

**ORGANISASJONSUTREDNINGEN
KRIMINALOMSORGEN
2014**

**ARBEIDSGRUPPE
FOR
ENKELTSAKSBEHANDLING OG ENHETLIG PRAKSIS IHT.
STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG
REFUSJONSORDNINGEN**

Leder for arbeidsgruppen Torill Holsvik Høyem (Regionkontor nord)	Deltagere i arbeidsgruppen Maja Karoline Breiby (KDI), Brit Kari Kirkeeide (Regionkontor øst), Irene Nygård (Regionkontor sør), Nils Leyell Finstad (Bredtveit fengsel), og Per Ivar Vangstad (Regionkontor nord)
--	--

Innhold

1. OM ARBEIDET	2
1.1. Fagområde	2
1.2. Metode for gjennomføring.....	2
2. OPPGAVER TIL SENTRALT NIVÅ	3
3. OPPGAVER TIL LOKALT NIVÅ.....	4
4. OPPGAVER MED UKLAR TILHØRIGHET I EN TONIVÅMODELL	5
4.1. Oversikt	5
4.1.1. Innstilling – prøveløslatelse fra forvaring	5
4.1.2. Refusjonsordningen.....	7
4.2. Suksessfaktorer	8
4.2.1. Viktige suksesskriterier for å lykkes med oppgavene på lokalt nivå	8
4.2.2. Viktige suksesskriterier for å lykkes med oppgavene på sentral nivå.....	9
4.3. Risikofaktorer og konsekvenser	9
4.3.1. Økonomiske konsekvenser	9
4.3.2. Administrative konsekvenser	9
4.3.3. Konsekvenser for forvaltningssamarbeidet.....	10
4.3.4. Konsekvenser for straffesakskjeden.....	10
4.3.5. KDIs kontrollspenn innenfor anbefalte løsninger	10
5. REDEGJØRELSE FOR ANBEFALING.....	11
6. VEDLEGG 1 - Særlige vurderinger	12
6.1. Saksbehandling på lokalt nivå	12
6.1.1. Forvaringssaker og 10-årssaker.....	12
6.1.2. Særlig inngripende tiltak	12
6.1.3. Kompetansebehov på lokalt nivå	13
6.1.4. Innskrenking av klageadgangen	13
6.2. Enhetlig kriminalomsorg – organisering og bemanning KDI	14
6.3. Påtalekompetansen	15
6.4. Enhetlig praksis i kriminalomsorgen	15
6.4.1. Drøftelse	15
6.4.2. Anbefalinger.....	15
7. VEDLEGG 2 - Jurister på lokalt nivå pr i dag:.....	17

1. OM ARBEIDET

1.1. Fagområde

Arbeidsgruppen har i utgangspunktet avgrenset sitt arbeidsområde til enkelsaksbehandling og enhetlig praksis iht. straffegjennomføringsloven og refusjonsordningen. I tillegg har arbeidsgruppen funnet det naturlig å se på enkelte andre arbeidsoppgaver som ivaretas av saksbehandlere på regionene, avgrenset i forhold til de andre arbeidsgruppene. Dette gjelder oppgaver som har en naturlig sammenheng med arbeidsgruppens mandat, for eksempel behandling av søknad om soningsutsettelse. Arbeidsgruppen vil fremheve at det i tillegg er noen arbeidsoppgaver som er *organisert* etter en regional modell, men utføres lokalt, f.eks. § 12 og soningsutsettelse. Da disse oppgavene allerede utføres på lokalt nivå, anses vurdering av den organisatoriske modellen å falle utenfor arbeidsgruppens mandat.

Arbeidsgruppen ber om forståelse for at oppgavens omfang har ført til en noe større utredning enn mandatet innebar.

1.2. Metode for gjennomføring

Arbeidsgruppen har møttes jevnlig i Trondheim og utarbeidet dokumentet i fellesskap. Underveis har vi involvert kollegaer som har bidratt med innspill.

Slik dokumentet nå fremstår, så forekommer det noen gjentakelser. Disse har vi valgt å beholde for at delemner skal kunne leses uavhengig av hverandre.

2. OPPGAVER TIL SENTRALT NIVÅ

Klagesaker (inkl utsettelse)	Det vil være betydelig behov for ressurser Forskrift og retningslinjer må revideres
Direkte inngripelse i enkeltsaker	Uregulert og krever ikke betydelig økte ressurser
Mediehåndtering - enkeltsaker - veiledning og overordnet perspektiv	Uregulert og krever ikke betydelig økte ressurser
Innsynsbegjæringer og klager	Følger forvaltningslovgivningen
Oppfølging av målkrav innen straffegjennomføring	Krever en total gjennomgang av etatens rapporteringssystem, Betydelig effektiviseringspotensiale, vil kunne kreve betydelige ressurser sentralt
Utarbeide og vedlikeholde maler til saksbehandlingen	Dagens malgruppe må avvikles og erstattes av ny funksjon
Rettferdsvederlag - forberedelse og utgreiing	Rutineendringer Krever ikke betydelig økte ressurser
Forholdet til eksterne tilsynsorgan, tilsynsrådene m.m.	Endring av regelverket for tilsynsrådene/retningslinjer Krever ikke betydelig økte ressurser
Inspeksjoner/tilsyn	Ressursbehov og behov for lokalkunnskap på sentralt nivå
Opplæring/fagsamlinger	Ressursbehov på sentralt nivå
Samordning av praksis	Ressursbehov på sentralt nivå
Rådgivning og veiledning	Ressursbehov og behov for lokalkunnskap på sentralt nivå
Høringer/utredninger	Ressursbehov og behov for lokalkunnskap på sentralt nivå
Prosjektstyring	Ressursbehov

3. OPPGAVER TIL LOKALT NIVÅ

Førsteinstanssaker Alle 10-års-saker, forvarings- vedtak og vedtak om særlig høyt sikkerhetsnivå, enkelte saker ang. EK og møteplikt	Lovendringer, forskriftsendring og endringer av retningslinjer Kompetanse og ressurser på lokalt nivå
Dispensasjoner - frigang, overgangsbolig, § 12	Forskriftsendring og endringer av retningslinjer
Forvaring: prøveløsl./forlengelse Dialog med påtale og vitneprov	Forskriftsendring og endringer av retningslinjer Kompetanse og ressurser på lokalt nivå
Innsynsbegjæringer	Følger forvaltningslovgivningen
Mediehåndtering - knyttet til enkeltsaker	Kompetanse på lokalt nivå Oppfølging fra sentralt nivå
InfoFlyt	Forskriftsendring og endringer av retningslinjer (Må sees i sammenheng med lovhjemmel)
Soningsutsettelsessaker, også utover 6 mnd.	Forskriftsendring og endringer av retningslinjer
Bruddsaker - herunder aktorat og prosesshandlinger	Endringer av lov, forskrift og retningslinjer Opplæring, kompetanse og ressurser på lokalt nivå
Rådgivningsgruppene	Uregulert og krever ikke betydelig økte ressurser

4. OPPGAVER MED UKLAR TILHØRIGHET I EN TONIVÅMODELL

4.1. Oversikt

Forvaring: prøveløsl./forlengelse Innstilling	Lokalt	Se egen vurdering under 4.1.1
Tvangsmidler/utelukkelse/ kroppslig undersøkelse - opprettholdelse av vedtak - innrapportering	Lokalt	Se egen vurdering i vedlegg
Andre strafferettslige særreaksjoner	Lokalt	Behov for bedre og tydeligere regulering i regelverket
Nordiske overføringssaker	-	Bør følge domslogistikken
Straffeprosessloven § 462	KDI	Myndigheten til å møte og avgi uttalelse i disse sakene bør i utgangspunktet ligge sentralt, men bør kunne delegeres i den enkelte sak.
Erstatningsspørsmål - opp til kr. 100.000	Lokalt	Ny delegering fra Justisdepartementet må til. Beløpsgrensen må vurderes
Bruddsaker – Ankesaker, ankerett og møterett for lagmannsrett	Lokalt	Se egen vurdering i vedlegg
Benådningssakene - forberedende behandling som i dag gjøres ved regionkontor	KDI	Søknader som ankommer etter påbegynt straff, bør følge linjen fra enhet til KDI for videresending til Justisdepartementet
Refusjonssakene (forvaring)	Lokalt	Se egen vurdering under 4.1.2

4.1.1. Innstilling – prøveløslatelse fra forvaring

Arbeidsgruppen har vært i stor tvil og er delt i et flertall og mindretall ved vurderingen av hvor kompetansen bør ligge.

Argumenter for sentralt nivå:

Innstillinger i forbindelse med vurdering av løslatelse fra forvaring, forlengelse av tidsrammen for forvaring og endring av vilkår for løslatelse fra forvaring gjelder svært alvorlige saker, hvor behovet for samfunnsbeskyttelse står spesielt sterkt. Det vises til sammenligning til at tiltale i disse sakene skal innom Riksadvokaten. Dette er vanskelige og komplekse saker.

Dette taler for at det er viktig at denne type vurderinger tas på flere nivå og besluttet av et overordnet nivå som har en større avstand til saken. Dette vil kunne bidra til en mer objektiv vurdering. Saken ses på med upåvirkede øyne. Å legge denne myndigheten til sentralt nivå harmonerer også best med sentralt nivå's rolle som klageinstans ved vedtak vedrørende forvaringsdømte.

Det er mange aktører/personer involvert ved forberedelse og vurderingen av innstillingene i forvaringssakene. Avstand til saken (også organisatorisk/forvaltningsmessig) vil kunne gjøre det enklere å innta et annet standpunkt dersom det er uenighet internt på den aktuelle enheten. Særlig vil man peke på at det kan være uenigheter mellom ulike faggrupper ved lokalt nivå, som lettere kan løses ved at sakene løftes til sentralt nivå.

Det at saken løftes et nivå vil også bidra til at sentralt nivå får mer kunnskap om, kjennskap til og kompetanse på denne type saker. Det anses som viktig at sentralt nivå på dette saksområdet har en tett oppfølging av utviklingen. Sentralt nivå vil kunne få en tettere oppfølging og styring av forvaringsinstituttets innhold, herunder ha bedre grunnlag for dialog med påtalemyndigheten.

Det vil også bidra til en mer enhetlig praksis om dette legges på sentralt nivå. Dette er komplekse saker som hvert enkelt fengsel og friomsorgskontor har få av, selv om etaten i sum har mange. Kompetanse og likebehandling kan være vanskelige krav å oppfylle. Dette vil gjelde spesielt for enheter som vil ha få av denne type saker, og ikke har den nødvendige kompetanse og rutine for å håndtere dette. Å legge sakene til sentralt nivå vil sikre at vurderingene gjøres i et sterkt fagmiljø med særskilt kompetanse på feltet. Samtidig er dette svært individuelle vurderinger, så det er usikkert i hvor stor grad dette vil være tilfellet.

Argumenter for lokalt nivå:

Arbeidsgruppen legger til grunn at lokalt nivå skal behandle alle andre spørsmål knyttet til gjennomføringen av forvaringsstraffen i første instans (herunder søknader om permisjoner, overføring til lavere sikkerhetsnivå, frigang, endring av oppholdssted etc.). Dette er avgjørelser som vil være av stor betydning for straffegjennomføringen og vil legge føringer for vurderingen av spørsmål om en eventuell løslatelse, forlenging av tidsrammen mv. Dette taler for at vurderingene knyttet til løslatelse/forlengelse hører naturlig til samme beslutningsnivå. Det er lokalt nivå som har kunnskapen om den innsatte og best kan redegjøre for hvordan de har arbeidet med innsatte og gi andre opplysninger om straffegjennomføringen. I mange tilfeller vil det være tidkrevende å trekke inn/ajourføre KDI i saken ettersom de ikke er kjent med den tidligere saksbehandlingen rundt den forvaringsinnsatte. Lokalt nivå vil skjerpe sine vurderinger/begrunnelser ved at de tillegges avgjørelsesmyndighet.

Sakene skal etter kriminalomsorgens innstilling vurderes av statsadvokaten, og i mange tilfeller av domstolen. Dette gjør det mindre betenkelig å legge avgjørelsen til lokalt nivå. Dette medfører også at saken blir vurdert av flere instanser, selv om det ikke er innenfor samme etat. Dette imøtegår noen av argumentene ovenfor knyttet til avstand til saken, uavhengighet, frister for å fremme begjæring osv.

I disse sakene er påtalemyndigheten involvert med tanke på en mulig rettssak og samarbeider tett med kriminalomsorgen. Dette arbeidet blir mer helhetlig og hensiktsmessig dersom kontakten kan gå direkte med lokalt nivå uten å gå via en annen instans. Lokalt nivå kjenner saken best, og kan bedre redegjøre for innsattes soning.

Ved å legge ansvaret for disse sakene til lokalt nivå, vil det være enklere å tale med én stemme overfor påtalemyndighet og domstol i den konkrete sak.

En behandling av innstillingssakene på lokalt nivå vil kunne gi kortere og mer forutsigbar saksbehandlingstid, i tråd med kravet om at denne type saker skal påskyndes, jf. straffeloven § 39f tredje ledd.

Videre vil en løsning hvor saken skal løftes til sentralt nivå bidra til dobbeltarbeid, ved at lokalt nivå må avgi en omfattende uttalelse til sentralt nivå, som må bruke mye tid på å sette seg inn i denne før de kan avgi en innstilling.

Arbeidsgruppen viser til at det nivå som har ansvar for innstillingene i forvaringssakene ofte vil måtte møte i retten og redegjøre for kriminalomsorgens innstilling, og arbeidsgruppen er usikker på om det er hensiktsmessig eller ønskelig at sentralt nivå skal ha en slik operativt rolle.

Oppsummering og konklusjon

Arbeidsgruppens flertall (4 medlemmer) anbefaler at avgjørelsesmyndigheten i saker om innstilling på løslatelse, forlengelse og vilkårsendring ved forvaring legges til lokalt nivå. Flertallet har lagt avgjørende vekt på sammenhengen i oppgavefordelingen mellom lokalt nivå og sentralt nivå, og en vurdering av hva som er et direktorats oppgaver, jf. Difi-rapport 2008:14.

Arbeidsgruppens mindretall (2 medlemmer) anbefaler at disse sakene bør tillegges sentralt nivå. Mindretallet viser til alvorlighetsgraden i disse sakene, det særlige behovet for samfunnsvern i forvaringssakene, og sentralt nivå's styring av et viktig fagområde. Når det gjelder hva som bør være et direktorats oppgaver, vises det til at dette vil variere en etat til en annen, og at man innenfor kriminalomsorgen nødvendigvis må ha noe "operativ" virksomhet i direktoratet.

Alle arbeidsgruppens medlemmer ser at dersom innstillingene legges lokalt vil dette forutsette en styrking av lokalt nivå.

4.1.2. Refusjonsordningen

Refusjonsordningen administreres i dag av Kriminalomsorgen region nord for hele landet. Det er ved regionkontoret én jurist og én sosionom som administrerer ordningen og tar stilling til om domfelte faller inn i målgruppen. De to ansatte inngår i regionkontorets daglige stab.

Sakene forberedes i dag lokalt hvor det gjøres en første vurdering av om den domfelte er innenfor målgruppen. Sakene sendes til Region nord via regionen hvor domfelte gjennomfører straff. Region nord deltar i dialogen mellom fengsel, friomsorgskontor og mottakende kommune om opplegget. Ved uenighet mellom regionene bringes saken inn for KDI. Sakene følger ordinær saksgang for prøveløslatelse fra forvaring, og beslutningene ligger der de ellers hører hjemme. Region nord skriver individuelle avtaler mellom kommunene og kriminalomsorgen og følger opp disse økonomisk og administrativt. Som oftest er det meste klart før saken bringes inn for domstolen, men det kan også skje at arbeidet må gjøres i etterkant. Det er alltid domstolen som beslutter særvilkåret om refusjonsordningen.

Refusjonsordningen omfatter også saker vedrørende varetektssurrogat for målgruppen.

Sakene er svært utfordrende da de involverer mange aktører, og de har en egen post i statsbudsjettet. Sakene har ofte et langt perspektiv, idet de domfelte som faller innenfor ordningen ofte vil ha en diagnose som ikke er mulig å helbrede. Sakene har et operativt preg og bærer preg av at medarbeiderne må ha en aktiv oppfølging av de enkelte sakene. Dette er grunnen til at disse sakene ble lagt utenfor KSF og samlet på én region.

Valget av Region nord skyldtes mellom annet det tette samarbeidet man har med Sentral fagenhet for tvungen omsorg, lokalisert i Trondheim, som har mye kompetanse på den samme målgruppen. Dette samarbeidet har vist seg svært vellykket.

Arbeidsgruppen er kommet til at det er mange hensyn som taler for at dette bør legges lokalt, men til en enhet med særskilt kompetanse. Det vises blant annet til at det er en fordel at sentralt nivå kan gripe inn i saken ved uenighet på underordnet nivå, slik som i dag. Et annet poeng er sentralt nivå's habilitet som klageinstans. Sentralt nivå vil måtte være klageinstans ved avgjørelser knyttet til prøveløslatelse under refusjonsordningen. Hensynet til habilitet taler derfor for at refusjonsordningen legges lokalt, slik at sentralt nivå ikke er klageinstans etter selv å ha vært sentral i å utarbeide det regime domfelte er undergitt. Arbeidsgruppen

mener derfor at refusjonsordningen bør legges lokalt uavhengig av hvor kompetansen til å innstille i forvaringssakene legges, jf arbeidsgruppens delte innstilling i punkt 4.1.1.

4.2. Suksessfaktorer

Arbeidsgruppen legger til grunn at det i en tonivåmodell vil være naturlig at lokalt nivå overtar de fleste av regionalt nivå's oppgaver som førsteinstans, med sentralt nivå som klageinstans. Dette vil medføre at lokalt nivå får flere nye arbeidsoppgaver og ansvarsområder. Lokalt nivå vil etter dette behandle saker knyttet til forvaring og dommer over 10 år i første instans, og de vil få ansvar for å fremme og iretteføre saker knyttet til brudd på vilkår for straffegjennomføring i samfunnet.

Skal lokalt nivå kunne håndtere dette på en god og sikkerhetsmessig forsvarlig måte, som sikrer samfunnsvernet og innsattes rettsikkerhet, må det legges til rette for at lokalt nivå blir robust nok til å håndtere oppgavene de vil bli pålagt. Arbeidsgruppen mener at en forutsetning for dette er at lokalt nivå har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utføre oppgavene, og at det etableres juridiske fagmiljøer av en viss størrelse på lokalt nivå.

Arbeidsgruppen mener at lokalt nivå bør organiseres etter en viss minimumsstandard for å skape en likhet i straffegjennomføringen, men også for å lette sentralt nivå's styring. I den grad lokale enheter slås sammen bør det søkes en standardisering.

Sentralt nivå vil i en tonivåmodell få en betydelig økning i antall klagesaker til behandling. Dette vil kreve en styrking av sentralt nivå i form av økt saksbehandlingskapasitet. Videre vil en overgang til en tonivåmodell kreve at sentralt nivå i større grad enn tidligere må gi råd og veiledning, først og fremst til lokalt nivå, men også ovenfor forvaltningssamarbeidspartnere.

4.2.1. Viktige suksesskriterier for å lykkes med oppgavene på lokalt nivå

- Lokalt nivå må ha tilstrekkelig juridisk kompetanse.
- Lokalt nivå må ha fagmiljø av en viss størrelse.
- Lokalt nivå må organiseres på en måte som sikrer videreføring av dagens avstand mellom beslutningstaker og den saken gjelder. Dette gjelder spesielt i de saker hvor denne avstanden er ivaretatt i dag ved gjeldende 3-nivå's løsning, dvs. i saker som gjelder bruk av tvangsmidler og utelukkelse, forvaring/lange dommer, særlig høyt sikkerhetsnivå ol. En slik avstand vil være viktig for å unngå at de samme personene som jobber tett på innsatte i det daglige, også skal fatte beslutninger vedrørende den innsatte, spesielt i de mest alvorlige sakene. Avstand er viktig for å sikre en objektiv vurdering og for å unngå at den som skal fatte beslutningen blir utsatt for påvirkning, press og manipulasjon. Med dagens organisering med mange små enheter, vil en slik avstand være vanskelig å opprettholde, f. eks når forvaringsdømte har opphold på overgangsbolig.
- Lokalt nivå må organiseres på en måte som legger til rette for samhandling med øvrige ansatte på lokalt nivå på en hensiktsmessig måte.
- Lokalt nivå må organiseres på en måte som legger til rette for samhandling med andre aktører i justissektoren på en hensiktsmessig måte.
- Lokalt nivå må få jevnlig faglig påfyll og veiledning, slik at lokalt nivå i større grad enn i dag blir selvgående.
- Gode, oppdaterte veiledningsverktøy som maler, rutinebeskrivelser osv.
- Et oppdatert regelverk og et aktivt, faglig sentralt nivå som gir løpende avklaringer der det oppstår uklarheter om hvordan regelverket er å forstå.
- Lokalt nivå må organiseres på en måte som sikrer at sammenhengen i straffegjennomføringen ivaretas på best mulig måte.
- Lokalt nivå må sikres adekvate lokaler knyttet til de oppgaver de tildeles.

4.2.2. Viktige suksesskriterier for å lykkes med oppgavene på sentral nivå

- Sentralt nivå må ha tilstrekkelig juridisk saksbehandlingskapasitet.
- Sentralt nivå må organiseres på en måte som sikrer tilstrekkelig kunnskap om og kjennskap til lokale forhold.
- Sentralt nivå må innta en tydelig og aktiv faglig rolle gjennom blant annet faglig rådgivning og veiledning ovenfor lokalt nivå, samarbeidspartnere og andre.
- Sentralt nivå må organiseres på en måte som klargjør roller og ansvar, herunder gjør det enkelt for lokalt nivå å vite hvem de skal forholde seg til, i hvilken sammenheng og på hvilken måte.
- Sentralt nivå må organiseres på en måte som legger til rette for samhandling mellom de ansatte i ulike seksjoner og grupper.
- Det må etableres gode systemer og ordninger for inspeksjoner og tilsyn.
- Sentralt nivå må etablere gode rutiner på å fange opp saker om bruk av tvangsmidler slik at innsattes rettssikkerhet ivaretas.
- Sentralt nivå må etablere rutiner for lokalt nivå's varsling om enkeltsaker og mediehandling.
- Sentralt nivå må etablere faglige arenaer hvor ansatte på lokalt nivå kan samles, utveksle erfaringer og få veiledning fra sentralt nivå.
- Sentralt nivå må etablere systemer for å utarbeide, vedlikeholde og oppdatere veiledningsverktøy som maler, rutinebeskrivelser ol. til bruk for lokalt nivå.
- Sentralt nivå må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering.

4.3. Risikofaktorer og konsekvenser

4.3.1. Økonomiske konsekvenser

Arbeidsgruppen har kun vurdert de økonomiske konsekvensene av fordelingen av regionens oppgaver knyttet til vårt mandat: enkelsaksbehandling og enhetlig praksis iht. straffegjennomføringsloven og refusjonsordningen.

Arbeidsgruppen ser at det vil være stort behov for å styrke bemanningen på sentralt nivå som en følge av sentralisering av klagesaksbehandlingen. Arbeidsgruppen ser for øvrig at mange av de oppgavene som regionene i dag har og som vi foreslår flyttet til sentralt nivå, er svært arbeidskrevende.

Videre ser arbeidsgruppen at lokalt nivå vil måtte styrke kompetansen, først og fremst gjennom at antallet jurister på lokalt nivå økes betraktelig. Arbeidsgruppen viser blant annet til at lokalt nivå overtar ansvaret for flere saksområder; vi vil særlig her fremheve 10-års-sakene, forvaring og bruddsakene. Dette fordrer økte ressurser også på lokalt nivå. Dette innebærer at lokalt nivå ikke lenger skriver innstillinger til regionalt nivå men i stedet skriver vedtak, og regionalt nivå skal ikke lenger bruke tid på å sette seg inn i sakene. Med endelig beslutningsansvar vil lokalt nivå bruke mer ressurser på saksbehandlingen enn tilfellet er når man kun skriver innstilling. I tillegg kommer at mange av de lokale enhetene per i dag ikke har juridisk kompetanse på straffegjennomføringssiden.

Arbeidsgruppen ser derfor ikke at det vil være vesentlige økonomiske innsparinger innenfor arbeidsgruppens mandatsområde, men at det i større grad er snakk om flytting av personalressurser og organisering av disse.

4.3.2. Administrative konsekvenser

Arbeidsgruppens forslag til fordeling av regionenes arbeidsoppgaver vil få betydelige konsekvenser for lokalt og sentralt nivå.

Lokalt nivå vil med arbeidsgruppens forslag få et større ansvar i de mest alvorlige og komplekse sakene, noe som vil kreve en tverrfaglig kompetanseoppbygging på lokalt nivå. Det må som en konsekvens bygges opp gode fagmiljøer på lokalt nivå, og arbeidsgruppen mener dette nødvendiggjør en reduksjon av antall enheter lokalt. Det er viktig ved en slik samling av ansatte at det etableres gode fysiske arbeidsforhold – enhetene må sikres adekvate lokaler, herunder en samlet kontorløsning med tilhørende møtelokaler m.m.

Arbeidsgruppen ser at dette vil medføre at det må gjennomføres en omfattende omstillingsprosess, og nye organisasjonskart må tegnes.

Arbeidsgruppen ser at KDI må styrkes med betydelig ressurser og økt bemanning. Dette vil medføre at organisasjonskart må tegnes om og at KDI må styrke sin interne administrasjon.

4.3.3. Konsekvenser for forvaltningssamarbeidet

Arbeidsgruppen vurderer at det innenfor vårt mandat vil være begrensede konsekvenser for forvaltningssamarbeidet. I en viss grad vil det at en større andel av beslutninger legges til lokalt nivå, medføre at lokalt nivå vil få et større ansvar i forhold til våre samarbeidspartnere, f.eks. innenfor refusjonsordningen.

4.3.4. Konsekvenser for straffesakskjeden

Arbeidsgruppen finner ikke at det innenfor vårt mandat vil være konsekvenser for straffesakskjeden av særlig betydning.

4.3.5. KDIs kontrollspenn innenfor anbefalte løsninger

Arbeidsgruppen ser at det, etter dagens organisering av etaten, vil være et stort antall underordnede enheter som rapporterer til direkte til KDI. Arbeidsgruppen har anbefalt å legge mye av ansvaret for enkeltsaksbehandlingen til lokalt nivå. Kombinasjonen av at ansvar legges til lokalt nivå og et stort antall lokale enheter gir, etter arbeidsgruppens mening, et for stort kontrollspenn for direktoratet.

5. REDEGJØRELSE FOR ANBEFALING

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i å tilpasse direktoratet til etatens behov, og hensyntatt de drøftinger som DIFI har foretatt om et direktorats rolle, samtidig som vi har sett det som viktig å unngå at Justisdepartementet behandler klagesaker.

Arbeidsgruppen tilrår at alt av enkeltsaksbehandling i førsteinstans legges på lokalt nivå. Arbeidsgruppen er imidlertid delt i sin konklusjon hva gjelder spørsmålet om hvor beslutningsmyndighet for prøveløslatelse, forlengelse og vilkårsendring for forvaringsdømte skal ligge.

Arbeidsgruppen tilrår at antall enheter på lokalt nivå bør reduseres for å oppnå de målsettinger som settes for enhetlig praksis, redusere KDIs kontrollspenn og sikre gode fagmiljøer.

Arbeidsgruppen mener at i den grad lokale enheter slås sammen bør det søkes en større grad av standardisering ved valg av organisasjonsmodell.

Arbeidsgruppen mener det må arbeides for å sikre lokalt nivå tilstrekkelig kompetanse, slik at lokalt nivå blir rustet til å ta over ansvaret for de sakene gruppen foreslår flyttet til lokalt nivå. Det ligger utenfor vårt mandat å ta stilling til om lokalt nivå totalt sett trenger økt bemanning, men arbeidsgruppen mener klart at lokalt nivå trenger flere saksbehandlere med juridisk kompetanse. Dette er etter vår oppfatning en forutsetning for at lokalt nivå skal kunne utføre sine oppgaver på en faglig god måte etter omorganiseringen".

Arbeidsgruppen tilrår at KDI må styrkes med betydelig økt bemanning, slik at man kan ivareta behovet for styring og utvikling, i tillegg til effektiv klagesaksbehandling.

Arbeidsgruppen tilrår at det foretas en revisjon av KDIs organisering og at man søker en organisasjonsmodell som ivaretar behovet for samhandling med lokalt nivå.

Arbeidsgruppen har ikke tatt stilling til valg av modell til fremtidig organisering av lokalt nivå.

6. VEDLEGG 1 - SÆRLIGE VURDERINGER

6.1. Saksbehandling på lokalt nivå

6.1.1. Forvaringssaker og 10-årssaker

Ot.prp. nr. 5 (2000-2001):

"Ved vurderingen av hvor avgjørelsesmyndigheten bør ligge for ulike grupper av domfelte og innsatte har departementet vært opptatt av flere forhold. Det overordnede hensynet har vært å finne løsninger som ivaretar samfunnets sikkerhet og domfeltes rettssikkerhet på en betryggende måte. Samtidig har departementet prøvd å finne en kompetansefordeling som gjør det mulig å delegerer en betydelig andel saker til ytre etat.

For å ivareta samfunnets sikkerhet og rettssikkerheten til de som er underlagt de strengeste restriksjonene, foreslår departementet å legge beslutningskompetansen for saker vedrørende høyrisikoinnsatte, særreaksjonsdømte (sikring) og langtidssdømte på et høyt nivå."

"Begrunnelsen for dette er at departementet antar at regionalt nivå vil sitte med et bedre erfaringsgrunnlag til å behandle de vanskeligste sakene"(...)Ved å legge beslutningskompetansen for saker vedrørende disse gruppene til regionalt nivå vil man også ha den fordel at det blir en sentral klageinstans".

Begrunnelsen for å legge avgjørelsesmyndigheten til regionalt nivå var at avstand til saken vil gi større grad av objektivitet og uavhengighet. Dette ville medføre grundigere sikkerhetsvurderinger, som er spesielt viktig i disse sakene, hvor behovet for samfunnsbeskyttelse står sterkt. Avstand til saken gjør også at beslutningstaker er mindre utsatt for press og påvirkning fra både innsatte, ansatte og omgivelsene ellers. Det ble ansett som en viktig kvalitetssikring at saken behandles av flere nivåer før det fattes en beslutning. Det ble ansett som særlig viktig å sikre riktige beslutninger i denne type saker, da konsekvensene av en feil beslutning kan bli store. Hensynet til at det er inngripende vedtak av stor betydning for den enkelte, ble vurdert som viktig del av begrunnelsen for å legge denne beslutningskompetansen til regionalt nivå. Viktig var også å sikre at de som fatter denne type avgjørelser har tilstrekkelig kompetanse, noe som må ses i sammenheng med at det ved regionaliseringen ikke ble etablert store administrasjoner ved fengslene. Det er lettere å ivareta dette når behandlingen av sakene ble samlet/løftet til et regionalt nivå.

Noen av enhetene på lokalt nivå har de senere år fått en styrket kompetanse på flere områder, blant annet med jurister. Dette gjelder særlig de største enhetene med høyt sikkerhetsnivå. Arbeidsgruppen ser likevel at det ved mange enheter innen dagens organisasjon mangler juridisk kompetanse og at det i en tonivåmodell vil være utfordrende å ivareta de hensynene som lå til grunn for å legge kompetansen til regionalt nivå.

6.1.2. Særlig inngripende tiltak

Arbeidsgruppen tolker 'særlig inngripende tiltak' som utelukkelse etter strgil § 37, bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng etter § 38, og kroppslig undersøkelse etter § 28. Det er på disse områdene arbeidsgruppen ser at man ved en tonivåmodell vil få de største utfordringene ved å ivareta rettssikkerheten for den innsatte. Dagens regelverk pålegger å rapportere til KDI ved bruk av særlig inngripende tiltak utover nærmere angitte tidsgrenser og arbeidsgruppen anser disse rapporteringene for å være svært viktige i fremtiden. Problematikken vedrørende ivaretagelse av de rettssikkerhetsmessige hensyn settes imidlertid på spissen i de tilfeller hvor

KDI har mottatt og vurdert de tidligere rapporteringer, og samtidig skal behandle klagesakene. De innsatte klager relativt sjelden på disse vedtakene, og er ofte ut av stand til å klage, slik at en form for rapportering likevel må opprettholdes.

Arbeidsgruppen ser at dagens ordning med at avgjørelsesmyndigheten løftes etter kort tid vil bli vanskelig å opprettholde i en tonivåmodell. Det er store rettsikkerhetsmessige betenkeligheter knyttet til å redusere kontrollene med denne type beslutninger. For å unngå at innsattes rettsikkerhet svekkes som følge av at dagens ordning faller bort, er arbeidsgruppen av den oppfatning at det må etableres nye effektive kontrollordninger (uavhengig av klage), som kan ivareta innsattes rettsikkerhet og samfunnets behov for kontroll med denne type avgjørelser.

Arbeidsgruppen mener at den kompetansen som i dag er på regionalt nivå må legges til lokalt nivå – uavhengig av hvor lenge nevnte tiltak opprettholdes, men at det samtidig må opprettholdes en innrapporteringsmodell.

6.1.3. Kompetansebehov på lokalt nivå

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at det i en tonivåmodell vil være naturlig at lokalt nivå overtar de fleste av regionalt nivå oppgaver som førsteinstans, med KDI som klageinstans. Vi har i den anledning bl.a. sett hen til at det ikke er ønskelig at Justisdepartementet blir klageinstans, med mindre det er strengt nødvendig.

Om man avgrenser oppgaven til å omhandle lokalt nivå slik det er organisert i dag, må det nevnes at det er mange av de lokale enhetene som ikke har juridisk fagkompetanse på straffegjennomføringssiden. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det er en forutsetning for den foreslåtte oppgavefordelingen mellom lokalt nivå og KDI at det er jurister på alle de lokale enhetene som skal fatte vedtak og som har påtalekompetanse. Det vil i tillegg være ønskelig at enhetene har mer enn en jurist for å ha et fagmiljø og for å bli mindre sårbare. Dersom omorganiseringen fører til sammenslåing til større enheter, vil det sannsynligvis allikevel være behov for tilføring av juridisk kompetanse ved noen enheter – avhengig av hvilke og hvor mange enheter som blir sammenslått.

6.1.4. Innskrenking av klageadgangen

Arbeidsgruppen vil vise til at dersom klageadgangen skal avskjæres i nærmere avgrensede områder, bør dette drøftes grundigere enn hva det er rom for å gjøre i denne sammenheng. Arbeidsgruppen har således ikke foretatt noen nærmere juridisk vurdering her.

Arbeidsgruppen ser at det er prinsipielt svært betenkelig å avskjære klageadgangen, særlig overfor mennesker som er frihetsberøvet.

Forvaltningslovens bestemmelser om klageadgang gjelder, jf. strgjl. § 7. I strgjl. § 7 bokstav f gjøres det kun unntak fra klageadgang i saker der regionalt nivå bringer bruddsaker inn for retten, samt for vedtak om innsettelse i fengsel.

Når beslutninger om innsettelse i fengsel ikke kan påklages, mener arbeidsgruppen det også kan vurderes om vedtak om overføringer til annet fengsel med hjemmel i strgjl. §§ 14 og 15 kan unntas fra klageadgang. Dette vil imidlertid være et vesentlig inngrep i rettssikkerheten, så et alternativ kan være å bare avskjære klageadgang ved vedtak om flytting til annet fengsel innenfor samme sikkerhetskategori, for eksempel avslag på søknad om overføring når domfelte gjennomfører en kortere dom på fengsel inntil 1 år.

Av mer kurante og mindre inngripende vedtak, peker vi på disse områdene der klageadgang kan tenkes avskåret, uten at det har så store rettsikkerhetsmessige betenkeligheter, samtidig som det vil være ressursparende:

- ☞ Klager på vedtak om overføring mellom avdelinger innenfor samme sikkerhetsnivå i samme fengsel, selv om avdelingene har ulikt regime.

- ☞ Klager på vedtak om dublering.
- ☞ Klager over avslag på søknad om å få ha eiendeler, effekter og datautstyr på cella og inndragning av effekter fra cella.
- ☞ Klager knyttet til kontrolltiltak, besøkslengde, telefontid, m.m.
- ☞ Klager over avslag på søknad om besøkstillatelse der en besøkende har straffbare forhold siste 5 år.
- ☞ Klager over avslag på søknad om fremstilling der formålet er annet enn helsemessige behov.
- ☞ Klager over avslag på søknad om permisjon i en periode på for eksempel 4 måneder etter ilagt reaksjon i medhold av straffegjennomføringsloven.
- ☞ Klager over avbrudd knyttet til bruddvedtak ved samfunnsstraff, møteplikt og program mot ruspåvirket kjøring.
- ☞ Klager over gjennomføringsplaner i samfunnsstraff.
- ☞ Klager over vedtak om overføring fra varetekt til domssoning.

Eventuelle rettssikkerhetsmessige utfordringer kan kompenseres gjennom økt bruk av sentrale retningslinjer og standarder. Videre kan mer systembaserte tilsynsordninger sikre rettssikkerheten til enkeltmenneskene.

6.2. Enhetlig kriminalomsorg – organisering og bemanning KDI

KDI må organiseres slik at det er mulig å holde oversikt over status innenfor ulike deler av etaten, om nødvendig korrigere utviklingen, slik at man sikrer likebehandling og forutsigbarhet i saksbehandlingen. Det er en målsetning at ansatte i KDI har en bred kompetanse innenfor fagfeltet straffegjennomføring. For å ivareta behovet for styring og utvikling av ulike emner innenfor straffegjennomføring bør KDI imidlertid organiseres slik at ulike grupper ansatte får et særlig ansvar for oppfølging, styring og utvikling av nærmere bestemte emner. Dette kan løses ved at ansatte tilhører 2 – 3 team, inndelt etter fagområde – f.eks. utelukkelse og tvangsmidler, soningsutsettelse og –avbrudd, forvaring og særreaksjoner. Slike team bør organiseres innenfor en eller flere seksjoner, underlagt leder(e) med et overordnet ansvar for hele seksjonens portefølje. Arbeidsgruppen mener at det innad i KDI bør etableres en koordinerende enhet/funksjon for tilsyn med etaten, og at ansatte fra ulike team må inngå i tilsynsarbeidet. De ulike teamene må også delta i arbeidet med å arrangere ulike fagsamlinger, samt forum for utvikling og avklaring. Arbeidsgruppen mener at en organisering hvor ansatte gis et tydelig og særlig ansvar for nærmere angitte områder vil bidra til at KDI oppleves som mer synlig og tilgjengelig overfor etaten, ved at enhetene lettere kan gjøre seg kjent med hvem som skal kontaktes i ulike tilfeller.

En slik modell forutsetter at KDI gis en robust bemanning, slik at det er kapasitet til faglig utvikling og helhetlig, langsiktig styring, i tillegg til effektiv klagesaksbehandling. Dette vil nødvendiggjøre en styrking av direktoratet, med betydelig økt bemanning. Det vil særlig måtte skje en styrking på områder hvor direktoratet gis nye krevende oppgaver.

Arbeidsgruppen ser at det er utfordringer knyttet til hvordan KDI er organisert i dag, alt beroende av hvor mye av regionenes arbeidsoppgaver generelt som flyttes til KDI og innenfor hvilke arbeidsområder oppgavene sentraliseres. Man bør ikke ha for store seksjoner som blir u håndterlig for leder, samtidig som man må sikre at det ikke blir for mange små seksjoner.

6.3. Påtalekompetansen

Arbeidsgruppen vil vise til at det som en del av omorganiseringen vil være behov for å styrke den juridiske kompetansen på lokalt nivå.

Videre har gruppen vurdert å anbefale om det bør stilles krav om juridisk kompetanse til saksbehandlers nærmeste leder, men kommet til at dette ikke er avgjørende. Arbeidsgruppen ser at det i disse sakene er behov for å styrke KDIs faglige overordnede rolle, gjennom standardisering, retningslinjer og opplæring.

Arbeidsgruppen mener man bør organisere kriminalomsorgens påtalekompetanse slik at man ivaretar hensynet til å ha et tilstrekkelig tungt juridisk fagmiljø og at det bør legges opp til at flere jurister sitter samlet. Dette tilsier at påtalekompetansen bør samles på et mindre antall enheter. Den geografiske inndelingen av disse enheter vil måtte hensynta både kriminalomsorgens øvrige organisering, men også til en viss grad inndelingen til de øvrige aktører i justissektoren.

Det er stor enighet innad i arbeidsgruppen om at arbeidet med bruddsakene i første instans – skriving av begjæring til tingretten og aktorering for tingrett – bør legges til lokalt nivå. Gruppen var dog noe delt når det gjaldt ankekompetanse og aktorering for lagmannsrett, men er under sterk tvil kommet til at også dette bør tilligge lokalt nivå. Hensynet til KDIs styring av bruddsakene og håndtering av disse, kan tilsi at ankekompetansen bør ligge sentralt, men gruppen mente at denne styringen bør skje innenfor det ordinære kontrollen med etaten. Gruppen vurderte om den formelle kompetansen kunne ligge sentralt og at sentralt nivå regelmessig delegerte aktoreringen i den konkrete sak, men konkluderte med at det mest hensiktsmessige vil være at kompetansen ligger på lokalt nivå.

6.4. Enhetlig praksis i kriminalomsorgen

6.4.1. Drøftelse

Arbeidsgruppen har i sitt forslag til fordeling av regionalt nivåts arbeidsoppgaver lagt til grunn at all klagesaksbehandling skal samles i direktoratet. Vi ser at en slik løsning vil gi direktoratet bedre kunnskap til og oversikt over lokalt nivåts praksis på de enkelte saksområdene. I de tilfeller direktoratet gjennom klagesaksbehandlingen blir gjort oppmerksom på ulik og/eller uheldig praksis, vil det imidlertid først og fremst bli avdekket om praksis er for restriktiv og det vil i mindre grad vises praksis som er for liberal.

Om man legger til grunn lokalt nivå slik det er organisert i dag, vil direktoratet måtte forholde seg til mange lokale enheter. Selv om det i tonivåmodellen vil bli en enhetlig etatsledelse, anser arbeidsgruppen at det vil være en utfordrende oppgave for direktoratet å sikre større rettslikhet med så mange enheter på lokalt nivå.

Arbeidsgruppen ser at en omorganisering hvor regionene faller bort *kan* åpne for en utvikling mot en større rettsulikhet mellom enhetene, da avstanden til et korrigerende organ kan virke lengre. Arbeidsgruppen mener det bør tas organisatoriske grep for å motvirke en slik utvikling.

6.4.2. Anbefalinger

For å sikre en enhetlig praksis, anbefaler arbeidsgruppen at enheter på lokalt nivå slås sammen til større enheter, og at hver enhet har tilstrekkelig juridisk kompetanse og et fagmiljø av en viss størrelse. Lokalt nivå bør organiseres på en måte som etablerer avstand mellom beslutningstaker og den saken gjelder.

Direktoratet må sørge for oppdatert regelverk og være aktive med å gi løpende avklaringer der det oppstår uklarheter om hvordan regelverket er å forstå. I tillegg må direktoratet sørge for

jevnlig faglig påfyll og veiledning samt gode og oppdaterte veiledningsverktøy som maler og rutinebeskrivelser. Direktoratet må legge til rette for, og bidra til opplæring av de ansatte ved lokalt nivå.

7. VEDLEGG 2 - JURISTER PÅ LOKALT NIVÅ PR I DAG:

Region sør:

Sem fengsel	1	
Ringerike fengsel	2	inkl. underdirektør
Telemark fengsel	2	inkl. ass. fengselsleder
Bastøy fengsel	2	
Drammen fengsel	0	
Søndre Vestfold fengsel	0	
Nordre Vestfold fengsel	1	utsettelse og § 12
Hassel fengsel	0	
Drammen overgangsbolig	0	
Vestfold, Buskerud og Telemark frimsorgskontor	1	jurist på deling EK
Sum	9	

Region vest:

Bjergvin fengsel	1	+ leder av ungdomsenheten
Bergen fengsel	1	
Vik fengsel	0	
Hustad fengsel	1	+ leder
Ålesund fengsel	0	deler jurist med Hustad
Lyderhorn overgangsbolig	0	
Bergen ND-senter	0	Leder er jurist
Møre og Romsdal frimsorgskontor	0	deler jurist med Hustad
Hordaland frimsorgskontor	1	
Sogn og Fjordane frimsorgskontor	0	
Sum	4	

Region sørvest:

Sandeid fengsel	1	
Stavanger fengsel	1	
Åna fengsel	1	
Arendal fengsel	1	
Kristiansand fengsel	0	
Haugesund fengsel	0	
Solholmen og Auklend overgangsbolig	0	
Agder frimsorgskontor	1	
Rogaland frimsorgskontor	0	
Sum	5	

Region øst:

Bredtveit fengsel	0	ass. fengselsleder er jurist
Oslo fengsel	3	
Indre Østfold fengsel	0	
Ravneberget fengsel	0	
Sarpsborg fengsel	0	
Halden fengsel	3	Leder er jurist
Ila fengsel	5	
Ullersmo fengsel	3	
Kongsvinger fengsel	2	
Hedmark fengsel	1	
Vestoppland fengsel	0	
Sandaker overgangsbolig	0	
Arupsgate overgangsbolig	0	
Oslo ND-senter	0	Leder er jurist
Oslo friomsorgskontor	2	Usikkert om det er jurister som saksbehandlere.
Akershus friomsorgskontor	0	Leder er jurist
Østfold friomsorgskontor	0,5	
Hedmark og Oppland friomsorgskontor	0	skal antagelig få 0,5 til EK
Sum	19,5	

Region nord:

Trondheim fengsel	3	
Verdal fengsel	0	Leder er jurist
Bodø fengsel	0	
Mosjøen fengsel	0	
Tromsø fengsel	1	
Vadsø fengsel	0	
Sør-Trøndelag friomsorgskontor	1	EK og en jurist som jobber som saksbehandler
Nordland friomsorgskontor	0	deler jurist med Troms og Finnmark
Troms og Finnmark friomsorgskontor	1	
Sum	6	