



Kriminalomsorgsdirektoratet

Deres ref:

Vår ref:
201716475-26

Dato:
27.11.2017

HØRINGSUTTALELSE FRA KRIMINALOMSORGEN REGION ØST OM ENDRING I STRAFFELOVENS REGLER OM FORVARING

Kriminalomsorgen region øst viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 17/5125 hvor endringer i reglene om forvaring er sendt på høring.

Vi har sendt høringsnotatet til alle fengslene og friomsorgskontorene i Region øst, og vi har mottatt høringssvar fra Ila fengsel og forvaringsanstalt, Ullersmo fengsel og Hedmark fengsel. Enhetenes høringsuttalelser følger vedlagt.

1. Innledning

Region øst anser at det er positivt at departementet retter fokus mot forvaringsinstituttet. Vi mener det er behov for at det sees nærmere på både lov og underliggende regelverk for å gjøre nødvendige tilpasninger.

Innledningsvis vil vi gi noen generelle kommentarer og betraktninger til høringsnotatet før vi kommenterer lovforslagene konkret. Avslutningsvis tillater vi oss å peke på enkelte andre utfordringer vi opplever med dagens regelverk og praksis knyttet til forvaring.

2. Kommentarer og betraktninger til høringsnotatet

2.1 Behov for etterkontroll

Forvaringsinstituttet har nå eksistert i over 15 år, og vi mener tiden er inne for en grundig evaluering av forvaringsordningen, og da med særlig fokus på prøveløslatelse fra forvaring og hvordan det har gått med de som har utholdt dom på forvaring. Vi viser i denne forbindelse til Mæland-rapporten av 30. april 2008ⁱ, hvor det er flere anbefalinger som ikke er fulgt opp hva gjelder forvaring. Vi viser også til at Mæland-utvalgets mandat vedrørende prøveløslatelse fra forvaring kun var begrenset til å omhandle prøveløslatelse til refusjonsordningen.

ⁱ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/maland-utvalgets-rapport/id509546/>

Ettersom et større antall forvaringsdømte har oppnådd minstetid i løpet av de siste 5-10 årene og at mange har blitt prøveløslatt fra forvaring, eksisterer det nå et bredt vurderingsgrunnlag for å kunne gjennomføre en grundig evaluering.

Det kan derfor nå være aktuelt å igangsette en slik evaluering. Vi bidrar om ønskelig gjerne med vår erfaring inn i et slikt arbeid.

2.2 Bakgrunnen for forslaget

Region øst mener at både kriminalomsorgen, påtalemyndigheten og domstolen etter dagens vurderingsnorm langt på vei foretar en slik bred vurdering som lovforslaget legger opp til. Utfordringen er etter vårt syn ikke at domstolene i dag foretar en for snever vurdering, men at det strenge beviskravet, jf. nedenfor, medfører at domstolene i noen saker faller ned på en annen konklusjon enn det påtalemyndigheten har nedlagt påstand om. Vi er derfor i tvil om hvorvidt de endringer som foreslås faktisk vil medføre en endring av dagens praksis.

Vår oppfatning er at høringsnotatet på noen områder fremstår noe ubalansert. Vi finner det uheldig at det legges opp til så vidt store endringer av forvaringsordningen uten nærmere henvisninger til forarbeidene som ligger til grunn for ordningen.

Vi oppfatter at bakgrunnen for de foreslåtte endringene knyttet til prøveløslatelse fra forvaring i stor grad er tuftet på hensynet til den alminnelige rettsoppfatning. Vi mener det her bør utvises varsomhet med å tillegge dette hensynet alene for tung vekt. Slik vi forstår det, ble allmennhetens rettsfølelse knyttet til disharmoni mellom forvaring og tidsbestemt straff hensyntatt ved lovendring av 19. juni 2015 nr. 65, hvor det ble foretatt endringer i reglene om minstetid for forvaring for å motvirke at en forvaringsdømt kan bli prøveløslatt på et tidligere tidspunkt enn en annen som er dømt til tidsbestemt straff for samme forbrytelse.

Vi mener videre hensynet til den alminnelige rettsoppfatning i forvaringssakene ivaretas ved at det fastsettes en minstetid. Dette er også forutsatt i forarbeideneⁱⁱ, hvor det uttales at *«Departementet peker særlig på at det av hensyn til folks alminnelige rettsfølelse kan være nødvendig å fastsette en minstetid i enkelte saker.»* Høyesterett henviser også til dette i Rt. 2014 side 934 avsnitt 42 hvor det uttales at *«Lovgiver har samtidig tatt det overveiende valg – basert på hensynet til folks rettsfølelse – at minstetiden skal være skranken mot en tidlig prøveløslatelse.»*

Region øst vil likevel understreke at vi deler departementets og Riksadvokatens syn på at dagens rettstilstand hva gjelder prøveløslatelse fra forvaring har medført uheldige konsekvenser i noen saker. Det har de siste årene blitt prøveløslatt flere forvaringsdømte mot Kriminalomsorgens anbefaling og påtalemyndighetens påstand, hvor de prøveløslatte har begått nye alvorlige straffbare handlinger kort tid etter prøveløslatelse. Vi mener i likhet med Riksadvokaten at domstolene i noen saker i for stor grad har tillagt momenter - som etter vår vurdering ikke fremstår særlig risikodempende - avgjørende vekt i farevurderingen. Det være seg at den forvaringsdømte har påbegynt undervisning, har blitt religiøs, eller har uttalt at han/hun ikke lenger har tilknytning til et kriminelt nettverk. Som også Riksadvokaten påpeker, kan slike faktorer etter omstendighetene være både relevante og tungtveiende i enkelte saker. I noen saker opplever vi imidlertid at slike momenter tillegges for stor tyngde holdt opp mot lovbruddets art, straffehistorikk og de observasjoner av atferd som er gjort av den forvaringsdømte i fengselet. Vi hadde også gjerne sett at domstolen i noe større grad kunne vektlagt hensynet til en gradvis

ⁱⁱ Ot.prp.nr. 87 (1993-1994) side 92

utslusning, som er den beste predikatoren for å teste om den forvaringsdømte evner å avstå fra sitt kriminelle handlingsmønster under friere rammer.

Region øst har etter en gjennomgang av forslaget funnet grunn til å stille følgende spørsmål, som vi drøfter nærmere nedenfor;

1. Bør to ulike straffereaksjoner harmoniseres?
2. Er det adgang til å senke beviskravet i saker som gjelder forvaring?
3. Vil et bredere vurderingstema føre til en endring i praksis?
4. Kan grunnvilkåret/vurderingsnormen for prøveløslatelse være en annen enn ved forlengelse av tidsrammen?

2.3 Bør to ulike straffereaksjoner harmoniseres?

Forvaring og fengselsstraff representerer to ulike straffereaksjoner med dertil forskjellige strafferettslige begrunnelser. Ved idømmelse av forvaring er det samfunnsvernet som skal begrunne reaksjonen, ikke rettferdighetstankegangen. Vår forståelse av forvaringsstraffen er at hovedhensynet bak fastsettelse av minstetid er å ivareta rettferdighetsprinsippet, slik at utmålt minstetid utgjør selve straffeelementet i forvaringsdommen. Og videre at fortsatt forvaring utover fastsatt minstetid utelukkende skal begrunnes med hensynet til samfunnsvernet.

Det er klart at det innebærer en større belastning for den domfelte å bli idømt en tidsubestemt straff i forhold til en tidsbestemt straff. Dette er også lagt til grunn i lovmotivene, hvor det uttales at en «*[t]idsubegrenset reaksjon, (...) må oppfattes som en større belastning enn en vanlig tidsbegrenset frihetsstraff*» og videre at «*Når det gjelder den prinsipielle siden av forvaringens varighet, er det også etter departementets syn åpenbart at tidsubestemtheten er en ulempe for den domfelte.*»ⁱⁱⁱ Også mange pårørende opplever det som en stor belastning å ikke vite når vedkommende blir løslatt.

De forvaringsdømte blir videre prøveløslatt til et mye strengere regime enn ved ordinære prøveløslatelser, med mye tettere oppfølging og ofte vilkår om innetider. Ved brudd på vilkår risikerer de også gjeninnsettelse for en tidsbestemt periode.

Det fremgår av høringsnotatet at «*[f]ra et rettssystematisk synspunkt fremstår det som inkonsekvent at forvaringsdømte lettere skal kunne oppnå prøveløslatelse enn fengselsdømte (...)*». Region øst stiller spørsmål ved om det faktisk er inkonsekvent at det er to ulike vurderingsnormer som gjelder for to ulike straffereaksjoner med ulike formål. Vi oppfatter at ulikhetene er i tråd med et bevisst valg fra lovgiver om at det skal være en forskjell - nettopp fordi forvaring er en tidsubestemt straff som anses å være svært inngripende. Vi viser til særreaksjonsutvalgets utredning, hvor det uttales at «*Formålet med en tidsubestemt reaksjon er jo at den ikke skal være strengere og vare lengre enn påkrevd av hensyn til samfunnets behov for vern mot farlig kriminalitet.*» Vi viser også til Høyesteretts tolkning av forarbeidene i Rt. 2014 side 934 avsnitt 42 hvor Høyesterett uttaler at «*[f]orarbeidene gir klart uttrykk for at forvaringen forutsettes å opphøre når det ikke lenger er nærliggende fare for at den forvaringsdømte vil begå ny alvorlig forbrytelse av den art som er nevnt i § 39c.*»

Vi vil videre bemerke at det ikke alltid er slik at «*[f]orvaring idømmes de farligste lovbrysterne og for den mest alvorlige kriminaliteten.*» Vi viser til at det foreligger en lang rekke forvaringsdommer med både kort minstetid og tidsramme, eksempelvis tidsramme på to år uten

ⁱⁱⁱ Ot.prp.nr.87 (1993-1994) side 102 og 92

minstetid. De domfelte som begår de mest alvorlige lovbruddene blir i all hovedsak idømt lange fengselsstraffer, hvilket også er i tråd med lovforarbeidene.^{iv}

Vi savner at denne forskjellen både hva gjelder straffens formål, innhold og den belastning det innebærer å bli idømt forvaring blir nærmere drøftet i høringsnotatet opp imot bakgrunnen for lovforslaget, som er at disse reaksjonene bør harmoniseres.

2.4 Er det adgang til å senke beviskravet i saker som gjelder forvaring?

Høringsnotatet omtaler ikke at det gjelder ulike beviskrav for prøveløslatelse fra tidsbestemt straff etter straffegjennomføringsloven og prøveløslatelse i forvaringssaker etter straffeloven. I straffegjennomføringsloven § 42 om prøveløslatelse gjelder det et lavere beviskrav enn i strafferetten, hvor enhver rimelig tvil skal komme tiltale til gode. Dette beviskravet blir lagt til grunn i saker både om prøveløslatelse fra forvaring og ved forlengelse av tidsrammen. I tråd med alminnelige strafferettslige prinsipper legges det også til grunn at det er påtalemyndigheten som har bevisbyrden for at vilkårene for forvaring fremdeles er oppfylt.

En dom på prøveløslatelse fra forvaring er til eksempel konkludert slik; Etter en samlet vurdering av bevisene i saken er imidlertid retten likevel kommet til at det er rimelig tvil knyttet til hvorvidt det er nærliggende fare for at X vil begå nye voldshandlinger dersom han blir prøveløslatt nå og at denne tvilen må komme ham til gode. Det er derfor grunnlag for å løslate X på prøve.

Vi har merket oss at det i merknadene til forslag til ny § 44 fremgår at «Uttrykket «grunn til å tro» innebærer at det ikke oppstilles et krav til sannsynlighetsovervekt, men at det må foreligge objektive holdepunkter for at domfelte kommer til å begå nye lovbrudd.» Vi er usikre på om det her henvises til et lavere eller høyere beviskrav enn sannsynlighetsovervekt, da vi oppfatter setningen som motstridende. Ettersom det legges opp til at det må foreligge objektive holdepunkter - hvilket også er i tråd med gjeldende rett - ser vi ikke helt hvordan forslaget skal kunne innebære en praksisendring. Vi viser også til høringsuttalelsen fra Ila fengsel og forvaringsanstalt hvor det etterlyses en klargjøring av hva som omfattes av uttrykket «objektive holdepunkter».

Region øst er av den oppfatning at de ulike beviskravene burde vært uttrykkelig drøftet i høringsnotatet. Vi mener dette bør kommenteres nærmere i forarbeidene.

2.5 Vil et bredere vurderingstema føre til en endring i praksis?

Vi legger til grunn at prinsippet om at enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode fortsatt skal gjelde ved vurderingen av gjentakelsesfaren etter straffeloven. Vi er derfor i tvil om forslaget til et bredere vurderingstema i realiteten vil innebære en endring av dagens praksis. Dersom beviskravet derimot blir endret til alminnelig sannsynlighetsovervekt, vil de foreslåtte endringene kunne få den ønskede effekten. Under henvisning til ovennevnte punkt, stiller vi spørsmål ved om forslaget faktisk er ment å innebære en endring av beviskrav og bevisbyrde. Dette bør etter vårt syn omtales nærmere i forarbeidene.

2.6 Kan grunnvilkåret/vurderingsnormen for prøveløslatelse være en annen enn ved forlengelse av tidsrammen?

Region øst mener at høringsnotatet burde omtalt forholdet til straffeloven § 43 første ledd om forlengelse av forvaringens tidsramme. Dersom den foreslåtte lovendringen om hevet terskel for

^{iv} Ot.prp.nr.87(1993-1994) side 86

prøveløslatelse blir gjeldende, vil det gjelde to ulike vurderingsnormer ved behandling av sak om prøveløslatelse fra forvaring og ved behandling av sak om forlengelse av forvaring.

Dette fremstår inkonsekvent og vil kunne få svært uheldige følger i praksis. Man kan da havne i den situasjon at en forvaringsdømt som har fremsatt begjæring om prøveløslatelse ikke blir prøveløslatt fordi domstolen kommer til at en prøveløslatelse ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig. Ettersom tidsrammen utløper omtrent samtidig med prøvebehandlingen, utferdiger påtalemyndigheten tiltale om forlengelse av tidsrammen. Domstolen kommer så til at det ikke er hevet over enhver rimelig tvil at det foreligger nærliggende gjentakelsesfare, med det resultat at den forvaringsdømte må løslates.

Vi anser det uheldig at en slik disharmoni i vurderingsnormene innføres. Videre bør det vurderes om dette vil være til hinder for den foreslåtte lovendringen om prøveløslatelse. Etter vår forståelse kan beviskravet ikke senkes i saker om forlengelse av forvaring, ettersom de domfelte i disse sakene dømmes til fortsatt forvaring.

Region øst mener forholdet mellom disse bestemmelsene bør omtales i forarbeidene.

3 Kommentarer til de enkelte lovforslagene

Bør grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring endres

Departementet foreslår at prøveløslatelse skal skje etter en bred sikkerhetsmessig vurdering. Regelen foreslås å lyde slik at prøveløslatelse kan skje dersom det anses sikkerhetsmessig forsvarlig, hvor det særlig skal legges vekt på domfeltes atferd under straffegjennomføringen og om det er grunn til å tro at domfelte vil begå nye lovbrudd.

Vi forstår departementet dit hen at den bredere vurderingsnorm som foreslås vil heve terskelen for å bli prøveløslatt fra forvaring. Vi mener at det avgjørende er om beviskravet endres eller ikke. Under henvisning til det som er drøftet ovenfor, er vi av den oppfatning at gjeldende vurderingsnorm i dag åpner for en slik bred vurdering som foreslås, men at domstolene i enkelte saker – antakelig på grunn av det strenge beviskravet – vekter momentene noe annerledes enn påtalemyndigheten og kriminalomsorgen.

Vi støtter likevel en lovendring i den forstand at de rettslige vilkårene som skal anvendes ved vurdering av prøveløslatelse angis i lovteksten.

Det fremgår av høringsnotatet at forslaget er utformet etter mønster av straffegjennomføringsloven § 42 femte ledd om løslatelse fra ordinær fengselsstraff. Region øst stiller spørsmål ved hvorfor det er foreslått å innføre et vilkår om hvorvidt en prøveløslatelse anses «sikkerhetsmessig forsvarlig». Vi viser til at prøveløslatelse etter straffegjennomføringsloven kan nektes dersom «omstendighetene etter en totalvurdering gjør løslatelse utilrådelig.» Ettersom hensynet bak lovendringen er å bringe reglene om prøveløslatelse fra forvaring i samsvar med reglene om tidsbestemt straff, mener vi at vilkårene bør være likelydende.

Det fremgår videre av høringsnotatet at vurderingstemaet utvides ved at forslaget generelt omtaler faren for nye lovbrudd, og ikke begrenser denne vurderingen til bare å gjelde alvorlige lovbrudd. Region øst støtter ikke dette forslaget. Vi mener at både forvaringens begrunnelse, formål, belastning og inngrepsgraden det innebærer å være underlagt forvaring taler mot at terskelen for å nekte prøveløslatelse legges så lavt. Vi vil i denne forbindelse påpeke at de forvaringsdømte utgjør en heterogen gruppe. Mange forvaringsdømte har et svært lavt

fungeringsnivå, og vil aldri kunne bli prøveløslatt fra forvaring om dette vilkåret blir gjeldende. Vi mener at samfunnet må tåle en viss risiko for nye straffbare handlinger, men at samfunnet må vernes mot nye alvorlige/forvaringskvalifiserende handlinger fra de forvaringsdømte.

Departementet ber videre om synspunkter på om hvorvidt betydningen av den forvaringsdømtes progresjon og/eller andre momenter bør inngå i vurderingen.

Region øst er enig med Riksadvokaten i at det i praksis synes å være en tendens til å underkjenne betydningen av en gradvis tilbakeføring til et liv i frihet også for ressurssterke grupper av forvaringsdømte, og at det i stedet oppstilles omfattende vilkår som tilsynelatende kompenserer for den usikkerhet som ligger i nærliggende fare-vurderingen. Vi mener at domfeltes progresjon, eller mangel på progresjon, er et sentralt moment som må inngå i en vurdering av gjentakelsesfaren. En større vektlegging av progresjonshensynet vil etter vår vurdering i større grad ivareta både samfunnssikkerheten og den forvaringsdømtes behov for en gradvis tilbakeføring til samfunnet. Vi mener en slik vektlegging også vil gi bedre tilrettelagte løslatelser, som igjen reduserer gjentakelsesfaren på lang sikt.

Vi vil bemerke at det vi opplever som inkonsekvent med dagens regelverk, er ulikheten i vurderingsgrunnlaget når det gjelder beslutninger som tas under gjennomføringen av forvaringsstraffen sammenlignet med den vurderingsnormen som gjelder for vurdering av prøveløslatelse. En positiv effekt ved å endre vurderingstemaet til «sikkerhetsmessig forsvarlig» (utilrådelig) er at det vil bli en bedre sammenheng i regelverket, særlig mellom reglene om permisjon, overføring til lavere sikkerhet og prøveløslatelse. Det vil kunne medføre at vi i større grad får til en bedre gradvis progresjon/utslusning av de forvaringsdømte enn det som ofte er tilfelle i dag. Dette har særlig kommet på spissen i noen få saker, hvor kriminalomsorgen har vurdert at det ikke har vært sikkerhetsmessig forsvarlig å innvilge en kort permisjon, men hvor domstolen har kommet til at det var grunnlag for prøveløslatelse. Dette fremstår som noe paradoksalt, men også forståelig all den tid vurderingstemaet og beviskravene er ulike.

Vi mener videre at den forvaringsdømtes endringsvilje og reelle motivasjon bør være tungtveiende momenter ved farevurderingene. Det må vurderes hva den domfelte selv har gjort for å jobbe med sitt kriminalitetsbilde for å redusere sin egen risiko for fremtidig alvorlig kriminalitet. Vi deler Riksadvokatens syn på at det er en utfordring med de forvaringsdømte som bevisst medvirker til at kriminalomsorgen og påtalemyndigheten har lite konkret informasjon å basere gjentakelsesvurderingen på. Det er flere eksempler på forvaringsdømte som har oppnådd tidlig prøveløslatelse til tross for mangel på endringsrettet fokus. Vi mener derfor at domfeltes atferd i soningen bør vektlegges tyngre i disse sakene, nettopp for å få frem hvilket fokus den domfelte har vist under forvaringen. Selv om det er objektive holdepunkter for farlighet som skal vektlegges, må de observasjoner fengselsansatte gjør av den forvaringsdømte i fengselet etter vår vurdering kunne tillegges større vekt i slike tilfeller.

Samtidig kan de ressurssterke forvaringsdømte gjerne ha en upåklagelig atferd og ta imot de tilbud de får om behandling, programvirksomhet osv. i anstalten. Endringsviljen kan imidlertid i noen tilfeller ikke fremstå som reell og troverdig, men derimot motivert av å oppnå en rask prøveløslatelse. I disse sakene mener vi det kan være grunn til å være varsom med å tillegge god atferd for stor vekt, men at det i stedet bør vurderes hvor dypt både vilje og evne til endring stikker.

Vi er videre enig i at straffehistorikk bør være et tungtveiende moment ved vurdering av gjentakelsesfaren. Spesielt i de sakene hvor det ellers er lite å basere vurderingen på fordi

domfelte ikke medvirker til dette, men også overfor de såkalt «mønsterfangene», som gjør alt «riktig» under soningen.

Som Ila fengsel og forvaringsanstalt har påpekt må det også i noen saker kunne legges vekt på om det foreligger skylderkjennelse. Vi viser til Rt-2014-951 avsnitt 22 hvor det uttales at «[S]elv om det ikke er noe vilkår for prøveløslatelse at det foreligger skylderkjennelse, må det kunne vektlegges i vurderingen av om det fortsatt foreligger nærliggende gjentakelsesfare.» Momentet kan etter vår vurdering ikke vektlegges tungt isolert sett, men det vil i en bredere vurdering kunne knyttes opp til vurderingen av den forvaringsdømtes endringsarbeid.

I høringsnotatet bes det videre om synspunkter på hvilken vekt risikoen for ny kriminalitet bør tillegges i den samlede vurderingen av om en prøveløslatelse er sikkerhetsmessig forsvarlig, sammenholdt med for eksempel forhold som at den forvaringsdømte har tatt utdanning under forvaringsoppholdet.

Region øst mener at det i enkelte saker legges for stor vekt på slike momenter som at den domfelte har tatt utdanning under oppholdet i anstalten. Som vi kommenterte ovenfor, vil dette i noen saker kunne være en risikodempende faktor, men det må sees i sammenheng med den domfeltes historikk og utgangspunkt. Vi mener det må foretas en grundig vurdering av om hvorvidt slike momenter faktisk reduserer den reelle gjentakelsesfaren. Region øst viser til Ila fengsel og forvaringsanstalt sin høringsuttalelse på dette punkt. Vi tiltrer for øvrig også Ila øvrige vurderinger i uttalelsen hva gjelder hvilke momenter som bør vektlegges ved vurdering av gjentakelsesfaren/om en prøveløslatelse er sikkerhetsmessig forsvarlig.

Gjeninnsettelse ved brudd på fastsatte vilkår

Departementet har bedt om synspunkter på om det er behov for tydeliggjøring av loven, eller om det i tilstrekkelig grad anses å følge av gjeldende rett at alvorlige og gjentatte vilkårsbrudd skal tillegges betydelig vekt og at det ikke er noe krav om nærliggende gjentakelsesfare.

Region øst vil først bemerke at bestemmelsens ordlyd er alvorlig *eller* gjentatt, og ikke «alvorlig og gjentatt», slik det fremgår av høringsnotatet.

Vi tolker høringsnotatet dit hen at spørsmålet egentlig er om hvorvidt vi opplever at domstolene deler kriminalomsorgens og påtalemyndighetens vurdering av om ett eller flere vilkårsbrudd oppfyller lovens vilkår for gjeninnsettelse, og altså ikke om alvorlige og gjentatte vilkårsbrudd skal tillegges betydelig vekt - all den tid dette er selve inngangsvilkåret for en gjeninnsettelse.

Slik vi ser det vil det ofte være en nær sammenheng mellom vilkårsbrudd og nærliggende gjentakelsesfare, ettersom vilkårene er fastsatt individuelt og med det formål å redusere gjentakelsesfaren i tilstrekkelig grad. Friomsorgen sender fortløpende melding om brudd på prøveløslatelsesvilkår, og regionkontoret foretar en vurdering av alvorlighetsgraden av vilkårsbruddet - herunder om det foreligger grunnlag for å fremsette begjæring til påtalemyndigheten om gjeninnsettelse. Det avgjørende ved vurderingen er om det foreligger brudd på et vilkår som har vært sentralt for å ivareta samfunnsvernet. Vi viser til HR-2016-1457-A hvor det uttales at «Gjentakelsesfaren er et grunnvilkår for forvaring som må være oppfylt også ved gjeninnsettelse. Det betyr imidlertid ikke at det må foretas en ny og selvstendig vurdering av dette ved gjeninnsettelse, hvis det er på det rene at vilkåret er oppfylt.»

Region øst antar at det kan være hensiktsmessig å presisere vurderingsnormen i lovteksten.

Fastsettelse av frist for prøveløslatelse

Det foreslås i høringsnotatet innført en lovhjemmel hvor tingretten gis adgang til å fastsette frist for iverksettelse av prøveløslatelse samtidig som Kriminalomsorgen gis anledning til å forlenge denne fristen dersom særlige grunner foreligger.

I høringsnotatet punkt 5.1. annet avsnitt savner vi en henvisning til om det er en beskrivelse av praksis eller regelverk. Så vidt vi er kjent med er det etter gjeldende rett ikke et krav om at retten skal sette en tidsfrist for prøveløslatelse etter forvaring.

For at den innsatte og kriminalomsorgen skal kunne gjøre nødvendige forberedelser til å få på plass sikkerhetsmessig betryggende rammer rundt en prøveløslatelse, mener vi at domstolen som den klare hovedregel bør fastsette en tidsfrist for prøveløslatelse. Det er videre viktig at fristen fastsettes individuelt i hver enkelt sak, slik at det kan tas hensyn til hvor mye arbeid som gjenstår med å få på plass for eksempel bolig før en prøveløslatelse kan iverksettes. Region øst deler fullt ut Riksadvokatens bekymring knyttet til at de forvaringsdømte som ikke er samarbeidsvillige likevel blir prøveløslatt ved rettens fastsatte frist, uavhengig av om man har fått på plass sikkerhetsmessig betryggende rammer for prøveløslatelsen. Region øst har hatt noen slike saker hvor den forvaringsdømte på ingen måte har ønsket å samarbeide med kriminalomsorgen eller kommunen om å få på plass en bolig, og hvor eneste løsning har blitt å la den prøveløslatte ta midlertidig opphold på hotell - kompensert med strenge vilkår om innetid og daglig oppmøte hos friomsorgen.

Region øst anser det derfor positivt at det reguleres i lov at det skal fastsettes en frist for iverksettelse av prøveløslatelsen, og videre at denne fristen skal kunne forlenges når særlige grunner taler for det. Vi vedkjenner at det i enkelte saker er et behov for en slik løsning som åpner for å forlenge den fastsatte fristen. Region øst mener imidlertid at det i så tilfelle bør fastsettes en øvre skranke for det tidsrom eller det antall ganger kriminalomsorgen kan treffe et slikt vedtak, alternativt at kompetansen til å treffe beslutning om å forlenge den fastsatte fristen bør tilligge domstolen.

Fra et rettssikkerhetsperspektiv bør det reguleres tydelig hvordan et forvaltningsorgan skal tillegges myndighet til å utsette en beslutning truffet av domstolen, slik forslaget legger opp til. Fra det samme perspektiv anser vi det problematisk at det ikke er foreslått en øvre skranke for hvor lenge kriminalomsorgen kan holde den forvaringsdømte i anstalt utover den prøveløslatelsesfrist som domstolen opprinnelig har satt, men at bestemmelsen derimot åpner for at «*Fristen kan om nødvendig forlenges flere ganger.*» Ved at Kriminalomsorgen tillegges en slik myndighet, kan det raskt oppstå anklager fra den forvaringsdømtes side om at prosessen med å få på plass et forsvarlig prøveløslatelsesopplegg treneres av Kriminalomsorgen. Det kan også tenkes at en slik ordning som foreslått vil medføre at kommunene opplever å ha lenger tid til disposisjon for å få på plass et opplegg, slik at arbeidet indirekte treneres.

Vi stiller videre spørsmål ved om det er tenkt at en slik beslutning skal treffes i vedtaks form eller om det vil være et prosessuelt skrift.

For det tilfelle at myndigheten til å forlenge en allerede fastsatt frist skal tilligge domstolen, kan vi foreslå at Kriminalomsorgen kan få kompetanse til å iretteføre disse sakene. Dette vil etter vårt skjønn være både effektivt og ressursbesparende. Vi antar også at en slik beslutning av domstolen kan utferdiges i kjennelses form, og at sakene ikke vil være særlig arbeidskrevende.

Vi mener det er nødvendig å se nærmere på problemstillingen som kan oppstå ved at det i tiden mellom at prøveløslatelse er besluttet - og før den er iverksatt - oppstår forhold rundt den forvaringsdømte som tilsier en endret risikovurdering av gjentakelsesfaren.

Adgangen til å fastsette felles forvaringsstraff

Region øst støtter forslaget. Det er videre ønskelig at det reguleres i regelverket hvordan dom på forvaring pluss annen etterfølgende særreaksjon skal samordnes. Vi har i Region øst nå et tilfelle hvor en forvaringsdømt er idømt dom på overføring til tvungent psykisk helsevern, og et annet tilfelle hvor en forvaringsdømt er idømt dom på overføring til tvungen omsorg. Det reguleres ikke i regelverket hvordan man i slike tilfeller skal samordne disse dommene. Vi håper departementet kan se nærmere også på denne problemstillingen.

Varigheten av prøveløslatelse fra forvaring

Region øst har de siste årene hatt flere saker hvor spørsmål om forlengelse av prøvetiden ut over femårsfristen har vært aktuelt. Felles for disse sakene er at alle prøveløslatelsene gjelder refusjonssaker. Et annet fellestrekk er at det i svært liten grad har vært endringer i regimet rundt disse domfelte siden de ble prøveløslatt av domstolene. Dette skyldes i hovedsak at kriminalomsorgen ikke har vurdert det som sikkerhetsmessig forsvarlig å lempe på regimet rundt de forvaringsdømte.

Ettersom femårsregelen bevisst har blitt brutt av domstolene i flere saker for å hindre tilbakefall til alvorlig kriminalitet ved å opprettholde det regime domfelte er i, anser vi det isolert sett positivt at det nå er foreslått en utvidet lovhjemmel slik at det blir en avklaring på den usikkerheten som har versert rundt hjemmelsproblematikken for en slik forlenging av prøvetiden.

Vi vil imidlertid også her anbefale en gjennomgang/evaluering av disse sakene. Vi mener det bør sees nærmere på hvordan det går med de prøveløslatte forvaringsdømte, sammenholdt med hvilket regime de ble prøveløslatt fra. Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved om en prøveløslatelse er den beste løsningen i enkelte av disse sakene, og vi har en viss bekymring for at muligheten til å forlenge prøvetiden kan bli en «hvilepute» på en vanskelig sak.

Region øst mener derfor det i stedet bør arbeides med å etablere et system som gjør at kommunen kan overta ansvaret for disse personene. Det må i den sammenheng avklares i hvilken grad den kommunale helse- og omsorgstjenesten har adgang til å bruke tvang i en slik grad at dette blir sikkerhetsmessig forsvarlig. Dersom det ikke finnes tilfredsstillende løsninger på dette, vil utfallet i enkelte saker kunne bli at den domfelte må gjeninnsettes på slutten av prøvetiden - i ytterste konsekvens etter 10 år som prøveløslatt uten brudd. Alternativt at det på nytt utvikler seg en praksis i domstolene hvor prøvetiden forlenges ut over de fastsatte fristene, under henvisning til at dette ikke fremstår som «reelle prøveløslatelser». Slik forsker Berit Johnsen skriver^v, kan det diskuteres om prøveløslatelse på vilkår om opphold i institusjon utover ett år er å betrakte som en prøveløslatelse.

Vi finner her grunn til å vise til at det i Mæland-rapporten ble pekt på at «*Utredningsgruppen finner det betenkelig at personer som holdes innenfor strafferettssystemet som prøveløslatt til institusjon/kommunal boenhet i årevis fordi den kommunale helse- og sosialtjenesten ikke kan fremskaffe et godt nok tilbud som kan ivareta personen på en god og trygg måte både for*

^v Elleve år med forvaring: Løslatelse – praksis og rettspraksis – og tilbakefall. Av forskningsleder dr. scient. Berit Johnsen

vedkommende selv og samfunnet. Det synes urimelig at disse nødvendige rammer ikke kan være utelukkende av sivilrettslig art.» Region øst deler utredningsgruppens syn fullt ut.

Økonomiske konsekvenser

De foreslåtte endringene hva gjelder prøveløslatelse vil innebære at færre forvaringsdømte tilstås prøveløslatelse. Dette vil påføre kriminalomsorgen økonomiske konsekvenser ved at det til enhver tid vil være flere forvaringsdømte i anstalt. Kriminalomsorgen har allerede i dag for få forvaringsplasser. Vi viser til at Ila fengsel og forvaringsanstalt har hatt et belegg på godt over 100 % på forvaringsplasser det siste halve året.

Forslaget om forlenget prøvetid vil også føre til at friomsorgskontorene må besørge en betydelig lengre oppfølging av de prøveløslatte, hvilket igjen vil medføre at de må følge opp flere forvaringsdømte enn i dag.

De foreslåtte endringene medfører følgelig et behov for at kriminalomsorgen tilføres økte ressurser.

3 Forslag til andre lovendringer

Bruk av elektronisk kontroll

Region øst foreslår at det innføres hjemmel for bruk av elektronisk kontroll for forvaringsdømte. Vi mener dette kan være hensiktsmessig både som ledd i en utslusningsfase og som et kontrollmiddel ved en prøveløslatelse, for eksempel for å kontrollere at den domfelte overholder innetider. Innføring av bruk av EK vil etter vår vurdering kunne bidra til å ivareta samfunnsbeskyttelsen i større grad, og det vil kunne være ressursbesparende for friomsorgskontorene. En slik ordning vil også ivareta de ansattes sikkerhet på en bedre måte, ved at antall kontroller på natt blir redusert. Vi vil understreke at bruk av elektronisk kontroll må komme i tillegg til, og ikke istedenfor, menneskelig kontakt.

Delegasjon av vedtaksmyndighet

Region øst mener at gjeldende regelverk om behandling av søknader fra forvaringsdømte er underlagt en for omstendelig og tidkrevende prosess. Vi fremmet derfor i mai 2017 et forslag om at det bør åpnes for å delegerer myndighet i disse sakene. Forslaget er oversendt til KDI. En delegering av vedtakskompetansen vil bidra til en mer effektiv og hurtig saksgang i disse sakene. Vi anser det videre klart at de større enhetene og forvaringsanstaltene har tilstrekkelig kompetanse til å foreta selvstendige beslutninger om permisjonsutganger mv, og at de innehar den nødvendige avstand til den domfelte.

Vi kan ikke se at det foreligger særlige rettssikkerhetsmessige betenkeligheter ved en slik endring eller at dette vil svekke samfunnssikkerheten. Den nærmere begrunnelse for forslaget fremgår av brevet, som for ordens skyld følger vedlagt. Vi håper departementet tar forslaget i betraktning i det videre arbeidet med regelverket.

Kompetanse til å iretteføre saker om prøveløslatelse og gjeninnsettelse ved vilkårsbrudd

Region øst mener at Kriminalomsorgen v/regionalt nivå bør kunne overta ansvaret for å iretteføre saker om prøveløslatelse fra forvaring og gjeninnsettelse som følge av vilkårsbrudd (ikke ny kriminalitet). Vi mener en slik løsning vil være både effektiv og ressursbesparende. Vi viser til at kriminalomsorgen allerede har inngående kjennskap til den forvaringsdømte og

hans/hennes soningsforløp, og at vi besitter god kunnskap om innholdet i soningen og om de enkelte enhetene hvor den forvaringsdømte tar opphold.

Regionalt nivå i kriminalomsorgen har mye erfaring med å vurdere prøveløslatelser og å aktorere saker knyttet til gjeninnsettelse ved vilkårsbrudd, både når det gjelder brudd på vilkår for prøveløslatelse fra tidsbestemt straff, samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring og ungdomsstraff. Selv om sakene knyttet til forvaring er mer omfattende, mener vi at vi har kompetanse til å kunne håndtere disse sakene på en god og forsvarlig måte.

Vi viser også til at Kriminalomsorgsdirektoratet har tatt til orde for en slik løsning i sin høringsuttalelse til Straffeprosessutvalgets utredning NOU 2016: 24 - Ny straffeprosesslov. Fra uttalelsen hitsettes; *«I forlengelsen av dette synspunktet, kan det stilles spørsmål om ikke kriminalomsorgens kompetanse til å møte i retten bør utvides til også å gjelde brudd på vilkår fastsatt av retten ved prøveløslatelse fra forvaring. Oppheving eller endring av fastsatte særvilkår og gjeninnsettelse vedgår (som ellers) forvaringsdommens allerede fastlagte og rettskraftige rammer. Likevel er det i dag statsadvokaten som irettetfører disse sakene. (...) KDI ønsker imidlertid ikke å foreslå at kriminalomsorgen tar seg av saker om forlengelse av forvaringsstraffens tidsramme. Endring av fastlagte og rettskraftige rammer, slik en forlengelse av forvaringsstraffens tidsramme vil være, må naturlig nok irettetføres av påtalemyndigheten.* Kriminalomsorgen region øst støtter denne inndelingen ved at det fortsatt må tilligge påtalemyndigheten å irettetføre saker om forlengelse av forvaring.

Utganger fra varetekt

I saker hvor den opprinnelige tidsrammen for forvaringen utløper før det foreligger rettskraftig dom på forlengelse, vil progresjonen til den innsatte stoppe opp på grunn av at Kriminalomsorgen ikke har hjemmel til å innvilge utganger når innsatte utholder varetekt. Vi anser at dette er svært uheldig først og fremst av hensyn til den innsattes progresjon, men også ved at det medfører unødvendig belastning på politiet som må besørge fremstillinger av den innsatte. Vi anbefaler derfor at det innføres en hjemmel hvor kriminalomsorgen opprettholder vedtakskompetansen i disse tilfellene hvor forvaringsdømte utholder varetekt i påvente av rettskraftig dom på forlengelse av tidsrammen.

Behov for en permisjonsbolig

En annen utfordring vi opplever i forbindelse med progresjon gjelder de forvaringsdømte som skal gjennomføre overnattingspermisjoner men som ikke har en permisjonsadresse. Mange av de forvaringsdømte har ingen tilhørighet til østlandet hvor de gjennomfører forvaring, eller de har mistet sitt tidligere nettverk, slik at de ikke har en bolig å ta opphold i ved overnattingspermisjoner. Regelverket åpner ikke for at det kan anses som en permisjon å overnatte på en av kriminalomsorgens egne enheter for eksempel ved en overgangsbolig, og heller ikke at overnattingspermisjoner kan gjennomføres på hotell. Ettersom det ofte vil kreves at innsatte har gjennomført minst én overnattingspermisjon før de kan innvilges overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå, utgjør dette et hinder for de innsattes mulighet for progresjon. I en konkret sak har vi «løst» dette ved å innvilge innsatte to lange dagspermisjoner med utgang to dager etter hverandre, men hvor selve overnattingen har funnet sted på forvaringsanstalten. Dette er ikke en tilfredsstillende løsning, og vi har derfor et klart behov for en «permisjonsbolig» som kan være til disposisjon på permanent basis for disse forvaringsdømte. Alternativt bør det åpnes for andre løsninger i regelverket.

Forvaringsdømte med utvisningsvedtak

Forvaringsordningen er etter vår vurdering ikke en egnet straffereaksjon for utenlandske statsborgere. Hensett til de strenge vilkårene for å bli idømt forvaring, vil

utlendingsmyndighetene treffe vedtak om utvisning for de aller fleste forvaringsdømte med utenlandsk statsborgerskap. Det vil i mange av disse sakene være særlig krevende å forberede en prøveløslatelse. I de tilfeller hvor den forvaringsdømte plikter å forlate riket, men ikke kan uttransporteres med tvang, vil det være vanskelig å oppnå prøveløslatelse ettersom domfelte ikke har alle rettigheter og at det dermed vil være vanskelig å få i stand et forsvarlig opplegg for en prøveløslatelse.

Vi opplever også at retten i noen saker lempet noe på gjentakelsesvurderingen hvor prøveløslatelse besluttes med vilkår om iverksettelse av utvisningsvedtak. Dette til tross for at de forvaringsdømte gjerne ikke har gjennomført noe endringsrettet arbeid av betydning, og at opplysningene om hvilke forhold som venter den domfelte i hjemlandet utelukkende er basert på den forvaringsdømtes egne opplysninger, som i liten grad lar seg verifisere. Vi anser det uheldig at det kan synes som at det lempes på farevurderingen over landegrensene.

På bakgrunn av språkutfordringer, er det også en utfordring for kriminalomsorgen å tilby denne gruppen forvaringsdømte de samme endringsrettede tilbud som de øvrige forvaringsdømte.

Vi har ikke per nå et konkret forslag til hvordan disse utfordringene bør løses i regelverket, men vi vil likevel gjøre oppmerksom på de utfordringer vi ser med forvaringsdømte med utvisningsvedtak.

Bortfall av idømt fengselsstraff og samfunnsstraff

Straffeloven § 42 angir at tidligere idømt fengselsstraff og samfunnsstraff faller bort når forvaring idømmes. Vi anbefaler at bestemmelsen endres til også å omfatte ungdomsstraff og andre idømte særvilkår for fullbyrdingsutsettelse etter straffeloven § 37.

Gjennomgang av underliggende regelverk

Vi mener både forvaringsforskriften og retningslinjene er modent for revisjon. Som vi ovenfor har pekt på, er vi enig i at det er ønskelig med en større grad av progresjon og utganger før de forvaringsdømte prøveløslates. Det er derfor viktig at regelverket legger bedre til rette for dette. Vi opplever at regelverket bærer preg av å være utformet med sikte på den tidligste fasen i soningsforløpet, ved opphold i anstalt med høy sikkerhet. Vi mener derfor at regelverket særlig knyttet til fremstilling og permisjon bør gjennomgå. Vi opplever for øvrig at retningslinjene generelt er lite oppdatert og at det flere steder henvises til bestemmelser som ikke lenger er gjeldende. Vi håper departementet tar våre innspill med i det videre arbeidet med forvaringsreglene.

Med hilsen

Jon Sverre Bråten
regiondirektør

May Britt Aune
seniorrådgiver

Vedlegg:

Høringsuttalelse fra Kriminalomsorgen Ila fengsel og forvaringsanstalt

Høringsuttalelse fra Kriminalomsorgen Ullersmo fengsel

Høringsuttalelse fra Kriminalomsorgen Hedmark fengsel

Brev fra Kriminalomsorgen region øst til Kriminalomsorgsdirektoratet av 28. mai 2017



Kriminalomsorgen region øst - regionkontor

Deres ref:

Vår ref:
201716475-20

Dato:
10.11.2017

HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG OM ENDRINGER I STRAFFELOVENS REGLER OM FORVARING

Vi viser til oversendelsesbrev fra region øst av 13. september 2017 og oversender med dette anstaltens innspill til høringen.

Ila fengsel og forvaringsanstalt er i det vesentlige enig i det som fremkommer i høringsnotatet, både når det gjelder Riksadvokatens forslag i brevet av 5. desember 2014 og departementets vurderinger i høringsnotatet. Anstalten har likevel enkelte merknader til de ulike punktene.

2 Bør grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring endres

2.1 Gjeldende rett

Det fremgår av høringsnotatet at forvaringsdømte kan søke om prøveløslatelse tidligst ved minstetidens utløp. Anstalten vil imidlertid påpeke at begjæring om prøveløslatelse kan fremsettes og tas under behandling før minstetiden er utholdt, jf. retningslinjene om forvaring kapittel 5, side 21. Domfelte kan imidlertid ikke prøveløslates før minstetiden er utløpt, jf. straffeloven § 44 første ledd.

2.2 Generelt om Riksadvokatens forslag

Departementet foreslår at reglene om prøveløslatelse fra forvaring endres slik at de bringes i samsvar med reglene om prøveløslatelse fra tidsbestemt fengselsstraff. Vurderingstemaet i straffegjennomføringsloven § 42 femte ledd er *om omstendighetene etter en totalvurdering gjør løslatelse utilrådelig*. Det anbefales likevel at vurderingstemaet ved prøveløslatelse fra forvaring skal være om en prøveløslatelse vil være *sikkerhetsmessig forsvarlig*.

Anstalten kan ikke se at det er nærmere begrunnet hvorfor man har kommet til at *sikkerhetsmessig forsvarlig* vil være det best egnede av disse vurderingstemaene, men er uansett enig i at dette vil åpne for en bredere vurdering enn i dag. Vi er også enige i at det bør gjøres noe for å unngå den inkonsekvensens dagens ordning innebærer ved at det på grunn av ulike vurderingstemaer kan være lettere å få innvilget prøveløslatelse fra forvaring enn fra tidsbestemt straff.

Etter anstaltens oppfatning må formålet med forvaringsinstituttet, å beskytte samfunnet mot ny alvorlig kriminalitet, også tillegges vesentlig vekt ved vurderingen av spørsmålet om prøveløslatelse. For å beskytte samfunnet vil det være av vesentlig betydning at en prøveløslatelse fra forvaring vurderes som trygg, eller med andre ord, som *sikkerhetsmessig forsvarlig*. Dette antas også å være i tråd med den allmenne rettsoppfatning.

Riksadvokaten peker på hva vurderingen av spørsmålet om prøveløslatelse skal bygge på. Spørsmålet er om det etter at forvaringsdommen ble avsagt, har inntrådt endringer i domfeltes atferd og funksjonsevne som innebærer en annen vurdering av gjentakelsesfaren. I denne vurderingen bør den forvaringsdømtes endringsvilje og egeninnsats være sentrale momenter.

Kriminalomsorgen skal legge til rette for at den domfelte skal kunne gjøre en egeninnsats for å motvirke et kriminelt handlingsmønster. Det bør derfor legges betydelig vekt på hva den domfelte selv har gjort for å endre sin atferd og tilpasse seg et liv i frihet, jf. forvaringsforskriften § 2. Kriminalomsorgen skal gi den forvaringsdømte mulighet til dette, og innholdet i forvaringen skal tilpasses den enkeltes særlige forutsetninger og behov, jf. forvaringsforskriften §§ 2 og 3. Aktuelle tiltak/tilbud kan blant annet være atferdstrening og sosial trening i avdelingen, tilrettelagt aktivitet/sysselsetting, programvirksomhet og behandling. Erfaringsmessig er det i retten ofte et langt større fokus på hvilken tilrettelegging anstalten har gjort enn på hva den forvaringsdømte selv har gjort for å endre sin atferd for å motvirke ny kriminalitet.

Til sammenligning kan det nevnes at det i vurderingen av prøveløslatelse fra tidsbestemt straff inngår om innsatte *har vist særlig vilje og evne til å endre sin livsførsel. I den forbindelse kan det legges vekt på om domfelte har deltatt i ulike behandlings- eller påvirkningsprogram og/eller andre tiltak*. Dette fremgår av retningslinjene til straffegjennomføringsloven § 42 punkt 3.45.2, under overskriften *Retningslinjer for skjønnsutøvelsen*.

Opplysninger fra innsattes behandlere vil kunne være nyttig informasjon ved vurdering av gjentakelsesfaren. Dette forutsetter imidlertid at innsatte samtykker til at behandleren gir opplysninger til anstalten. Erfaringsmessig gis slikt samtykke oftere når opplysningene fra behandlingen gir et positivt bilde av innsatte enn når de viser at liten endring er skjedd. Anstalten bør alltid forsøke å innhente slik informasjon. Hvilken vekt informasjonen kan tillegges, må uansett vurderes. Informasjonen vil blant annet kunne være påvirket av ønsket om å opprettholde det tillitsforhold som er avgjørende for en vellykket behandling.

Vi ser relativt hyppig at det ikke gis opplysninger om behandlingen i forkant av anstaltens risikovurderinger, men at forsvarer stevner behandlere til hovedforhandling. Da har verken kriminalomsorgen eller påtalemyndigheten mulighet til å trekke informasjon fra behandlingen inn i vurderingene. Dette finner vi uheldig. Vi vil anbefale en rutine som tilsier at dersom behandler skal høres under hovedforhandling, må vedkommende skrive et notat i forkant slik at påtalemyndighet og kriminalomsorgen kan ta dette inn i sine vurderinger. Dette finner vi nødvendig for en god belysning av risikosituasjonen.

For noen grupper forvaringsdømte er det store utfordringer med å vurdere faren for nye lovbrudd basert på endring. Dette gjelder særlig for de velfungerende, ressurssterke, som ofte har høy utdanning og har hatt en ordnet tilværelse parallelt med den alvorlige kriminaliteten, og for de tunge kriminelle, som eksempelvis er dømt for grovt ran eller annen gjengkriminalitet og har et kriminelt levesett. For disse er gjentakelsesfaren ofte forbundet med dyssosiale eller psykopatiske personlighetstrekk, som i liten grad lar seg endre, heller ikke ved behandling. I slike saker er det faktum at de ikke har begått alvorlige lovbrudd mens de har vært i fengsel, lite informativt ved vurderingen av om de på ny vil begå seksuelle overgrep eller annen alvorlig

kriminalitet etter løslatelse. De har ofte evnen til å tilpasse seg ut fra det som kan gagne dem, både ved sin atferd i anstalten og i sine forklaringer for retten. Enkelte har også uttalt at de bevisst har hatt en dårlig atferd i begynnelsen av oppholdet, for dermed å kunne vise til en positiv utvikling etter hvert.

Her vil vurderingen av gjentakelsesfaren i stor grad måtte bygge på art og grovhet av de aktuelle handlingene sammenholdt med domfeltes strafferettslige historikk og personlighetstrekk. Ifølge forskning er tidligere kriminalitet og psykopati faktorer som er egnet til å forutsi ny kriminalitet. En lovendring som åpner for en bredere vurdering der atferd og manglende samhandling i større grad vil kunne vektlegges, vil forhåpentlig gjøre det lettere å få disse forvaringsdømte til å samarbeide med anstalten og delta i endringsrettede tiltak for om mulig å påvirke deres holdninger til kriminaliteten.

Anstalten er enig i at det bør gis føringer for det skjønnet som skal utøves ved vurderingen av spørsmålet om prøveløslatelse fra forvaring. Anstalten mener følgende momenter bør vurderes:

- Handlingene domfelte er idømt forvaring for, art og grovhet
- Strafferettslig historikk
- Skylderkjennelse, jf. Høyesteretts uttalelse i Rt. 2014 s. 951 avsnitt 22
- Personlighetstrekk, personlighetsavvik, diagnoser, behandlingsbehov
- Risikofaktorer for ny kriminalitet, eksempelvis rusproblematikk, tilknytning til kriminelle miljøer mv.
- Atferd under gjennomføring av forvaringen, herunder samarbeid, deltakelse i endringsrettede tiltak, hendelser av betydning og eventuelle nye straffbare forhold
- Om det er vurdert som sikkerhetsmessig forsvarlig å innvilge domfelte permisjoner eller annen progresjon i soningen
- Om domfelte etter domstidspunktet har hatt en utvikling (psykologisk endring) som reduserer risikoen for ny alvorlig kriminalitet. Her inngår spesielt domfeltes egeninnsats samt evne og vilje til endring. Om mulig, må det antydes hvor stor en slik risikoreduksjon kan være, eventuelt om en risikoreduksjon vil forutsette omfattende tilsyn og kontroll.
- Situasjonen ved en prøveløslatelse, herunder hvilke vilkår som kan settes og om det er beskyttelsesfaktorer som kan bidra til å redusere gjentakelsesfaren, som tilbud om bolig, daglig aktivitet og behandling, inntekt, nettverk mv.
- Om det er grunn til å tro at domfelte vil overholde nødvendige vilkår
- Friomsorgens mulighet for å kontrollere at nødvendige vilkår overholdes

Etter anstaltens oppfatning bør andre forhold, eksempelvis skolegang og kontakt med nettverk, bare tillegges vekt i vurderingen hvis de i den konkrete saken fører til at gjentakelsesfaren reduseres. Utdanning vil kunne være en viktig faktor for å redusere risiko, særlig for dem som har lite utdanning fra før. I gruppene ressurssterke og tunge kriminelle har vi imidlertid sett at noen tar utdanning som de ikke bruker når de kommer ut. De fortsetter i stedet sin kriminelle livsførsel. Skolen fungerer dessuten til dels som et fristed for de forvaringsdømte, ved at atferd verken observeres eller dokumenteres av kriminalomsorgen.

Anstalten er videre enig i viktigheten av at man før en prøveløslatelse får testet om domfelte er i stand til å forholde seg til mindre restriktive soningsforhold. Dette vil kanskje særlig gjelde for de ressurssterke og tunge kriminelle forvaringsdømte, som med sine dyssosiale trekk ofte har en manglende ansvarsfølelse og respekt for regler og/eller forpliktelser. Her kan det særlig være viktig å få prøvd ut om den forvaringsdømte i et opplegg med færre rammer og mindre kontroll, vil gjenoppta kontakten med sitt tidligere belastede nettverk.

Utfordringen med dagens ordning er imidlertid at de forvaringsdømte i mange tilfeller blir prøveløslatt av retten før kriminalomsorgen har funnet det sikkerhetsmessig forsvarlig å innvilge dem permisjoner og/eller overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Dette har sammenheng med ulikheter i vurderingsgrunnlagene.

Dersom det foreligger en viss tvil i forbindelse med sviktfarevurderingen, og fastsettelse av vilkår ikke anses tilstrekkelig til å gjøre en permisjon sikkerhetsmessig forsvarlig, skal permisjon ikke innvilges. Dette følger av retningslinjene punkt 3.36 til straffegjennomføringsloven § 33. For de forvaringsdømte er det dermed en høyere terskel for å få innvilget permisjon enn for å bli prøveløslatt. Anstalten mener dette er inkonsekvent. En endring av vurderingstemaet ved prøveløslatelse til *sikkerhetsmessig forsvarlig* vil dermed gi bedre sammenheng i regelverket.

For domfelte som er dømt for alvorlige kriminelle handlinger, må sikkerhetsvurderingene være særdeles grundige, slik det fremgår av ovennevnte retningslinjer punkt 1.8. En gradvis progresjon må videre skje innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer, jf. forvaringsforskriften §§ 2 og 3. At retten har funnet det nødvendig å idømme forvaring, tilsier forsiktighet med hensyn til en for rask progresjon, jf. retningslinjene til forvaringsforskriften § 9. Anstalten vil i denne sammenheng påpeke at de fleste forvaringsdømte etter hvert innvilges permisjoner. Det er videre gjennomført over 40 overføringer av forvaringsdømte fra anstalten her til fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig.

2.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at det ved vurderingen av om prøveløslatelse fra forvaring anses *sikkerhetsmessig forsvarlig*, skal legges vekt på faren for nye lovbrudd generelt, ikke bare for alvorlige lovbrudd. Ut fra formålet med forvaringsinstituttet, som er å beskytte samfunnet mot ny alvorlig kriminalitet, er anstalten i tvil om en slik endring er i samsvar med lovgivers intensjon. Vurderingen må også være begrenset til prøvetiden, som i straffegjennomføringsloven § 42 femte ledd.

Anstalten foreslår etter dette følgende ordlyd i den nye bestemmelsen i § 44 første ledd andre punktum: «*Det skal særlig legges vekt på domfeltes atferd under straffegjennomføringen og om det er grunn til å tro at domfelte vil begå nye alvorlige lovbrudd i prøvetiden.*»

Det følger av ordet «særlig» at lovens oppregning ikke er uttømmende. Anstalten har ovenfor nevnt momenter vi mener bør være med i vurderingen. Vi mener imidlertid ikke at disse bør komme til uttrykk i lovteksten, men at de bør fremgå i forarbeidene og i retningslinjene om forvaring. Vi mener videre at den forvaringsdømtes straffehistorikk og tidligere dyssosial atferd bør tillegges stor vekt og at dette bør fremgå i forarbeidene og i retningslinjene. Ved prøveløslatelse fra tidsbestemt straff er det sentralt at såkalte «gjengangere» ikke skal prøveløslates. Slik er det i dag ikke ved forvaring. Vi kan vanskelig se at dette er i tråd med den allmenne rettsoppfatning.

For å få undersøkt om domfelte er i stand til å forholde seg til mindre restriktive rammer, mener anstalten at de forvaringsdømte før prøveløslatelse bør ha gjennomført permisjoner, og helst også et opphold i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Dette innebærer at de forvaringsdømte i hvert fall ikke bør prøveløslates når det ennå ikke er ansett som sikkerhetsmessig forsvarlig å innvilge dem permisjon.

Etter anstaltens oppfatning er risikoen for ny alvorlig kriminalitet det sentrale ved spørsmålet om prøveløslatelse fra forvaring. Den forvaringsdømtes atferd under gjennomføringen av forvaringen har betydning for denne vurderingen. Når det skal vurderes om det er grunn til å tro at domfelte vil overholde vilkår for en prøveløslatelse og de pålegg han måtte få fra friomsorgen,

vil det ha betydning om han har forholdt seg til pålegg fra ansatte og de reglene som gjelder i anstalten. Hvis den forvaringsdømte ikke overholder vilkår og pålegg i prøvetiden, reduseres kriminalomsorgens mulighet for kontroll. Dette har neppe vært lovgivers intensjon, og kan heller ikke sies å være i samsvar med den allmenne rettsoppfatning.

Den foreslåtte endring i reglene om prøveløslatelse fra forvaring åpner for en bredere helhetsvurdering, slik at ikke bare gjentakelsesfaren alene er avgjørende. Selv om risikoen er redusert, kan det likevel foreligge forhold som gjør at en prøveløslatelse ikke vil være sikkerhetsmessig forsvarlig. Slike forhold kan eksempelvis være at den forvaringsdømte ikke har et botilbud, eller ikke et forsvarlig botilbud, men kanskje plass på hospits eller en hytte langt unna friomsorgens mulighet for kontroll. Kanskje har han ikke tilbud om daglig aktivitet, eller han har tilbud, men han kan ikke starte der før om noe tid. Kanskje har han behov for kommunale helse- og omsorgstjenester, noe som kan ta tid å få på plass. Kanskje anses det viktig at han går i behandling, men der er det venteliste. At slike forhold vektlegges i vurderingen, antas også å være i tråd med den allmenne rettsoppfatning.

Det vesentlige ved vurderingen av prøveløslatelse er om det i tiden etter domstidspunktet har inntrådt omstendigheter som tilsier at risikoen for ny alvorlig kriminalitet i tilstrekkelig grad er redusert. Anstalten er dermed enig i at mangler i beslutningsgrunnlaget for risikovurderingen på tidspunktet for prøveløslatelse, eksempelvis fordi domfelte ikke vil samarbeide med anstalten eller med anstaltens psykologteam eller delta i endringsrettede tiltak, vil kunne tilsi at prøveløslatelse ikke er å anse som sikkerhetsmessig forsvarlig.

Det er etter anstaltens oppfatning positivt at det fremgår av merknaden til de nye bestemmelsene i § 44 første ledd hva som ligger i uttrykket «grunn til å tro». Anstalten mener det hadde vært nyttig med en tydeliggjøring i forarbeidene også av hva som omfattes og ikke av uttrykket «objektive holdepunkter».

4 Gjeninnsettelse ved brudd på fastsatte vilkår

Anstalten mener det er behov for en tydeliggjøring i loven av at det i slike tilfeller ikke er et krav om nærliggende gjentakelsesfare. Etter anstaltens oppfatning er det viktig at dette er tydelig for alle som er i befattning med forvaringssaker, også for de forvaringsdømte.

5 Fastsettelse av frist for prøveløslatelse

5.1 Gjeldende rett

Det fremgår her at dersom domstolen kommer til at prøveløslatelse skal gis, fastsetter retten en frist for prøveløslatelsen. Dette har imidlertid ikke alltid vært tilfelle til nå. Når ingen frist er angitt, skal prøveløslatelse iverksettes straks dommen er rettskraftig, slik det fremgår av retningslinjene til forvaringsforskriften § 16. Dette skjer ofte raskt i disse sakene, noe som i enkelte tilfeller har ført til at innsatte måtte løslates før vedtak, opplegg, vilkår og oppfølging var klart. Dette anses som en uheldig løsning. Anstalten ser derfor positivt på at det nå foreslås endringer som gjør at en slik situasjon unngås.

5.2 Riksadvokatens forslag

Anstalten har flere eksempler, i tillegg til det Riksadvokaten har vist til, på at innsatte er prøveløslatt ved utløpet av rettens angitte frist uten at man har fått på plass et akseptabelt opplegg. Forvaringsdømte har eksempelvis endt opp med å bo på hotell, i hytte i skogen og på hospits, fordi det innen den angitte frist ikke har vært mulig å få til noe annet. I noen tilfeller har grunnen vært manglende samarbeid fra den forvaringsdømte, i andre tilfeller skyldes det at

kommunen har trengt mer tid for å kunne skaffe et forsvarlig botilbud. I de nevnte sakene satte retten en frist for prøveløslatelse på henholdsvis ca. fire, seks og ti uker.

Det har også vært en rekke tilfeller der innsatte er prøveløslatt uten et tilbud om daglig aktivitet, enten fordi dette ikke var mulig å få på plass innen fristen for prøveløslatelse, eller fordi domfelte ikke ønsket å samarbeide. Ved prøveløslatelsen etter Høyesteretts dom gjengitt i Rt. 2014 side 951 endte den forvaringsdømte opp på hotell og uten daglig aktivitet fordi han ikke ønsket å samarbeide.

I arbeidet med opplegget for prøveløslatelse innebærer det å skaffe den forvaringsdømte en bolig, særlige utfordringer. Ofte vil domfelte ikke tilbake til sin hjemkommune, som har ansvar for ham. Han vet kanskje ikke hvor han vil bosette seg, eller han endrer ønsker flere ganger i løpet av soningen. Det er også usikkert om og i så fall når domfelte blir prøveløslatt. Det er da vanskelig å stå på venteliste for kommunal bolig eller inngå privat leiekontrakt. Kommunal bolig i en ny kommune forutsetter adresse der. Videre er det ofte ventetid for kommunal bolig. Av hensyn til utleier er det et krav om at utleier skal informeres om forvaringsdommen. Det hender at domfelte vil leie privat, men at han ikke vil opplyse utleier om forvaringsdommen fordi det da er vanskelig å få leie noe sted. Ved valg av bosted må også hensynet til de fornærmede vektlegges.

Som det fremgår av høringsnotatet, vil forslaget om å endre vurderingstemaet for prøveløslatelse, i praksis kunne medføre at færre forvaringsdømte blir prøveløslatt eller at noen blir prøveløslatt senere enn i dag. Det forhold at et forsvarlig opplegg for prøveløslatelse ikke er på plass, vil kunne tilsi at det på det aktuelle tidspunktet ikke vil være sikkerhetsmessig forsvarlig med en prøveløslatelse. I stedet for å sette en frist for prøveløslatelse for å kunne få på plass et opplegg, som det til nå er gjort i mange slike tilfeller, vil retten i stedet kunne komme til at begjæringen om prøveløslatelse ikke tas til følge.

Etter Riksadvokatens syn ville det når retten beslutter prøveløslatelse, vært mer hensiktsmessig å overlate fastsettelsen av frist til kriminalomsorgen. Anstalten mener imidlertid den beste løsningen vil være, slik retten har gjort i en rekke dommer om prøveløslatelse, å overlate til kriminalomsorgen å fastsette tidspunktet for prøveløslatelsen. I slike tilfeller skal domfelte løslates så snart som mulig, jf. retningslinjene til forvaringsforskriften § 16.

Retten vil da kunne uttale i domspremissene hva som vil være tilstrekkelig for at prøveløslatelse kan skje og at prøveløslatelse skal iverksettes så snart dette er på plass. I praksis vil innsatte da ikke bli løslatt før det er etablert et opplegg rundt ham som kan anses forsvarlig av hensyn til samfunnsvernet. En indirekte konsekvens er at dette ville motivere innsatte til samarbeid.

5.3 Departementets vurdering

Som nevnt ovenfor mener anstalten den beste løsningen vil være at retten overlater til kriminalomsorgen å fastsette tidspunktet for prøveløslatelsen. Dette er gjort av retten i en rekke saker. Anstalten mener dette er en enklere og bedre løsning enn at det skal fastsettes en frist, som så kan forlenges av kriminalomsorgen. Man vil da også unngå å bruke tid på saksbehandling i forbindelse med forlengelse av fristen når særlige grunner taler for det.

Anstalten foreslår derfor følgende ordlyd i § 44 andre ledd andre punktum: *«Dersom retten avsier dom på prøveløslatelse, overlates det til kriminalomsorgen å fastsette tidspunkt for iverksettelse av prøveløslatelsen.»*

Anstalten er innforstått med at en slik løsning krever at både kriminalomsorgens ulike nivåer og kommunene utfører sine oppgaver i forbindelse med prøveløslatelsen med tilstrekkelig hurtighet. Erfaringsmessig vil kommunenes saksbehandlingstid ofte ha vesentlig betydning. Det må imidlertid kunne legges til grunn at både kriminalomsorgen og kommunene lojalt vil oppfylle sine forpliktelser for å få gjennomført rettens avgjørelse. Av hensyn til domfeltes rettssikkerhet vil dette være helt vesentlig. Etter anstaltens oppfatning bør likevel hensynet til samfunnsvernet og at opplegget for prøveløslatelse er forsvarlig, tillegges avgjørende vekt ved valg av løsning. Anstalten kan ikke se at en løsning som angitt her, vil innebære at innsattes rettssikkerhet blir dårligere ivaretatt enn ved at det gis en frist som kan forlenges flere ganger.

Hvis løsningen blir at det skal fastsettes en frist, er anstalten enig i Riksadvokatens forslag. Vi mener da at fristen bør settes av kriminalomsorgen, som vil ha de beste forutsetninger for å fastsette en passende frist i den konkrete saken. Fristen må kunne forlenges, om nødvendig flere ganger. Hvis ikke, vil forvaringsdømte som ikke vil samarbeide, likevel kunne bli løslatt uten et forsvarlig opplegg.

Etter anstaltens oppfatning vil det uansett ikke være behov for en frist når påtalemyndigheten samtykker i prøveløslatelse og kriminalomsorgen beslutter dette. Kriminalomsorgen har i slike tilfeller anbefalt prøveløslatelse. Opplegget er da som regel klart på forhånd, og kriminalomsorgen beslutter selv, i vedtaket om prøveløslatelse, tidspunkt for iverksettelse.

6 Adgangen til å fastsette felles forvaringsstraff

Anstalten er enig i at det er behov for en hjemmel for å kunne fastsette en felles forvaringsstraff. Som eksempel nevnes Asker og Bærum tingretts dom av 20. november 2014 om gjeninnsettelse på forvaringsdom og ny dom på forvaring for nytt straffbart forhold begått i prøvetiden, samt samme tingretts dom av 13. oktober 2017 om prøveløslatelse. Før tidsrammens utløp for første forvaringsdom fikk domfelte en ny forvaringsdom med en ny tidsramme og en ny minstetid, noe som medførte utfordringer og uenighet ved beregning av hvilke tider som skulle gjelde.

Behovet for å kunne fastsette en felles forvaringsstraff er imidlertid, etter anstaltens oppfatning, bare til stede når man ellers ville få to løpende forvaringsdommer, det vil si så lenge den første forvaringsdommen fortsatt løper. Det nye lovbruddet må også være av en slik art at det kan gi grunnlag for dom på forvaring, jf. § 40 første ledd. I den felles forvaringsstraffen må det også kunne fastsettes en ny minstetid.

Det er uklart for anstalten hvorfor det skal være et krav om at tiltale i slike tilfeller blir reist innen seks måneder etter utløpet av prøvetiden. Hvis prøvetiden for første forvaringsdom er utløpt, er det ikke lenger behov for en felles forvaringsstraff for å unngå to løpende forvaringsdommer. Behovet for en felles forvaringsstraff må da begrunnes på annen måte. Og hvis den forvaringsdømte får dom på gjeninnsettelse, gjelder den opprinnelige forvaringsdommens tider, og prøvetiden har ikke lenger noen betydning. Behovet for felles forvaringsstraff er da til stede så lenge første forvaringsdom løper.

Anstalten foreslår etter dette følgende ordlyd i § 40 femte ledd:

«Begår den forvaringsdømte i prøvetiden ny kriminalitet som nevnt i første ledd, kan retten avsi en samlet dom for begge handlingene (felles forvaringsstraff) med en ny tidsramme og minstetid, jf. straffeloven § 43.»

7 Varigheten av prøveløslatelser fra forvaring

Anstalten mener det er behov for en endring av regelen om prøvetidens varighet. Loven gir i dag ikke anledning til å fastsette verken lengre prøvetid enn fem år eller kortere prøvetid enn ett år.

Det fremgår av retningslinjene til forvaringsforskriften § 15 at «Løslatelse før utløpet av tidsrammen for forvaringen skjer alltid på prøve». Videre fremgår det at «Prøveløslatelse skal tilrettelegges slik at det kan settes en prøvetid på minst ett år. Dersom den gjenstående del av forvaringstiden er kortere enn ett år, bør tidsrammen søkes forlenget. Er fristen for å begjære forlengelsesdom utløpt eller påtalemyndigheten velger å ikke reise sak om forlengelse, skjer eventuell løslatelse likevel på prøve. (...) Det antas imidlertid at det av hensyn til samfunnsbeskyttelsen normalt vil vær mer hensiktsmessig å løslate domfelte på prøve med en viss oppfølging enn om vedkommende løslates direkte fra fengsel/forvaringsanstalt ved tidsrammens utløp.»

En slik løsning som retningslinjene beskriver, i tilfeller der det er forsvarlig med prøveløslatelse, men mindre enn ett år igjen av tidsrammen, er i strid med lovens ordlyd. Som det fremgår av høringsnotatet, er det i enkelte tilfeller, særlig ved prøveløslatelser med vilkår om opphold i institusjon eller kommunal boenhet etter § 45 første ledd bokstav c), behov for en lengre prøvetid enn fem år.

Anstalten vil derfor foreslå at dagens ordlyd i § 44 første ledd fjerde punktum endres slik: «*Prøvetiden skal vanligvis være fra 1 til 5 år.*» Ordet *vanligvis* er også brukt i § 43 om varigheten av forvaringen.

Det fremgår av ovennevnte retningslinjer om forvaring at «Prøvetiden bør i utgangspunktet tilsvare lengden av den gjenstående del av forvaringen frem til tidsrammens utløp.» Dette tilsvare ordningen ved prøveløslatelse fra fengselsstraff, der prøvetiden utløper på det tidspunkt den idømte fengselsstraff ville vært gjennomført i sin helhet, jf. straffegjennomføringsloven § 42 siste ledd. Med dagens ordning med maksimalt fem års prøvetid ved forvaring, vil det ved de lange dommene bli fastsatt en mye kortere prøvetid ved prøveløslatelse fra forvaring enn fra en fengselsstraff av samme lengde. Spørsmålet er om det bør være slik.

Anstalten vil på denne bakgrunn foreslå følgende ordlyd i § 44 første ledd femte punktum: «*Dersom særlige grunner taler for det, kan prøvetiden likevel fastsettes slik at den utløper samtidig med forvaringstiden. Prøvetiden kan i alle tilfelle forlenges i samme utstrekning som det er hjemmel for å forlenge forvaringstiden, jf. § 43.*» Etter anstaltens oppfatning vil det da ikke være behov for en bestemmelse som setter den maksimale lengden på prøvetiden til 10 år.

Det må vurderes om endring av regelen om prøvetidens varighet i § 44 også vil medføre behov for endringer i § 45 femte ledd, jf. § 39 første ledd.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Per i dag er 81 forvaringsdømte prøveløslatt fra Ila fengsel og forvaringsanstalt, noe som gir et gjennomsnitt på ca. seks prøveløslatelser per år. Fra 2005 til 1. november 2017 er 136 saker om prøveløslatelse for innsatte i anstalten her, behandlet i Asker og Bærum tingrett. Av disse har tingretten vært uenig med anstalten i 27 saker.

Som det fremgår av høringsnotatet, vil forslaget om å endre vurderingstemaet for prøveløslatelse, i praksis kunne medføre at noen forvaringsdømte blir prøveløslatt senere enn i dag. Noen domfelte vil da måtte fremsette begjæring om prøveløslatelse flere ganger før prøveløslatelse blir besluttet. Dette vil kunne utløse et behov for flere forvaringsplasser, også i åpne anstalter. Det er i dag 76 forvaringsdømte i anstalten her samt tre på midlertidig fravær (Dikemark/Brøset), men anstalten har kun 67 forvaringsplasser. En ny forvaringsavdeling i anstalten her vil innebære en årlig kostnad på ca. 16 millioner kroner.

Dersom forslaget resulterer i at flere prøveløslatelsesopplegg under refusjonsordningen vil vare i mer enn fem år, vil dette kunne ha økonomiske konsekvenser. Dette vil imidlertid dreie seg om lovbrytere som uansett vil være i behov av omfattende kommunale tjenester.

Med hilsen

Knut Bjarkeid
direktør

Nina Grøttum
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen region øst - regionkontor

U.off § 13 offl.jfr fvl §
13 nr 1

Deres ref:

Vår ref:
201716475-16

Dato:
06.11.2017

HØRINGSUTTALELSE FRA ULLERSMO FENGSEL - FORSLAG OM ENDRING I STRAFFELOVENS REGLER OM FORVARING

Det vises til høringsnotat fra Justis - og beredskapsdepartementet, hvor departementet legger frem forslag om flere lovendringer i reglene om forvaring.

Ullersmo fengsel har lest høringsnotatet og har følgende kommentarer til forslaget:

2. Bør grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring endres

Ullersmo fengsel støtter i hovedsak forslaget. Det strider mot den alminnelige rettsfølelse at det i dag reelt og formelt er en høyere terskel for å bli prøveløslatt fra tidsbestemt fengselstraff enn fra forvaring. Dagens vurdering av om det foreligger «nærliggende fare for at lovbryteren på nytt begår slik forbrytelse» angir en smal norm, samtidig som det er noe uklart hva vurderingen av «nærliggende fare» skal bygge på. Med dagens vurderingstema kan det, som det påpekes i høringsnotatet, i noen tilfeller være vanskelig å bevise at det antas å være en nærliggende fare for at domfelte på ny vil begå alvorlig kriminalitet. Dette gjelder særlig for de ressursterke forvaringsdømte som lett tilpasser seg soningen, deltar i programmer, går i behandling og gjerne tar ny, høyere utdanning under forvaringen. Man har etter dagens regelverk liten mulighet for å nekte disse forvaringsdømte prøveløslatelse samtidig som det er vanskelig å fastslå at faren for ny kriminalitet er redusert.

2.1 Merknader til lovforslaget

Det fremgår av forslaget at det skal særlig legges vekt på domfeltes adferd under straffegjennomføringen og om det er grunn til å tro at domfelte vil begå nye lovbrudd. Etter den foreslåtte ordlyden utvides vurderingstemaet ved at det ikke foreligger en begrensing i at faren skal gjelde «alvorlige» lovbrudd som i dag. Etter vår oppfatning vil endringen i større grad kunne verne samfunnet og vi mener det er naturlig med en slik utvidelse for å heve terskelen for løslatelse fra forvaring som tilsiktet. Vi mener imidlertid at det er grunn til å sette spørsmålstejn ved rekkevidden av den foreslåtte utvidelsen. Vår oppfatning er at enhver form for lovbrudd ikke uten videre skal tillegges særlig vekt i vurderingen. Dette spørsmålet må ses i sammenheng med flere momenter, herunder hvor stor vekt som skal tillegges domfeltes straffehistorikk. Vi ser for oss et eksempel der den forvaringsdømte tidligere er straffedømt for flere mindre alvorlige

Kriminalomsorgen region øst

lovbrudd, og hvor hyppigheten i lovbruddene tilsier at det er fare for at han vil begå slike lovbrudd igjen. Skal man her kunne holde tilbake den forvaringsdømte på bakgrunn av at hans straffehistorikk tilsier at det er grunn til å tro at han for eksempel vil begå nye simple tyverier? For en innsatt med tidsbestemt straff trenger ikke en slik tilbakeholdelse være uforholdsmessig inngripende, da han har et tidspunkt for når han senest vil bli løslatt. For en forvaringsdømt vil en tilbakeholdelse på dette grunnlaget være et mye større inngrep da resultatet er at han kan bli sittende fengslet på ubestemt tid. I likhet med tilbakeholdsadgangen ved tidsbegrenset straff, bør det også her angis i forskrift og retningslinjer hvilke vurderingstemaer som skal ligge til grunn og hvordan disse bør vektas når forvaringsdømtes straffehistorikk vurderes.

Ullersmo fengsel er av den oppfatning at innsattes progresjon under soningen er et moment som bør tillegges særlig vekt i vurderingen av om prøveløslatelse skal skje. Dette bør fremgå uttrykkelig av lovteksten, på lik linje med atferd under soningen og prediksjonen om nye lovbrudd. Det at domfelte har klart å gjennomføre permisjoner av noe tids varighet eller gjennomført forvaringen i et mindre restriktivt regime uten alvorlige brudd, gir en god indaksjon på hvorvidt innsatte klarer å innrette seg etter de vilkår og forutsetninger som oppstilles for å sikre en forsvarlig løslatelse.

2.2 Øvrige momenter i skjønnsutøvelsen

Den forvaringsdømtes egeninnsats til endring bør tillegges vekt i skjønnsutøvelsen. For domfelte med rusproblemer eller psykiske utfordringer, bør det sees hen til om domfelte har samarbeidet med helsepersonell og deltatt i programvirksomhet. Ikke minst må det ses hen til om domfelte har hatt utbytte av behandlingen. Også endring av innsattes sosiale situasjon bør vektlegges, herunder anskaffelse av bolig og om domfelte selv har gjort en innsats for å endre eller bedre sitt sosiale nettverk.

Når det gjelder hvilken vekt betydningen av hva manglende beslutningsgrunnlag for risikovurderingen skal ha for vurderingen av om en prøveløslatelse anses sikkerhetsmessig forsvarlig, er vår oppfatning at manglende beslutningsgrunnlag kan tilsi at den innsatte ikke har gjennomgått tilstrekkelig endring eller mangler tilstrekkelig innsikt i alvorligheten av egen kriminalitet. Hvis den innsatte ikke ønsker å samarbeide med behandler/psykolog eller ikke ønsker å oppheve taushetsplikten, taler dette etter vår mening mot at en prøveløslatelse kan anses sikkerhetsmessig forsvarlig og bør kunne vektlegges i vurderingen.

Vi ser også behov for å klargjøre hvilken vekt innsattes straffehistorikk bør tillegges. Vår oppfatning er at straffehistorikk er et viktig moment i vurderingen av om det er grunn til å anta at den domfelte vil begå nye straffbare handlinger. Det bør i regelverket presiseres at dette ikke bør bero på antall domfellelser alene, men det faktiske omfanget av tidligere kriminell atferd. Som eksempel nevnes situasjoner hvor den forvaringsdømte ikke tidligere er straffedømt, men har utøvd grove voldtekter og mishandling av ektefelle og barn over lang tid. I slike tilfeller vil lovbrudd som er gjennomgående over flere år kunne tilsi at det er grunn til å tro at domfelte på ny vil begå tilsvarende ny kriminalitet ved løslatelse. Det samme gjelder andre tilfeller der domfelte er idømt forvaring for svært alvorlig kriminalitet, men ikke tidligere er straffedømt. Gjentakelsesfaren kan likevel være tilstedet dersom de utløsende faktorene på domstidspunktet fremdeles er tilstede ved løslatelsestidspunktet. Hvis departementet kommer til at straffehistorikk skal være et tungtveiende moment, er vår oppfatning at det også bør presiseres at manglende straffehistorikk ikke nødvendigvis tilsier at det ikke er fare for at innsatte ikke vil begå ny kriminalitet.

Selv om vurderingstemaet for løslatelse fra forvaring foreslås harmonisert med reglene om løslatelse fra tidsbestemt fengselsstraff, er vår oppfatning at vurderingen av momentene likevel

må sees opp mot risikofaktorene som er skissert i riskovurderingen som forelå på domstidspunktet. I vurderingen av om det er grunn til å tro at den domfelte vil begå ny kriminalitet, bør det i større grad enn ved tidsbestemt fengselsstraff foreligge tydlige bevis for personlig og sosial endringer hos den domfelte for at en løslatelse skal kunne anses sikkerhetsmessig forsvarlig.

Vår oppfatning er at det bør fremkomme klare føringer på hva som skal tillegges vekt og hvilken vekt de ulike momentene skal ha i vurderingen av prøveløslatelse fra forvaring.

3. Vurderingen av forholdet til Grunnloven § 97

Ullersmo fengsel støtter departementets vurdering av forholdet til Grunnloven § 97.

4. Gjeninnsettelse ved brudd på fastsatte vilkår

Vår oppfatning er at det er behov for at vilkårene for gjeninnsettelse tydeliggjøres. Vi mener også at det er behov for en presisering av hva slags vilkårsbrudd som kan føre til gjeninnsettelse. Erfaring har vist at det er svært vanskelig å få gjeninnsatt forvaringsdømte i forbindelse med mindre vilkårsbrudd. Dette i motsetning til domfelte med tidsbegrenset straff, hvor gjeninnsettelse på hele resttid kan finne sted kun etter et fåtall tilfeller av manglende oppmøte hos friomsorgen. Regelverket bør harmoniseres også på dette punkt. Ullersmo fengsel er av den oppfatning at særlig gjentatte brudd på vilkår om bruk av rusmidler må anses som alvorlig og må kunne tillegges avgjørende vekt for vurderingen av gjeninnsettelse. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor bruk av rusmidler har vært en del av de straffbare forholdene innsatte ble idømt forvaring for. Gjeninnsettelse i disse tilfellene vil kunne hindre at domfelte begår ny alvorlig kriminalitet, samtidig som det ved gjeninnsettelse vil kunne være enklere å få den domfelte til å fortsette å jobbe med sitt rusproblem.

5. Fastsettelse av frist for prøveløslatelse

Vi er enige i at det er svært uheldig om forvaringsdømte, som følge av manglende samarbeid fra den domfelte, løslates ved fristens utløp uten at Kriminalomsorgen har fått på plass et forsvarlig opplegg. For å avhjelpe problemet, mener Ullersmo fengsel at retten bør sette en frist i samråd med Kriminalomsorgen, som Kriminalomsorgen i «særlige tilfeller» kan forlenge. Det at det er angitt en bestemt frist i dommen, antas å kunne virke som et pressmiddel overfor eksterne etater, slik at de prioriterer å få på plass for eksempel bolig til forvaringsdømte til et nærmere angitt tidspunkt for løslatelse. Fristforlengelse i særlige tilfeller vil etter vårt syn sørge for et bedre samarbeid med den forvaringsdømte og sikre en forsvarlig løslatelse. For å sikre likebehandling bør det i forskrift eller retningslinjer angis hva som kvalifiserer til «særlige tilfeller». Opplistingen bør etter vårt syn ikke være uttømmende.

6. Adgangen til å fastsette felles forvaringsstraff

Ullersmo fengsel støtter forslaget om adgangen til å fastsette felles forvaringsstraff. Dagens ordning, hvor man risikerer å få to løpende forvaringsdommer, anses uhensiktsmessig.

5. Varigheten av prøveløslatelse

Ullersmo fengsel støtter forslaget om at det skal være adgang til å idømme lengre prøvetid enn 5 år. Ettersom det i dag ser ut til at dette praktiseres forskjellig, er vår oppfatning at adgangen bør

lovhjemles, for å sikre entydig praksis. Vi støtter forslaget om å heve den maksimale lengden på prøvetiden til 10 år, men slik at prøvetiden kan forlenges i den utstrekning det er hjemmel for å forlenge forvaringen.

Med hilsen

Ole Jonny Rydland
fengselsleder

Kristin Bugge Lyså
seniorrådgiver

Saksbehandler
Stine Johansson
førstekonsulent

Dette dokumentet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur



Kriminalomsorgen
Hedmark fengsel

Kriminalomsorgen region øst - regionkontor May Britt Aune

Deres ref:

Vår ref:
2017/16475-18/008

Dato:
06.11.2017

HEDMARK FENGSEL - SVAR PÅ HØRING OM ENDRINGER I STRAFFELOVENS REGLER OM FORVARING

Vi viser til brev fra Kriminalomsorgen region øst datert 13.9.2017 der det bes om uttalelse i forbindelse med høring om endringer i straffelovens regler om forvaring.

Hedmark fengsel har gjennomgått høringsnotatet og stiller oss positive til de endringene som er foreslått. Vi har ingen kommentarer utover dette.

Med hilsen

Jan Korsvold
fengselsleder

Toril Edvardsen
rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.

Postadresse:
Dokumentsenteret
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøkadresse:
Linjev 50

Telefon: 62 57 44 50
Telefaks: 62 57 44 51

Org.nr: 974 718 677

Kriminalomsorgen region øst

Saksbehandler:
Toril Edvardsen

E-post: postmottak-
8250@kriminalomsorg.no