



Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.:
25/2205

Dato: 10.08.2025

HØRINGSSVAR: NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg

Vi viser til departementets høringsbrev i saken av 03.04.2025. Med dette ble NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg sendt på høring. Høringsfristen er 11.08.2025.

Norsk forening for kriminalreform (KROM) ble stiftet i 1968 og er en partipolitisk og religiøst uavhengig forening som arbeider for en menneskeverdig kriminalpolitikk. I foreliggende høringssvar følger KROMs merknader til høringen.

Overordnede merknader

Dette er en NOU der utvalget forsøksvis skulle utmeisle en politikk som kunne strukturere de mange strafferettslige og behandlingsmessige utfordringer som oppstår når personer med alvorlige psykiske utfordringer har begått alvorlige lovbrudd eller vurderes å kunne utføre slike lovbrudd.

Det kan trygt fastslås at utvalget, til tross for mange NOU-sider og utsatt leveringsfrist, ikke har maktet å gi en samlet fremstilling av, og langt mindre en forsøksvis «løsning» på de aktuelle utfordringene. Utvalget fikk et bredt mandat, og dette er også bare delvis besvart. Det synes ikke å være et overordnet perspektiv på utvalgets ulike fremlegg. Hver av de aktuelle drøftingene blir stående for seg. I tillegg påpeker et flertall i utvalget (10 av 15 medlemmer), og mange av disse medlemmene tilhører det som kan karakteriseres som utvalgets ‘tungvektene’, at

«de vurderingene og forslagene som presenteres i utredningens del 5, til dels er mangelfullt utredet og diskutert. Arbeidsprosessen i utvalget ble ikke lagt til rette for systematiske og grundige vurderinger og drøftelser av de temaene som mandatet etterspør. Utvalgsmedlemmene har også i slutfasen fått utilstrekkelig tid til grundig å diskutere og formulere utvalgets anbefalinger og konsekvensen av disse. Grunnleggende dilemmaer har ikke fått tilstrekkelig oppmerksomhet og sentrale sider ved mandatet har ikke blitt tilstrekkelig behandlet. Det gjelder særlig avveiningen mellom den enkeltes frihet og statens plikt til å beskytte innbyggerne. Spørsmål om sivilrettslige alternativer til de foreliggende strafferettslige særreaksjonene har heller ikke blitt grundig utredet.»

KROM vil derfor i dette høringssvaret kun ta opp enkelte konkrete påpekninger, drøftinger og ‘løsningsforslag’ som utvalget har på enkelte sider av mandatet.

Vedr. utvalgets sammensetning

KROM reagerer på at domfelte ikke har vært representert i utvalget, hverken i form av aktivt innesittende (som eksempelvis kunne vært rekruttert fra fengslenes samarbeidsorganer, jf. straffegjennomføringsloven § 25) og/eller i form av bruker-/interesseorganisasjoner som beskjeftiger seg med ivaretagelse av domfeltes rettigheter og interesser. KROM bemerket tilsvarende da departementet nedsatte en utredningsgruppe 18.05.2006 for å foreta en etterkontroll av reglene om strafferettslig utilregnelighet, strafferettslige særreaksjoner og forvaring (Mælandutvalget).

I brev fra KROM til Justis- og beredskapsdepartementet, datert 14.11.2023, ba vi om en redegjørelse for følgende: (1) hvilke vurderinger som lå til grunn for at domfelte eller deres bruker-/interesseorganisasjoner ikke er representert i utvalget, og (2) hvordan utvalget ville sikre at domfeltes perspektiver og interesser skulle ivaretas i utvalgsarbeidet, tatt i betraktning at domfelte ikke er representert. I brevet henviste vi til at Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for utvalgsarbeid fremhever at valg skal ha gode forutsetninger for å løse sine mandat, hvilket må hensyntas når utvalgets sammensetning besluttet. Videre fremgår følgende av veilederen (s. 15): «*Dersom målet for utvalget, i tillegg til å fremskaffe kunnskap, er å bli enige om felles mål og verdier, er det viktig at sammensetningen avspeiler ulike interesser, erfaringer og ståsteder*». KROM mottok aldri svar på denne henvendelsen.

Ivaretagelse av innsattes helse

Innledningsvis vil vi understreke det utvalget selv (enstemmig) fremhever i underoverskrift 25.2: *Situasjonen for enkelte innsatte med psykiske lidelser er uakseptabel*. Utvalget understreker at ansatte i kontakt med innsatte – både kriminalomsorgens personell og ansatte i de samarbeidende etatene – er kompetente, synes å ha stor respekt og forståelse for de innsatte og deres situasjon, og har et genuint ønske om å hjelpe. Dette gir like fullt ikke et dekkende bilde av situasjonen som preges av ressursmangel, noe som ofte fører til en ufrivillig isolering av fangebefolkningen.

Utvalget understreker at det ikke har kunnet presentere «*et klart bilde av hvor stort 'gap' det er mellom dagens forhold for innsatte, og de kravene og rettighetene som kan utledes av regelverket*». Dette er nesten utrolig, med tanke på at utvalget også fikk utsatt leveringsfrist.

Utvalget konkluderer med at det er «*nødvendig å komme langt nærmere realisering av et mål om at alle innsatte i fengsel skal ha tilgang til minst åtte timer utenfor cellen hver dag*». KROM understreker at dette utgjør en betydelig utfordring i kriminalomsorgen.

Etter å ha pekt på økte muligheter for overføring av alvorlig sinnslidende til psykisk helsevern i medhold av psykisk helsevernloven kap. 3, understreker utvalget igjen betydningen av en bedring av ressurssituasjonen i fengslene for å imøtekomme innsatte med psykiske utfordringer. Utvalget uttrykker det på denne måten (pkt. 25.4.3):

«Utvalget understreker at den beste måten å ivareta innsatte på, herunder innsatte med psykiske lidelser, er å ha tilstrekkelig antall ansatte som kan sikre at innsatte får tilgang til fellesskap med andre, aktiviteter og oppfølging av ansatte. Noen innsatte har atferdsforstyrrelser og psykiske symptomer som tilsier en dårlig daglig fungering. Selv med en øket grunnbemanning vil det kunne være vanskelig å gi alle en god miljøbehandling og gode rehabiliteringsmuligheter.»

Dette understrekes på nytt i konklusjonene i dette underkapitlet på denne måten, en konklusjon som KROM fullt ut slutter seg til:

«Utvalget mener at det viktigste for innsatte med alvorlige psykiske lidelser som ikke har rett til innleggelse i psykisk helsevern, er at grunnbemanningen i fengslene økes, slik at det blir mulig med målrettede miljøterapeutiske tiltak. Slike tiltak kan bidra til å forebygge utelukkelse og at det utvikler seg negative atferdsspiraler samtidig med at psykiske lidelser forverres.»

Påpekningen av en helt nødvendig bedring av ressurs- og bemanningssituasjonen gjentas også i pkt. 26.6.2:

«Bemanningen i fengsler med høyt sikkerhetsnivå bør styrkes slik at alle innsatte kan få tilfredsstillende menneskelig kontakt, aktivitet på dagtid og individuell oppfølging. Utvalget mener at uten reelle budsjettøkninger for finansiering av bemanning på grunnplanet, spesielt i høysikkerhetsfengsler, vil man på ny måtte se at det blir begått menneskerettighetsbrudd.»

KROM vil videre peke på at utvalget fremmer gode poenger hva gjelder aktiviteter for de innsatte. Utvalget peker på at *«straffegjennomføringsloven – som ett av de mest sentrale elementene i den rettslige reguleringen om opphold i fengsel – ikke fullt ut gjenspeiler de kravene som følger av Grunnloven eller konvensjoner som etter menneskerettsloven §§ 2 og 3 er norsk rett»*. Mulighetene for innsatte til å få oppfylt menneskerettslige krav er derfor svekket når dette ikke fremkommer av loven. Som utvalget understreker bør det gjøres klarere *«hvor mye en innsatt kan være innelåst på cellen, og hvilken oppfølging en innsatt som ikke deltar i fellesskap med andre innsatte, minimum skal ha»*. Det fremgår at det skal være et pågående arbeid i Kriminalomsorgsdirektoratet på dette området, og dette arbeidet må, etter KROMs oppfatning, påskyndes slik at videre og pågående menneskerettsbrudd kan forhindres. Utvalget fremhever at det *«bør vurderes om regelverket også bør statuere en juridisk rett for innsatte til aktiviteter»*. KROM er enige i dette, men anser at utvalgets bruk av «bør»-anbefalinger på dette området er for svakt normativt. Det ville tjene fengselsomsorgen til beste om innsatte gjennom straffegjennomføringsloven ble *gitt en rett til aktiviteter*.

KROM finner det nødvendig å minne om at det er godt dokumentert at isolasjon og mangel på meningsfull aktivitet utgjør sentrale risikofaktorer for selvmord i fengsel. Selvmord og selvmordsforsøk er et betydelig problem i kriminalomsorgen. 53% av alle dødsfall i norske fengsler kan attribueres til selvmord, og det er betydelig høyere forekomst av selvmord blant innsatte i Norge sammenliknet med gjennomsnittet i Europa¹. Statens (kriminalomsorgens) plikt til å forebygge selvmord i fengsel er knyttet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 2 (retten til liv), og er også utdypet i De europeiske fengselsreglene og FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte (Mandelareglene). I sin særskilte melding til Stortinget i 2019 uttrykte Sivilombudets forebyggingsenhet sterk bekymring om isolasjonsbruk i norske fengsler, og understreket sammenhengen mellom isolasjon og selvmord/selvmondsnærhet.

Forvaring

Utvalget minner korrekt om at forvaring opprinnelig ble innført som en subsidieret reaksjon som et alternativ til mellomlange tidsbestemte straffer, og ikke som 'lovens strengeste straff' slik ordningen gjerne omtales som i dag. Utvalgets statistikkgjennomgang viser også at det

¹ Bukten, A., & Stavseth, M. R. (2021). Suicide in prison and after release: a 17-year national cohort study. *European Journal of Epidemiology*, 36(10), 1075-1083.

har vært en utvikling i retning av stadig lengre forvaringsstraffer siden innføringen i 2002. KROM slutter seg til utvalgets betenkeligheter vedrørende bruk av forvaring i saker der langvarig tidsbestemt fengselsstraff er alternativet (s. 268):

«Utvalget vil bemerke at det vil alltid være usikkerhet knyttet til vurderingen av gjentakelsesfaren for ny alvorlig kriminalitet, jf. straffeloven § 40. Generelt vil denne usikkerheten være større jo lengre frem i tid vurderingen er ment å gjelde for. I saker hvor det står mellom forvaring og en lang fengselsstraff, vil den vurderingen av risiko frem i tid som må ligge til grunn for valget av reaksjonsform være kvalitativt svakere enn om valget sto mellom forvaring og en kortere fengselsstraff. Etter utvalgets vurdering utgjør dette en betenkelighet ved å idømme forvaring i saker hvor alternativet er en lang fengselsstraff.»

Regelverket forutsetter at forvaringsstraffen skal ha et særskilt innhold som er kvalitativt annerledes enn ordinær fengselsstraff. KROM er enige med utvalget i at det er uakseptabelt at mange forvaringsdømte soner i ordinære fengselsavdelinger som ikke er tilrettelagt for forvaringsdømte, og at disse dermed ikke får den oppfølgingen regelverket forutsetter. Utvalget fremhever (s. 269):

«Dette kan medføre at den forvaringsdømte ikke får anledning til å jobbe med sine risikofaktorer og dermed ikke anledning til å redusere den gjentakelsesfaren som domstolen har konstatert. Dette kan igjen medføre at den forvaringsdømte må sone lenger enn hva vedkommende ville ha gjort dersom endringsarbeidet hadde kommet i gang på et tidligere tidspunkt. Etter utvalgets vurdering utgjør dette en rettssikkerhetsrisiko for den enkelte domfelte, og kan i tillegg i enkeltsaker utgjøre brudd på grunnleggende menneskerettigheter.»

Utvalget foreslår at denne utfordringen løses ved at ordinære høysikkerhetsplasser i eksisterende forvaringsanstalter omgjøres til forvaringsplasser. KROM er i prinsippet enige i dette, men vi vil samtidig advare mot en overdreven tro på at dagens forvaringsanstalter er i stand til å gi fangene et særskilt soningsinnhold slik regelverket forutsetter. I forarbeidene til særreaksjonen forvaring² ble det foreslått en egen institusjon *«så vesensforskjellig fra fengslene at den [burde] etableres som en egen enhet*. Forarbeidene forutsatte at forvaringsanstalten skulle etableres med *«en annen ideologi, en annen type fagpersonell og annen bygningsmessig utforming»* enn det vanlige fengsel, og *«så fleksibel at den kan inndeles i mindre enheter avhengig av behovet til enhver tid»*. Enhetene skulle være små og oversiktlige, og med *«rikelig plass og varierte typer av oppholdsrom og utearealer»*. Personalgruppen skulle være tverrfaglig sammensatt, med *«kunnskaper og teknikker fra disipliner som sosialpedagogikk, sosiologi, kriminologi, klinisk psykologi og lignende»*. Stillingene skulle gjøres attraktive og rekrutteringen bedres med hjelp av ekstra stimuleringstiltak, og ved ansettelse skulle interesse og personlig egnethet vektlegges like meget som utdanning.

KROM har i flere sammenhenger påpekt at dagens forvaringsanstalter neppe kan sies å tilby et kvalitativt annerledes og bedre innhold enn ordinær fengselsstraff. De virkemidler som benyttes i forvaringsanstaltene synes å være tilnærmet identiske med de som benyttes i kriminalomsorgen for øvrig. I den grad det foreligger kvalitative forskjeller, synes de å gjelde i negativ retning: et strengere soningsregime, belastninger knyttet til inngripende overvåkning og kontroll, uforutsigbarhet knyttet til tidsbestemthet, og reduserte muligheter for soningsprogresjon (permisjon, frigang, overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå etc.).

² Weisæth-utvalget, her sitert etter NOU 1990: 5

KROM støtter utvalget i at progresjonsmulighetene for forvaringsdømte bør styrkes, særlig med hensyn til gjennomføring av fremstillinger, permisjoner, frigang og overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Vi støtter også utvalget i at kompetansen til å innvilge permisjoner for forvaringsdømte flyttes fra regionalt til lokalt nivå. Dette i motsetning til dagens hovedregel som innebærer at lokalt nivå kan avslå men ikke innvilge permisjoner. En slik endring vil kunne gjøre saksbehandlingen mer effektiv og samtidig sikre bedre progresjon og forutsigbarhet for de forvaringsdømte. En slik endring vil også gjøre at man unngår at regionalt nivå i permisjonssaker, som i dag, fungerer både som besluttende instans (saker hvor lokalt nivå anbefaler innvilgelse) og klageinstans (saker hvor lokalt nivå avslår).

Vi støtter utvalget i at det bør opprettes flere plasser med lavere sikkerhetsnivå for forvaringsdømte. Utslusingen gjennom åpent fengsel og overgangsbolig tilsier, etter KROMs syn, at forvaringsdømte ikke kan være begrenset til lavsikkerhetsplasser i tilknytning til eksisterende forvaringsanstalter. Nærhetsprinsippet tilsier at innsatte i sluttfasen av soningen skal kunne gjennomføre permisjoner og frigang i det området der innsatte skal etablere seg etter soning.

KROM er enige med utvalget i at barn ikke skal kunne idømmes forvaring.

Hva gjelder refusjonsordningen, mener KROM at utvalget peker på en rekke reelle og viktige utfordringer, dog uten å lansere et helhetlig løsningsforslag som høringsinstansene kan ta konkret stilling til. KROM støtter imidlertid utvalget i at det er behov for tydeliggjøring og mer utførlig regulering av myndighets- og ansvarsforholdene knyttet til domfelte i refusjonsordningen. Videre merker vi oss at utvalgets gjennomgang viser at majoriteten av aktive saker under refusjonsordningen administreres av private aktører uten at aktuell kommune er avtalepart. KROM mener, i likhet med utvalget, at dette fremstår som en svært uheldig privatisering av et offentlig ansvar. Vi er også enige i at det er uheldig og misvisende å betegne refusjonsordningen som 'prøveløslatelse'. Dette fordi refusjonsordningen bærer mer preg av å være videre fengsling enn løslatelse. Vi merker oss at et mindretall i utvalget prinsipielt mener at ordningen bør avvikles, bl.a. med henvisning til at oppholdene fremstår som svært langvarige og kostnadskrevenne.

Avslutningsvis vil KROM igjen understreke at det er beklagelig at mange av de viktigste utfordringene som fremgikk av mandatet ikke er blitt utredet på en forsvarlig måte som gir grunnlag for kritiske innspill. KROM mener at utvalget bare i begrenset grad har kommet med svar på de mange utfordringene som den konkrete situasjonen og det brede mandatet reiser.

KROM vil like fullt understreke at utvalgets utredning fremfor alt viser at uten en kraftig ressurstilførsel vil alt bli som før, eller enda verre hva gjelder de innsattes muligheter til meningsfylte aktiviteter som kan forebygge psykisk og fysisk uhelse i soningssituasjonen.

Ta gjerne kontakt med oss (krom@krom.no) dersom det er spørsmål knyttet til dette høringssvaret.

Med hilsen

Styret,
Norsk forening for kriminalreform (KROM)