



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 105 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven mv.
(omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	5.1.4	Tilsyn med kriminalomsorgen (§ 9)	22
1.1	Omorganisering av kriminalomsorgen	5	5.1.5	Saksbehandlingsregler (§ 7 bokstav g)	24
1.2	Samlet oversikt over lovforslagene	6	5.1.6	Opplysningsplikt overfor kriminalomsorgen (§ 7 a tredje ledd)	24
1.3	Anmodningsvedtak om opptrappingsplan for kriminalomsorgen	7	5.1.7	Undersøkelser for å avdekke bruk av rusmidler mv. (§ 29 tredje ledd)	24
2	Bakgrunnen for lovforslaget	8	5.1.8	Utelukkelse fra fellesskapet (§ 37 femte, sjette, åttende og tiende ledd)	25
3	Omorganisering av kriminalomsorgen	10	5.1.9	Bruk av tvangsmidler i fengsel (§ 38 fjerde og femte ledd)	28
3.1	Bakgrunn for den nye modellen	10	5.1.10	Brudd på prøveløslatelsesvilkår i perioden med møteplikt for kriminalomsorgen (§ 44 annet og tredje ledd)	29
3.1.1	Innledning	10	5.1.11	Reaksjon på brudd (§ 58 annet og tredje ledd)	30
3.1.2	Dagens organisering av kriminalomsorgen	10	5.1.12	Beslutning om fullbyrding (straffeprosessloven § 455 første ledd)	30
3.1.3	Samarbeid med andre etater	11	5.1.13	Brudd under gjennomføring av ungdomsstraffen (konflikt-rådsloven § 31 tredje ledd)	31
3.2	Ny organisasjonsmodell for kriminalomsorgen	11	5.2	Endringer i straffegjennomføringsloven som ledd i løpende revisjon av regelverket om straffegjennomføring	31
3.2.1	Innledning	11	5.2.1	Flytte forskriftshjemmelen om straffegjennomføring (§ 1 nytt annet ledd)	31
3.2.2	Beskrivelse av enhetsmodellen	12	5.2.2	Styrke rettsgrunnlaget for ruskontroll ved bøteteneste og retting av feil (§ 16 a)	31
3.3	Vurdering av enhetsmodellen	12	5.2.3	Trekk for oppholdsutgifter ved frigang (§ 20 nytt annet ledd)	32
3.3.1	Innledning	12	5.2.4	Utvide brevkontrollen i fengsel med høy sikkerhet (§ 30 tredje ledd nytt tredje punktum)	34
3.3.2	Generelt om valget av enhetsmodellen	12	5.2.5	Tilpassing av prøveløslatelsesreglene til 30 års strafferamme (§ 42 første ledd)	37
3.3.3	Samlet organisering av fengsler og friomsorgskontor	14	5.3	Endringer i overføringsloven som følge av tilpassing til annet regelverk	38
3.3.4	Effektiv ressursutnyttelse – mer til tjenesteproduksjon, mindre til administrasjon og ledelse	15	5.4	Endringer i straffeloven	38
3.3.5	Forenklet styring og tydelig etatsledelse	15	5.4.1	Etablering av narkotikaprogram med domstolskontroll som en permanent ordning	38
3.3.6	Rettslikhet og likebehandling	16			
3.3.7	Bedre sammenheng i straffesakskjeden	17			
4	Anmodningsvedtak om opptrappingsplan for kriminalomsorgen	19			
5	Lovforslaget	20			
5.1	Endringer som gjelder omorganiseringen	20			
5.1.1	Bakgrunn for lovforslaget	20			
5.1.2	Organisering av kriminalomsorgen (§ 5)	20			
5.1.3	Myndighet til å treffe avgjørelser (§ 6)	21			

5.4.2	Lovfesting av ruskontroll mv for domfelte som gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll eller program mot ruspåvirket kjøring	39
5.4.3	Prøveløslatelse fra forvaring – oppfølging av kriminalomsorgen og kontroll med at fastsatte vilkår overholdes	40
6	Økonomisk og administrative konsekvenser	41
6.1	Innledning	41
6.1.1	Økonomiske og administrative konsekvenser som følge av omorganiseringen	41
6.1.2	Økonomiske og administrative konsekvenser av de øvrige endringene i straffegjennomføringsloven	41

7	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..	43
7.1	Endringer i straffeprosessloven	43
7.2	Endringer i overføringsloven	43
7.3	Endringer i straffegjennomføringsloven	43
7.4	Endringer i straffeloven	44
7.5	Endringer i konfliktrådsloven	44

	Forslag til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)	46
--	--	-----------



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 105 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 15. april 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

1.1 Omorganisering av kriminalomsorgen

Justis- og beredskapsdepartementet har besluttet å omorganisere kriminalomsorgen som ledd i regjeringens arbeid med å forenkle byråkratiet. Den nye organiseringen innebærer en tonivåmodell uten regioner. For å styrke kvaliteten og sømløsheten på lokalt nivå med domfelte i sentrum vil 14 lokale kriminalomsorgsenheter (11 generalistenheter og 3 spesialenheter) erstatte dagens regioner. Omorganiseringen bygger på Kriminalomsorgsdirektoratets rapport fra desember 2014. Omorganiseringen forutsetter endringer i straffegjennomføringsloven, straffeprosessloven og konfliktrådsloven.

Kriminalomsorgen har ansvar for et forvaltningsområde som er i stadig utvikling. Progresjonsrettet straffegjennomføring i fengsel og samfunn vil i stadig større grad prege kriminalomsorgens arbeid. Grunnen er at denne gjennomføringsformen gir gode resultater. Progresjon gir innsatte gradvis mulighet for større frihet til å prøve ut nye sosiale ferdigheter i kontrollerte

omgivelser. Utviklingen mot mer progresjonsrettet straffegjennomføring utfordrer kriminalomsorgen til å opptre samlet, og ikke bare som lokale organisasjonsenheter som samhandler om straffegjennomføringen.

Det er derfor viktig jevnlig å vurdere behovet for nye strukturer eller inndelinger som er tilpasset utviklingen. Departementet vil understreke at måten kriminalomsorgen er organisert på, ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å nå mål og møte fremtidens utfordringer.

Kriminalomsorgsdirektoratets rapport er laget på oppdrag fra departementet som ba direktoratet utrede to mulige modeller for organisering av kriminalomsorgen – «enhetsmodellen» og «sentermodellen». Rapporten har vært på alminnelig høring til berørte instanser. Høringsinstansene er i hovedsak positive til en tonivåmodell, men er delt i synet på modellvalget. Både rapporten og høringsuttalelsene har vært viktige bidrag i departementets videre arbeid med omorganiseringen. Høringen var tidlig i prosessen. På bakgrunn av høringen ga departementet Kriminalomsorgs-

direktoratet (KDI) flere oppdrag, blant annet å videreutvikle og tydeliggjøre «enhetsmodellen» og dessuten utrede hva som kreves for å gjennomføre denne modellen. Det er gjennomført involveringsprosesser med regiondirektørene, enhetslederne og de ansattes representanter.

Etter en samlet vurdering mener departementet «enhetsmodellen» med to forvaltningsnivåer best ivaretar kriminalomsorgens behov. Kriminalomsorgsdirektoratet skal styre lokalt nivå med 11 generalistenheter og 3 spesialenheter.

Ingen organisasjonsmodell er perfekt. Alle organisasjonsmodeller har styrker og svakheter. Grunnen til at departementet går inn for «enhetsmodellen» er at denne modellen gir:

- Forenklet styring og tydelig etatsledelse
- Styrket lokalt nivå
- Rettslikhet og likebehandling
- Bedre sammenheng i straffesakskjeden
- Effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse
- Sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte

Departementet vil understreke at omorganiseringen ikke er et nytt tiltak, men ledd i en påbegynt prosess. Første skritt i 1980 var felles sentral ledelse i Justisdepartementet av kriminalomsorg i anstalt og kriminalomsorg i frihet. Inntil 1980 ble kriminalomsorgen i frihet utført av private vernelag, med Norges Vernesamband som den felles sentrale ledelse. Ved kgl.res. av 14. desember 1979 ble det besluttet at staten ved Justisdepartementet skulle overta vernelagene og Norges Vernesambands virksomhet fra 1. januar 1980. Norges Vernesamband ble integrert med daværende Fengselsstyret og avdelingen fikk navnet «Avdelingen for fengselsvesen og kriminalomsorg i frihet». Neste skritt var i 2001 hvor iverksetting av ny organisasjonsstruktur i kriminalomsorgen medførte felles regional ledelse for fengslene og friomsorgskontorene. Siste skritt i prosessen med å integrere fengsel og friomsorgskontor er «enhetsmodellen» med en sømløs kriminalomsorg under samme lokale ledelse. Dette vil gi en bedre styring av straffegjennomføringen, noe som er viktig for å sikre riktig plassering av domfelte og målrettet progresjon under straffegjennomføringen.

Organisering er ett av flere statlige styringsvirkemidler og et viktig tema i forvaltningsutviklingen. Hvordan kriminalomsorgen bør organisere virksomheten for å oppnå god måloppnåelse, effektiv ressursbruk og god rolleforståelse, er en

kontinuerlig prosess som må tilpasses fremtidens straffegjennomføring. Derfor vil «enhetsmodellen» på samme måte som tidligere omorganiseringer bare være et trinn på veien og ikke en endestasjon for kriminalomsorgens organisering. Etter departementets syn er det derfor viktig at Kriminalomsorgsdirektoratet som faginstans får mulighet til å påvirke inndelingen av lokalt myndighetsnivå og lokalisering av stedlig administrasjon.

I kapittel 3 redegjør departementet nærmere for arbeidet med å slutføre en helhetlig vurdering av kriminalomsorgens organisering og ny organisasjonsmodell for kriminalomsorgen. Bakgrunnen for redegjørelsen er justiskomiteens Innst. 305 S (2014–2015) til Meld. St. 12 (2014–2015) *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*. I innstillingen ser flertallet i komiteen frem til at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en egen sak om kriminalomsorgens fremtidige organisering når arbeidet er ferdigstilt.

1.2 Samlet oversikt over lovforslagene

Omorganiseringen forutsetter endringer i straffegjennomføringsloven, straffeprosessloven og konfliktrådsloven.

Det løpende arbeidet med revisjon av lovverket om straffegjennomføring har dessuten vist behov for følgende endringer i straffegjennomføringsloven:

- Flytte forskriftshjemmelen om straffegjennomføring
- Styrke rettsgrunnlaget for ruskontroll ved bøteteneste
- Lovhjemle adgang til trekk for oppholdsutgifter ved frigang
- Utvide brevkontrollen i fengsel med høy sikkerhet
- Tilpasse prøveløslatelsesreglene til 30 års strafferamme

I tillegg inneholder proposisjonen forslag til endringer i overføringsloven som følge av tilpassing til annet regelverk. Departementet foreslår også å endre straffeloven for å gjøre ordningen med narkotikaprogram med domstolskontroll permanent. Videre foreslår departementet å lovfeste ruskontroll mv. for domfelte som gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll eller program mot ruspåvirket kjøring. Departementet foreslår dessuten å etablere lovgrunnlag for slik kontroll når det som vilkår for prøveløslatelse fra forvaring, er fastsatt at den prøveløslatte skal følges opp av kriminalomsorgen.

1.3 Anmodningsvedtak om opptrappingsplan for kriminalomsorgen

I kapittel 4 følger departementet opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 604 av 8. juni 2015 fattet

under behandlingen av Meld. St. 12 (2014–2015). Stortinget ber i vedtaket regjeringen fremme en sak for Stortinget med en opptrappingsplan for kriminalomsorgen innen våren 2016.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 22. juni 2015 høringsnotat med forslag om omorganisering av kriminalomsorgen og endringer i straffegjennomføringsloven mv. til følgende adressater:

Arbeids- og sosialdepartementet
 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
 Finansdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Kommunal- og moderniseringsdepartementet
 Kulturdepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Utenriksdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Domstoladministrasjonen
 Helsedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
 Kripes
 Politidirektoratet
 Politidistriktene
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Politiets utlendingsenhet
 Statens helsetilsyn
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Sekretariatet for konfliktrådene
 Sivilombudsmannen
 Statsadvokatembetene
 Statens sivilrettsforvaltning
 Utdanningsdirektoratet
 Utlendingsdirektoratet

Barneombudet
 Datatilsynet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Tilsynsrådene for kriminalomsorgen

Fylkesmannen i Hordaland
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
 Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
 Høgskolen i Bodø
 Høgskolen i Oslo
 Institutt for kriminologi og rettssosiologi
 Institutt for menneskerettigheter
 Universitetet i Stavanger

Akademikerne
 Den Norske Advokatforening
 Den norske Dommerforening
 Den norske legeförening
 Fellesorganisasjonen (FO)
 For Fangers Pårørende (FFP)
 Forsvarergruppen av 1977
 Frivillighet Norge
 Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (UNIO)
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Jusshjelpa i Nord-Norge
 Juss-Buss
 Kirkens bymisjon
 Kriminalomsorgens Lederforbund
 Kriminalomsorgens Yrkesforbund
 LO Stat
 Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Politijuristene
 Politiets Fellesforbund
 Redd Barna
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen
 Stine Sofies Stiftelse
 Straffedes organisasjon i Norge (SON)
 Unio
 WayBack
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende instanser har uttalt seg om *realiteten* i høringsnotatet:

Arbeids- og sosialdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST)
Den Norske Advokatforening
Fellesorganisasjonen (FO)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Kripos
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Politiets utlendingsenhet
Riksadvokaten
Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen
Sivilombudsmannen
Juss-Buss
Kirkens bymisjon
Kriminalomsorgens Lederforbund
Kriminalomsorgens Yrkesforbund
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Rettspolitisk forening
Stine Sofies Stiftelse
Telemark politidistrikt

I tillegg til høringsinstansene på listen, har også Borgarting lagmannsrett, Politihøgskolen, underliggende enheter i kriminalomsorgen, Presteforeningen, Sametinget og Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) uttalt seg om høringsforslaget.

Følgende instanser har svart at de ikke ønsker å uttale seg i saken eller ikke har merknader til høringsnotatet:

Helse- og omsorgsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Utenriksdepartementet

Datatilsynet
Den norske Dommerforening
Domstoladministrasjonen
Regjeringsadvokaten
Sekretariatet for konfliktrådene

Høringsinstansene er delt i synet på enkelte av endringsforslagene til straffegjennomføringsloven. Dette gjelder blant annet forslaget om tilpasning av avgjørelsesmyndighet og rapporteringsrutiner ved utelukkelse og bruk av tvangsmidler i en tonivåmodell (§§ 37 og 38) og forslaget om å utvide brev- og inngangskontrollen i fengsel med høy sikkerhet (§§ 27 og 30). Flere høringsinstanser støtter forslagene, mens andre går imot eller er sterk kritiske. Forslaget om å utvide inngangskontrollen i fengsel med høy sikkerhet fremmes ikke nå. Høringsinstansenes uttalelser er nærmere omtalt i kapittel 5 hvor lovforslagene er behandlet. Høringsuttalelsene om omorganiseringen er omtalt i kapittel 3.

Forslaget til endringer i overføringsloven §§ 6 og 7a og straffeloven §§ 37, 38 og 45 har ikke vært på alminnelig høring da dette anses som åpenbart unødvendig. Endringene er omtalt i kapittel 5 pkt. 3 og 4.

3 Omorganisering av kriminalomsorgen

3.1 Bakgrunn for den nye modellen

3.1.1 Innledning

I regjeringens politiske plattform går det frem at regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser og gjennomgå strukturen i departementene og direktoratene med sikte på å forenkle og avbyråkratisere. Det er derfor igangsatt en prosess for å etablere en ny og forenklet organisasjonsmodell for kriminalomsorgen. Departementet har bedt Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) å utrede en organisasjonsmodell med to nivåer uten regioner. Omorganisering til en tonivåmodell skal frigjøre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon for å oppnå en mer effektiv organisasjon og en bedre kriminalomsorg med mindre tilbakefall. Arbeidet sluttfører en helhetlig vurdering av kriminalomsorgens organisering etter utskillelsen av KDI fra departementet i juni 2013. Omorganiseringen er nærmere omtalt i Meld. St. 12 (2014–2015) om utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen som Stortinget behandlet i juni 2015. Omorganisering av kriminalomsorgen innebærer endringer i lokalisering av statlige arbeidsplasser. Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet skal følge *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tenesteproduksjon* (kgl.res. 28.11.2014).

I justiskomiteens innstilling til Meld. St. 12 (Innst. 305 S, 2014–2015) sier komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti at de ser frem til at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en egen sak om kriminalomsorgens fremtidige organisering.

I Innst. 6 S (2015–2016) påpeker et flertall fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet at de mener at dagens organisasjonsmodell med tre nivåer fungerer godt. Dette flertallet viser til at Danmark nå har valgt en modell som er tilnærmet lik dagens norske modell, og viser til at det er dokumentert at dagens modell fungerer bra, både hva angår ressursbruk og god straffegjennomføring.

Når det gjelder henvisningen til den danske modellen, vil departementet bemerke at Kriminalomsorgen i Danmark i 2014 opprettet en tonivåmodell med fire enheter på lokalt nivå som skal gi felles ledelse og administrasjon for sammenslåtte fengsler og friomsorgskontor. Direktoratet for kriminalomsorgen er klageinstans og har en direkte styringslinje til lokalt nivå. Dette er tilnærmet likt foreliggende forslag om en tonivåmodell.

3.1.2 Dagens organisering av kriminalomsorgen

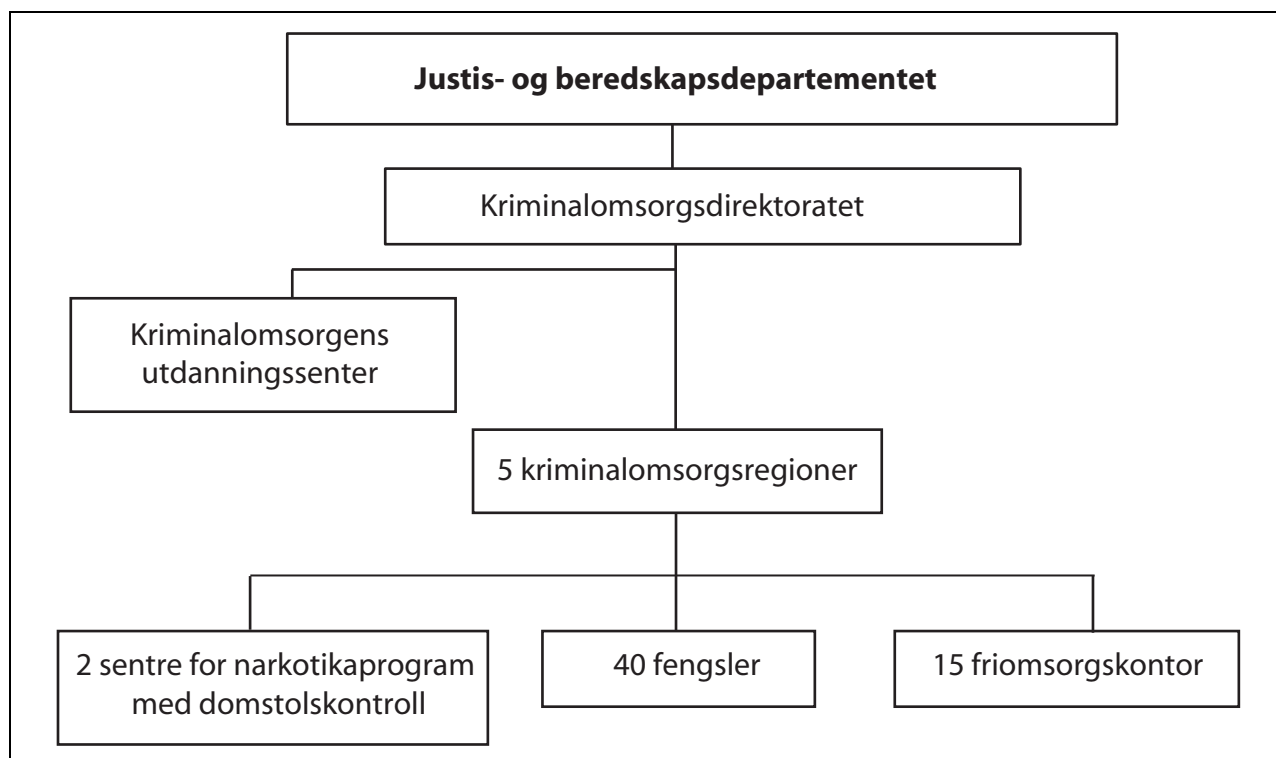
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) ble skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet og etablert som selvstendig direktorat fra 25. juni 2013. Samtidig endret direktoratet navn til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) for å tydeliggjøre direktoratsfunksjonen. Kriminalomsorgen består i dag av KDI, regionalt nivå med fem regionadministrasjoner, lokalt nivå med driftsenheter som innbefatter 40 fengsler, 15 friomsorgskontor, to sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND-sentre) og Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) som er direkte underlagt KDI (se figur 3.1).

Per 1. oktober 2014 utgjorde bemanningen i kriminalomsorgen 4154 årsverk. I tillegg utgjorde bemanningen ved KRUS 402 årsverk, innbefattet aspirantene.

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

Regionene har følgende inndeling:

- Kriminalomsorgen region øst: Akershus, Oslo, Østfold, Oppland og Hedmark fylke
- Kriminalomsorgen region sør: Telemark, Vestfold og Buskerud fylke
- Kriminalomsorgen region sørvest: Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland fylke
- Kriminalomsorgen region vest: Sogn og Fjordane, Hordaland og Møre og Romsdal fylke
- Kriminalomsorgen region nord: Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark fylke



Figur 3.1 Dagens organisering av kriminalomsorgen

3.1.3 Samarbeid med andre etater

Det er viktig å finne en organisering av kriminalomsorgen som fremmer best mulig samarbeid med andre relevante etater for å oppnå et godt innhold og god progresjon i straffegjennomføringen, og derved en vellykket tilbakeføring. Godt samarbeid på tvers av etatsgrenser er helt sentralt for å oppnå en bedre sammenheng i straffesakskjeden.

En viktig aktør i etatssamarbeidet er Politi- og lensmannsetaten. Fra 1. januar 2016 er etaten inndelt i 12 politidistrikter. Departementet har med den nye organisasjonsmodellen sett hen til den nye politidistriktsinndelingen. I tillegg til et utstrakt samarbeid med Politi- og lensmannsetaten har kriminalomsorgen et velfungerende samarbeid med statlige velferdsetater som leverer tjenester i fengslene, herunder helsetjenester, opplæringstilbud, arbeids- og velferdstjenester, bibliotekjenester og tros- og livssynstjenester. I de to ungdomsenhetene er barnevernet også representert.

De fleste av kriminalomsorgens forvaltnings-samarbeidspartnere er knyttet til fylkes- eller kommuneadministrasjoner:

- Primærhelsetjenester inkludert tannhelse ytes av de kommunene der det er fengsler. Det er helseforetaket der fengselet er lokalisert som skal yte spesialisthelsetjenester.

- Arbeids- og velferdstjenester ytes fra NAV-kontor i en del av de kommunene som har fengsel lokalisert, via støtte fra NAV fylke.
- Undervisning i fengslene ytes via fylkene.
- Tjenester fra barnevernet ytes delvis som statlig og delvis som kommunal tjeneste.
- Bibliotekjeneste i fengslene ytes via kommunene.
- Bispedømmene er ansvarlige for fengselsprest-tjenesten.
- Tros- og livssynstjenester ytes gjennom statlige og kommunale tilskudd.

3.2 Ny organisasjonsmodell for kriminalomsorgen

3.2.1 Innledning

Dagens kriminalomsorg er etter utskillelsen av Kriminalomsorgsdirektoratet i 2013 organisert i tre nivåer: direktorat, regioner og lokalt nivå. I ny organisasjon uten regioner vil kriminalomsorgen bestå av direktorat og lokalt nivå. I departementets høringsnotat av 22. juni 2015 med forslag om omorganisering av kriminalomsorgen og endringer i straffegjennomføringsloven mv. ble det skissert to modeller for ny organisering, «sentermodellen» og «enhetsmodellen». Høringsinstansene er overveiende positive til «enhets-

modellen», som er lagt til grunn for utarbeidelse av en tonivåmodell.

Målene for den fremtidige organisasjonsmodellen er:

- Forenklet styring og tydelig etatsledelse
- Styrket lokalt nivå
- Rettslikhet og likebehandling
- Bedre sammenheng i straffesakskjeden
- Effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjensteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse
- Sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte

3.2.2 Beskrivelse av enhetsmodellen

Kriminalomsorgen omorganiseres til en tonivåmodell med direktorat og lokalt nivå med 11 generalistenheter og 3 spesialenheter. Modellen medfører en reduksjon av ledelse og administrasjon ved at flere fengsler og friomsorgskontor slås sammen, og får felles ledelse og administrasjon.

Hovedprinsippet for enhetsmodellen er en geografisk inndeling med generalistenheter som ivaretar straffegjennomføring både i fengsel og i samfunnet. Organiseringen skal i hovedsak være basert på fylkesgrensene, bl.a. for å sikre harmonisering mot politiet og samarbeidende etater. De sammenslåtte enhetene (generalistenheter) vil være selvstendige enheter med flere avdelinger. Enhetene skal ha ansvaret for alle straffegjennomføringsformer både ved fengsler, overgangsboliger, friomsorgskontor og ND-sentre, og for innsatte i varetekt. Organiseringen av den enkelte enhet vil variere som følge av størrelse, geografi og type straffegjennomføring.

KDI foreslår å etablere tre spesialenheter med særskilt ansvar for forvaring, kvinner og utlendinger. Ila fengsel og forvaringsanstalt foreslås etablert som en spesialenhet for forvaring, mens forvaringsavdelingen ved Trondheim fengsel derimot blir en spesialavdeling i den nye generalistenheten Midt-Norge. Fengslene Bredtveit, Ravneberget og Sandefjord foreslås å utgjøre Kriminalomsorgens kvinneenhet. Nærhetsprinsippet gjør at det vil være viktig å etablere oppgraderte spesialavdelinger for kvinner også andre steder i landet. KDI finner det hensiktsmessig å etablere en ren fengselsenhet med særskilt ansvar for utenlandske statsborgere med utvisningsvedtak, der Kongsvinger fengsel inngår sammen med Ullersmo fengsel, inkludert Norgerhaven.

Disse spesialenhetene vil legge til rette for utvikling av spesialiserte kompetansemiljøer som sikrer god fagkvalitet og samtidig økt sikkerhet for utsatte grupper.

Direktoratet vil få et større styrings- og kontrollspenn enn det har i dag. Strategiske oppgaver og koordineringsoppgaver som regionadministrasjonen har hatt til nå, vil som hovedregel legges til direktoratet. Likeledes vil direktoratet bli klageinstans for alle enkeltvedtak etter straffegjennomføringsloven. Også enkelte operative oppgaver som i dag håndteres av regionadministrasjonene vil plasseres i direktoratet, som for eksempel å stille varetektsplasser til disposisjon for politiet og domsadministrasjon.

3.3 Vurdering av enhetsmodellen

3.3.1 Innledning

Av alle høringsinstansene som fikk forelagt høringsnotat om omorganisering av kriminalomsorgen og endringer i straffegjennomføringsloven mv. av 22. juni 2015 (jf. kap. 2) var det 31 instanser som uttalte seg om valget av ny modell for organisering av kriminalomsorgen. Av disse hadde 14 instanser merknader til modellen. Som nevnt ovenfor ble det i høringsnotatet skissert to modeller for ny organisering, «sentermodellen» og «enhetsmodellen». Høringsinstansene som har uttalt seg om valg av modell var overveiende positive til «enhetsmodellen».

I det følgende gis en vurdering av «enhetsmodellen» med utgangspunkt i høringsuttalelsene og aktuelle dokumenter fra KDI inkludert innspill fra lokalt nivå i kriminalomsorgen.

3.3.2 Generelt om valget av enhetsmodellen

3.3.2.1 Kort beskrivelse av modellen

«Enhetsmodellen» er en rendyrket tonivåmodell uten regioner. Flere fengsler og friomsorgskontor får felles ledelse og administrasjon. Direktoratet skal styre enhetene. Enhetene skal ha ansvaret for straffegjennomføring og varetekt. Alle enkeltsaker behandles i første instans på enhetsnivå, mens all klagesaksbehandling behandles i direktoratet.

3.3.2.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene (Advokatforeningen, Difi, Kriminalomsorgens Yrkesforbund [KY], PST, Riksadvokaten og Rettspolitisk forening) støtter en ny organisasjonsmodell for kriminalomsorgen med to forvaltningsnivåer. Disse slutter seg til departementets vurderinger om at «enhetsmodellen», slik som beskrevet over, er i samsvar med målet om en tonivåmodell, og gir grunnlag for en

tydelig ansvars- og oppgavefordeling. Riksadvokaten nevner at enkeltsaksbehandling, herunder behandling av klagesaker, gir en innsikt som er meget nyttig i en faglig forankret etatsledelse. Andre (Rettspolitisk forening) er opptatt av en endring som fører til en mer ensartet praksis i fengslene. KY påpeker at det geografiske området ikke må bli for stort, og at det derfor til en viss grad må aksepteres ulik størrelse på enhetene.

Høringssvaret fra KDI viser at enhetsmodellen i hovedsak støttes av de større fengslene. Disse mener at denne modellen fremstår som den tydeligste tonivåmodellen, og at den vil bidra til størst likhet i håndtering av praksis og rutiner, og forståelse av regelverk. Det fremheves at modellen vil tilrettelegge for at enhetene kan dele av sin kompetanse og bistå andre enheter på alle administrative områder. Innvendingene i høringssvarene er frykt for at modellen kan skape stor avstand mellom ledelse og de som jobber med innsatte i det daglige, og at dette kan medføre at ansatte mister innflytelsen på avgjørelser.

Det er delte meninger om administrasjonen for en sammenslått enhet bør være tilknyttet eller adskilt fra et fengsel eller friomsorgskontor. Et argument for å samlokalisere er å gjøre enheten til et ressurscenter som kan gi støtte og hjelp til ulike fagområder. Argumenter for å ha dette adskilt er blant annet å unngå skjevfordeling av ressurser ved at den enheten som administrasjonen er knyttet til, får høyest prioritet.

Enkelte av høringsinstansene er kritiske til modellvalget. Noen instanser (bl.a. Fellesorganisasjonen [FO] og Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund [NFF]) påpeker at det er uheldig at dagens modell ikke er evaluert. Det fremheves at dette gjør det vanskelig å videreføre og bygge på det som eventuelt har fungert godt i nåværende modell. NFF savner en oversikt over hva ved dagens modell som ikke fungerer. NFF peker på at det er avgjørende for en fremtidig organisering at de sammenslåtte enhetene får et selvstendig styrings- og samordningsnivå med egen ledelse og administrasjon.

3.3.2.3 Departementets vurderinger

I likhet med flertallet av høringsinstansene mener departementet at enhetsmodellen samsvarer godt med målet om en tonivåmodell. Den gir en tydeligere ansvars- og oppgavefordeling enn dagens organisering, og innebærer en flatere struktur med færre myndighetsnivå. Dette gir klarere linjer og reduserer muligheten for at det utvikler seg ulik praksis og ulik kvalitet i tjenestetilbudet.

Forslaget om omorganisering skjer som en følge av at Kriminalomsorgsdirektoratet ble utskilt fra Justis- og beredskapsdepartementet i juni 2013. Regionene har per i dag direktoratsoppgaver, og det er naturlig at det nå er foretatt en gjennomgang av organisasjonen og arbeidsfordelingen i etaten for øvrig etter utskillelsen. Departementet har derfor ikke sett behovet for helhetlig evaluering av dagens modell på det nåværende tidspunkt.

Enhetsadministrasjonen ved hver av de 11 generalistenhetene skal ha et samlet lederskap for alle straffegjennomføringsformer og ulike typer og størrelser av fengsler, overgangsboliger, friomsorgskontor og ND-sentre. De lokale enhetenes administrative kompetanse og ressurser styrkes. Dette gir økt mulighet for fleksibel bruk av ressurser, kompetanse og personell innad i enhetene. En flatere struktur vil styrke tilbakeføringsarbeidet for den enkelte domfelte og innsatte, og åpne for en mer progresjonsrettet straffegjennomføring i fengsel og samfunn. Etter departementets syn vil derfor en organisering til flere lokale enheter med en endret oppgave- og ressursfordeling øke kvaliteten på straffegjennomføringen for den enkelte innsatte og domfelte.

I utforming av enhetsmodellen er det lagt til grunn at oppgavedelingen mellom sentralt og lokalt nivå skal bidra til å sikre hensynet til rettsikkerhet og likhet i saksbehandlingen. Etter departementets vurdering vil kvaliteten på saksbehandlingen av enkeltsaker etter straffegjennomføringsloven bli styrket i en tonivåmodell. Modellen innebærer at alle enkeltsaker behandles i førsteinstans på lokalt nivå. Stedsavhengige oppgaver som krever utstrakt lokalkunnskap i oppgaveløsningen eller nærhet til de domfelte og innsatte håndteres på lokalt nivå. I dag er det mange små enheter som ikke har egne jurister til å behandle enkeltsaker. I den nye modellen vil lokalt nivå ha juridisk kompetanse.

I vurderingen av hva som er et hensiktsmessig antall enheter, er det lagt vekt på at styrings- og kontrollspennet skal være håndterlig både på sentralt og lokalt nivå. Hensynet til effektiv ressursbruk sammen med tilstrekkelig administrativ kapasitet og kompetanse til å ivareta målene for god straffegjennomføring tilsier at antallet enheter må begrenses.

Godt tilrettelagt forvaltningssamarbeid er av stor betydning for å lykkes med tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv. Realisering av målet om vellykket tilbakeføring forutsetter en samhandling med domfelte, forvaltningssamarbeidspartnerne og frivillige organisasjoner. Kriminalomsorgen

har det koordinerende ansvaret for forvaltningssamarbeidet. Den geografiske organiseringen som i hovedsak baseres på fylkesgrensene, vil sikre harmonisering både mot politidistriktene og forvaltningssamarbeidspartnerne. Enhetens størrelse og faglige kompetanse vil bidra til en samordning av forvaltningssamarbeidspartneres arbeid til beste for domfelte og innsatte, og slik styrke arbeidet på systemnivå. Departementet vil understreke at måten kriminalomsorgen er organisert på ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å nå mål og møte fremtidens utfordringer.

3.3.3 Samlet organisering av fengsler og friomsorgskontor

3.3.3.1 Kort beskrivelse

Departementet foreslår en samlet organisering av fengsler og friomsorgskontor på lokalt nivå. Hensikten vil være å oppnå en enhetlig og sammenhengende kriminalomsorg på tvers av fagområdene og bedre mulighetene for å se hele straffegjennomføringen under ett.

3.3.3.2 Høringsinstansenes syn

Noen av høringsinstansene (Presteforeningen og KDI) mener at sammenslåing av fengsler og friomsorgskontor i samme geografiske område kan være et gode dersom dette gir et mer sømløst samarbeid. NFF mener det kan være fornuftig å slå sammen de enhetene som stiller seg positive til en sammenslåing, og peker på at friomsorgskontor, overgangsboliger og fengsel med lavere sikkerhetsnivå innenfor et avgrenset område kan få mulighet til å bygge videre på et godt samarbeid om progresjon i straffegjennomføringen fra fengsel til samfunn.

Enkelte av høringsinstansene har innvendinger mot en sammenslåing av friomsorgs- og fengselsenheter. FO er bekymret for at de foreslåtte organisasjonsmodellene vil bidra til å svekke friomsorgen og det sosialfaglige arbeidet. FO mener en sterk friomsorg hvor de fleste ansatte har sosialfaglig utdanning og hvor sosialfaglig rehabiliteringsarbeid står sterkt, er helt nødvendig. De mener også at dette bør gjenspeiles i ulik kompetanse hos ansatte i fengslene. Andre (Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen og NFF) viser til de organisatoriske grep foretatt i Sverige der straffegjennomføring i samfunn ble organisert sammen med fengsler, og opplyser at svensk kriminalvård etter noe tid har «reversert» dette pro-

sjektet for å sikre en mer selvstendig plattform for straffegjennomføring i samfunn. NFF mener at sammenslåing av friomsorgen og fengsel ikke er nødvendig for å få til en økt samhandling i mellom de ulike enhetene i kriminalomsorgen.

Høringssvarene fra kriminalomsorgen viser at det er delte meninger om sammenslåing av fengsler og friomsorgskontor. Noen enheter fremhever at en slik sammenslåing vil tilrettelegge for en enhetlig kriminalomsorg ved at samme beslutningstaker vil råde over flere og ulike straffegjennomføringstiltak, noe som kan medføre en bedre og mer individuell oppfølging av domfelte. Det vises i høringssvarene til det vellykkede samarbeidet som er i etaten i dag, og den virkningen dette har hatt for blant annet god effektivitet og bedre intern samhandling. Andre deler av kriminalomsorgen påpeker at en sammenslåing fører til at friomsorgskontorene og det friomsorgsfaglige vil bli nedprioritert.

3.3.3.3 Departementets vurderinger

Etter høringsrunden har KDI gjennomført brede involveringsprosesser med regiondirektørene, enhetslederne og de ansattes representanter. Temaet har vært oppe i ulike møter og arbeidsamlinger. I valget mellom modellene, ønsker et flertall i etaten å gå videre med «enhetsmodellen» fordi denne modellen er best egnet til å videreutvikle sømløsheten, med domfelte i sentrum.

Etter departementets syn vil en samlet organisering på lokalt nivå gi gode forutsetninger for å se hele straffegjennomføringen under ett, og ha et helhetlig blikk på den domfelte. Det vil gi en kontinuitet i tjenestetilbudet og slik legge godt til rette for progresjon for den enkelte domfelte og økt bruk av straffegjennomføring i samfunnet. I tillegg vil en samlokalisering kunne redusere uhensiktsmessige strukturelle og kulturelle skillemellom fengsler og friomsorgskontor, og gi bedre forutsetninger for kompetansedeling og karriereutviklingsmuligheter på tvers av fagområdene. Departementet mener at en samlet organisering av fengsler og friomsorgskontor vil gi det sosialfaglige rehabiliteringsarbeidet som i dag preger friomsorgskontorenes virksomhet en sterkere posisjon også i fengslene.

En eventuell plassering av administrasjonen ved friomsorgskontor kan bidra til å sikre god balanse i enhetsledelsens prioritering og ressursfordeling. Lokalisering ved friomsorgskontor fremfor fengsel signaliserer større åpenhet mot samfunnet. En progresjonsrettet straffegjennomføring både i fengsel og samfunn vil være en sta-

dig viktigere del av fremtidig kriminalomsorg. Dette gir domfelte en mulighet for gradvis større frihet til å prøve ut nye sosiale ferdigheter i kontrollerte omgivelser.

3.3.4 Effektiv ressursutnyttelse – mer til tjenesteproduksjon, mindre til administrasjon og ledelse

3.3.4.1 Kort beskrivelse

Et sentralt mål for omorganiseringen er å sikre effektiv ressursutnyttelse der mest mulig av kriminalomsorgens ressurser går til tjenesteproduksjon. Med en styrket tjenesteproduksjon menes først og fremst at kvaliteten på tjenestene til de domfelte og innsatte skal bedres. Tjenesteproduksjonen omfatter både direkte tjenester til de domfelte og innsatte og arbeid på systemnivå som er rettet mot domfelte og innsatte.

3.3.4.2 Høringsinstansenes syn

Blant kriminalomsorgens underliggende enheter er det flere som savner en beskrivelse av hva som legges i begrepet «tjenesteproduksjon», og stiller spørsmålet om begrepet defineres som produksjon av antall soningsdøgn, antall fengselsbetjenter osv. Noen enheter viser til at det i ny modell må tildeles tilstrekkelige ressurser for å etablere velfungerende enheter på lokalt nivå, som er i stand til både å håndtere oppgaver som tidligere lå til regionalt nivå og å ivareta oppgaver på lokalt nivå. Her må det tas hensyn til enhetenes sammensetning, omfang og geografisk beliggenhet. Mange enheter peker på behovet for å legge beslutningsmyndigheten nærmest mulig de innsatte, og at dette fordrer tilstrekkelig juridisk kompetanse og et bredt fagmiljø i avdelingene innen en sammenslått enhet.

3.3.4.3 Departementets vurderinger

Omorganisering til en tonivåmodell innebærer en reduksjon av ledelse og administrasjon ved at flere lokale enheter slås sammen og at regionadministrasjonene legges ned. Dette vil frigjøre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Med en styrket tjenesteproduksjon menes først og fremst at kvaliteten på tjenestene til de domfelte og innsatte skal bedres. Bedre og styrket tjenesteproduksjon må vurderes i lys av måloppnåelse i henhold til samfunnsoppdraget. Tjenesteproduksjon omfatter både direkte tjenester til den enkelte domfelte og innsatte, og arbeid

på systemnivå. Oppgavedelingen mellom sentralt og lokalt nivå skal bidra til styrket tjenesteproduksjon ved at stedsavhengige oppgaver som krever utstrakt lokalkunnskap eller nærhet til de domfelte og innsatte skal håndteres på lokalt nivå. De strategiske oppgavene og koordineringsoppgavene legges til direktoratet. En samling av disse oppgavene vil bety en effektivisering av ressursbruken, og medføre en høyere andel årsverk også på lokalt nivå.

En økning av ressurser til lokalt nivå vil i første rekke innebære et økt antall dagstillinger. Dette vil medføre mer tid til oppfølging av den enkelte innsatte, en styrket aktivisering og økt tilstedeværelse i miljøet. En meningsfull aktivisering vil bedre forutsetningene for en god tilbakeføring, og samtidig motvirke isolasjon og skadevirkningene av dette. Departementet vil understreke at tid til å prioritere aktivisering, gi støtte og styrke motivasjonen og mer tid til kontaktbetjentarbeid og utarbeiding av fremtidsplaner, er helt sentrale faktorer i arbeidet med en vellykket tilbakeføring. Tilstedeværelse og tid til oppfølging er også viktig for den dynamiske så vel som den statiske sikkerheten, og vil øke muligheten for å dempe risikoen for uro, identifisere negativ utvikling og forebygge uønskede hendelser. Aktiviteter som innebærer direkte kontakt mellom innsatte og ansatte, har vist seg å ha vel så stor betydning for trygghet under soning enn for eksempel overvåking fra vaktrommet.

Tjenesteproduksjon på systemnivå vil blant annet omfatte en samordning av kriminalomsorgens egen innsats med ytelser fra samarbeidende etater og frivillige organisasjoner. Målet er en helhetlig tilnærming, kontinuitet i straffegjennomføringen og en bedre utvikling for hver enkelt innsatt og domfelt. Det langsiktige målet er mindre tilbakefall.

3.3.5 Forenklet styring og tydelig etatsledelse

3.3.5.1 Kort beskrivelse

«Enhetsmodellen» innebærer at strategiske oppgaver og koordineringsoppgaver i all hovedsak samles i direktoratet. Likeledes vil alle klagesaker etter straffegjennomføringsloven behandles i direktoratet. Enkelte operative oppgaver som i dag håndteres av regionadministrasjonene, eksempelvis oppgavene innen domsadministrasjon, utvalgte sikkerhetsoppgaver og inspeksjoner legges til direktoratet. I forvaltningssamarbeidet vil direktoratet få det overordnede ansvaret for avtaler i tillegg til samordning med andre direkto-

rater, mens enhetene vil få ansvar for det praktiske forvaltningssamarbeidet.

3.3.5.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen konstaterer at «enhetsmodellen» har potensial til å virke forenklerende og avbyråkratiserende. KY mener at det er viktig at antallet enheter og størrelsen på disse gir mulighet for et adekvat kontrollspenn til de enkelte enheter. Organisasjonen mener at et antall på 15 til 20 enheter vil være håndterbart.

Enkelte kriminalomsorgsenheter påpeker at kontrollspennet i «enhetsmodellen» styringsmessig vil være mer utfordrende mellom nivåer og enheter i en «enhetsmodell» enn en «sentermodell». Enkelte uttrykker også en viss bekymring for at tonivåmodellen skal medføre økt byråkratisering for de mindre lokale enhetene og avdelingene. Andre er bekymret for om bortfall av regionene kan medføre fravær av nær og synlig ledelse, og fremhever behovet for tett dialog med ledere ute i etaten og arenaer for diskusjoner og beslutninger.

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

3.3.5.3 Departementets vurderinger

Når strategisk fagutvikling skjer både i direktoratet og i hver av de fem regionene, er det en risiko for at styringen fragmenteres. Etter departementets syn vil derfor en organisering etter en tonivåmodell gi en tydeligere etatsledelse og forenkle styringsdialogen slik at utviklings- og forbedringspotensialet sikres gjensidig på begge nivåer.

En vellykket implementering av en tonivåmodell forutsetter at det er en sammenheng mellom oppgavedeling, fullmaktsstruktur og ressurser, og at fullmakts- og beslutningsstrukturen og ansvars- og oppgavedelingen mellom sentralt og lokalt nivå er klart definert. Etablering av en tonivåmodell innebærer at oppgavene som regionadministrasjonene har hatt, med enkelte internadministrative unntak, enten må håndteres av direktoratet

eller på lokalt nivå. Oppgavene må fordeles på en slik måte at kvaliteten i straffegjennomføringen ivaretas bedre enn i dag. Det er også forutsatt at oppgaveløsningen skal bli mer effektiv. Dette er en målsetning som krever at oppgaveløsning, arbeidsformer og arbeidsprosesser gjennomgås med sikte på forenkling og forbedring. Stedsavhengige oppgaver som krever utstrakt lokalkunnskap i oppgaveløsningen eller nærhet til de innsatte og domfelte, skal som hovedregel håndteres på lokalt nivå, mens stedsuavhengige oppgaver håndteres på sentralt nivå.

Flere av høringsinstansene fremhever at kontrollspennet ikke må bli for stort. I vurderingen av hva som er et hensiktsmessig antall enheter, har departementet lagt vekt på at styrings- og kontrollspennet skal være håndterlig både på sentralt og lokalt nivå. Hensynet til effektiv ressursbruk sammen med tilstrekkelig administrativ kapasitet og kompetanse til å ivareta målene for god straffegjennomføring er vektlagt.

3.3.6 Rettslikhet og likebehandling

3.3.6.1 Kort beskrivelse

«Enhetsmodellen» innebærer at alle enkeltsaker om straffegjennomføring behandles i førsteinstans på enhetsnivå, mens all klagesaksbehandling behandles i direktoratet. Samling av alle klagesaker i direktoratet skal sikre lik praktisering av regelverket. Likhet i saksbehandlingen skal også understøttes av en enhetlig og samlet faglig utvikling av kriminalomsorgen.

3.3.6.2 Høringsinstansenes syn

Etter Advokatforeningens syn gir en ordning med to nivåer det beste grunnlaget for en ensartet praksis. Det er foreningens inntrykk at dagens system med tre nivåer og fem ulike regioner ikke nødvendigvis fremmer rettsikkerhet og likebehandling. Advokatforeningen legger til grunn at departementets forutsetning ved innføring av en ny modell er at det lokale nivå skal styrkes og tilføres saksbehandlerkompetanse. Når lokalt nivå skal treffe avgjørelse i første instans, treffes beslutningen av den som presumptivt skal kjenne den innsatte og de lokale forhold best, samtidig som innføring av et klageorgan for hele landet bør sikre rettslikhet og med det styrke innsattes rettsikkerhet.

Flere av kriminalomsorgens enheter støtter en sentralisering av klagebehandlingen. Også NFF har forståelse for at det er ønske om en mer enhet-

lig kriminalomsorg med størst mulig likhet i utførelse og håndheving av straffegjennomføringen. NFF peker i tillegg på mulige forskjeller i saksbehandling av saker som ikke blir påklaget, og oppfordrer til å ha ordninger som kontrollerer dette. Flere av kriminalomsorgens enheter peker på at sentralisering av klagesaksbehandlingen kun vil avdekke en eventuell ulik praksis i tilfeller hvor domfelte har påklaget vedtaket. En rekke vedtak påklages aldri, og det må også sikres likhet når det gjelder de sakene hvor domfelte gis medhold i sin søknad.

Enkelte av kriminalomsorgens enheter savner en redegjørelse for at det faktisk foreligger ulikhet i saksbehandlingen innenfor dagens modell. Det påpekes at kriminalomsorgen forvalter et skjønnsmessig regelverk, og det stilles spørsmål ved om en sentralisering av klagesaksbehandlingen vil være det riktige tiltaket for å sikre mer likhet i saksbehandlingen. Flere uttrykker bekymring for at kompetanse og ressurser til førsteinstansbehandling ikke blir ivare tatt godt nok i de foreslåtte modellene og er opptatt av at saksbehandlingskompetansen på lokalt nivå må styrkes, da lokalt nivå vil få sitt ansvarsområde betydelig utvidet sammenlignet med i dag. Det er blant annet vist til at regionalt nivå i dag treffer avgjørelse i flere alvorlige sakstyper hvor de domfelte representerer en risiko for samfunnssikkerheten.

NFF er opptatt av at likhetsperspektivet ikke må gi enhetene for stramme rammer for hva som er godkjente aktiviteter og innhold i en straffegjennomføring. NFF mener at fagsamlinger både for jurister og saksbehandlere med annen kompetanse må holdes hyppigere enn i dag. Også flere av kriminalomsorgens enheter nevner behovet for fagsamlinger som et virkemiddel for å oppnå likhet innenfor ulike sakstyper.

3.3.6.3 Departementets vurderinger

Hensynet til rettssikkerhet og likebehandling er grunnleggende i all saksbehandling. En viktig side ved likebehandling er kravet om ensartet praksis, slik at like tilfeller behandles likt. Dagens organisering med fem regioner er ikke godt nok egnet til å ivareta disse hensynene på en tilfredsstillende måte. Det er flere eksempler på ulik tolkning og praktisering av regelverket for straffegjennomføring.

En tonivåmodell innebærer at alle sakene etter straffegjennomføringsloven behandles av lokalt nivå som førsteinstans og direktoratet som klageinstans. En samling av klagesakene i direktoratet,

vil etter departementets syn bidra til mer ensartet praksis. Modellen innebærer, som også påpekt av Advokatforeningen, at det lokale nivået må styrkes. Det er lokalt nivå som kjenner den innsatte og de lokale forhold best.

En samling av klagesakene i direktoratet vil også kreve sterk faglig kompetanse på sentralt nivå. Dersom det avdekkes avvikende vedtakspraksis ved en enhet, kan dette lettere håndteres i en tonivåmodell, hvor direktoratet har full oversikt over alle saker som behandles i andre instans. Dette vil igjen bidra til å kontrollere og styrke rettssikkerhet og likebehandling også på lokalt nivå. Departementet mener at enhetlig etatsledelse og samling av klagesakene i KDI således kan medvirke til å styrke rettssikkerheten og rettslikheten i kriminalomsorgen. Økt bruk av fagsamlinger, som påpekt av bl.a. NFF og flere av kriminalomsorgens enheter, vil være et godt virkemiddel for å oppnå likhet innenfor ulike sakstyper.

3.3.7 Bedre sammenheng i straffesakskjeden

3.3.7.1 Kort beskrivelse

Ny organisering skal bidra til bedre sammenheng i straffesakskjeden. Det innebærer en enhetlig og sammenhengende kriminalomsorg og god samhandling mellom kriminalomsorgen og de øvrige aktørene i straffesakskjeden.

3.3.7.2 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet bemerker at det ut i fra politiets ståsted er viktig med en fremtidig organisering av kriminalomsorgen som optimaliserer samarbeidet mellom kriminalomsorgens nivåer og Politidirektoratet og politidistriktene. Dersom kriminalomsorgens organisering samsvarer med politiets organisering, mener direktoratet dette vil forenkle samarbeidsrutiner og sikre god sammenheng, effektiv straffesaksbehandling og klare kontaktpunkter på riktig nivå.

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

3.3.7.3 Departementets vurderinger

Ny organisering skal utformes slik at den sikrer bedre saksflyt og et helhetlig blikk på innsatte og domfelte. Det innebærer både en sammenhengende og enhetlig kriminalomsorg og god samhandling mellom kriminalomsorgen og de andre aktørene i straffesakskjeden. Straffesakskjeden omfatter politiet og påtalemyndighetens arbeid med å forebygge, etterforske og oppklare kriminalitet, domstolenes irettføring og kriminalomsorgens straffegjennomføring og tilbakeføring til samfunnet etter endt straffegjennomføring. Konfliktrådene er også en del av straffesakskjeden, primært som forebyggere, men også som gjennomførere. For å sikre en effektiv straffesakskjede er det viktig med god balanse i alle leddene.

Etatssamarbeidet, herunder forvaltningssamarbeidet, som god straffegjennomføring er avhen-

gig av, vil være enklere å gjennomføre med to nivå; strategisk samarbeid på direktoratsnivå, og den operative gjennomføringen på lokalt nivå. Ulike samarbeidspartnere har organisert seg forskjellig. Felles er at alle har et sentralt nivå som egner seg for samarbeid som retter seg mot styring, og et lokalt nivå, der tjenesteproduksjonen skjer.

Å begrense antallet enheter basert på fylkesgrensene vil kunne forenkle samhandlingen både med de nye politidistriktene, konfliktrådene og forvaltningssamarbeidspartnere, som ofte er knyttet til kommune- eller fylkesadministrasjonene. En eventuell plassering av enhetsadministrasjonene ved et friomsorgskontor vil medvirke til en slik forenkling fordi friomsorgskontorene har en mer sentral plassering enn fengslene ofte har, i forhold til kommune- og fylkesadministrasjonene.

4 Anmodningsvedtak om opptrappingsplan for kriminalomsorgen

Stortinget fattet ved behandling av Meld. St. 12 (2014–2015) «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen» våren 2015 følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen om å fremme en sak for Stortinget med en opptrappingsplan for kriminalomsorgen innen våren 2016. Denne opptrappingsplanen må inneholde en konkret og realistisk plan for utbygging av norsk fengselskapasitet, samt utfasing av eldre og ufunk-

sjonelle fengselsbygg, slik at dagens kapasitetsutfordringer løses i overensstemmelse med utfordringer skissert i Meld. St. 12 (2014–2015), tilsvarende minimum netto 500 nye plasser innen utgangen av 2020.» jf. Innst. 305 S (2014–2015) og anmodningsvedtak nr. 604 (2014–2015).

Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til dette anmodningsvedtaket i revidert nasjonalbudsjett for 2016.

5 Lovforslaget

5.1 Endringer som gjelder omorganiseringen

5.1.1 Bakgrunn for lovforslaget

Departementet har besluttet å omorganisere kriminalomsorgen til to forvaltningsnivåer uten regioner. Kriminalomsorgen vil etter omorganiseringen bestå av Kriminalomsorgsdirektoratet og lokalt nivå. Iverksetting og gjennomføring av ny organisering forutsetter imidlertid endringer i straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven og konfliktrådsloven.

Kriminalomsorgen er organisert i tre myndighetsnivåer: sentralt nivå (Kriminalomsorgsdirektoratet), regionalt nivå (regioner) og lokalt nivå (fengsler og friomsorgskontor). Inndelingen i tre myndighetsnivåer er lovfestet i straffegjennomføringsloven § 5 og kommer også til uttrykk i straffegjennomføringsloven § 6 og en rekke andre bestemmelser som legger beslutningsmyndighet til regionalt nivå. Regionene har overordnet faglig og administrativ ledelse av de lokale enhetene. Hovedtyngden av klagesaker etter straffegjennomføringsloven er lagt til regionalt nivå. I tillegg er tilsynsrådene organisatorisk knyttet til regionene. Omorganisering til to myndighetsnivåer forutsetter endringer i blant annet §§ 5, 6 og 9.

Omorganiseringen gjør det også nødvendig med endringer i andre bestemmelser. Noen er tekniske endringer, mens andre er prinsipielle og kan ha betydning for den enkeltes rettssikkerhet. Eksempler på slike endringer er avgjørelsesmyndighet og rapporteringer ved utelukkelse fra fellesskapet etter § 37 og bruk av tvangsmidler etter § 38. I høringsnotatet foreslår departementet at noen av sakene behandles av Kriminalomsorgsdirektoratet, andre av nytt lokalt nivå.

5.1.2 Organisering av kriminalomsorgen (§ 5)

5.1.2.1 Gjeldende rett

Kriminalomsorgens organisatoriske inndeling er regulert i § 5. Etter første ledd er kriminalomsorgen inndelt i tre nivåer: Kriminalomsorgsdirekto-

ratet, regionalt nivå og lokalt nivå. Annet ledd fastslår at direktoratet har overordnet faglig og administrativ ledelse av kriminalomsorgen, og at lederen utnevnes av Kongen. Etter tredje ledd har regiondirektøren den faglige og administrative ledelse av regionalt nivå.

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

5.1.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslår departementet å videreføre dagens ordning med å lovfeste kriminalomsorgens myndighetsnivåer og Kriminalomsorgsdirektoratets faglige og administrative ledelse. Etter en samlet vurdering, med vekt på praktiske og organisatoriske forhold samt den løpende utviklingen i kriminalomsorgen, foreslår departementet å instruksfeste departementets myndighet til å beslutte inndeling av lokalt myndighetsnivå.

5.1.2.3 Høringsinstansenes syn

To høringsinstanser har uttalt seg om forslaget.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler:

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

Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen uttaler:

«En sterk og tydelig etatsledelse er en av de uttalte målsetningene med en ny organisering av kriminalomsorgen. Ett virkemiddel for å

oppnå dette vil etter vernetjenestens mening være å gi kriminalomsorgsdirektoratet den nødvendige tyngden ved å tillegge kriminalomsorgsdirektoratet myndigheten til å organisere lokalt nivå slik man ser det mest hensiktsmessig for å oppnå en effektiv ressursutnyttelse og gode fagmiljøer i forhold til de mål politisk ledelse til en hver tid måtte sette for straffegjennomføring i kongeriket Norge.»

5.1.2.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet, men foreslår å omformulere femte ledd siste setning for å få frem at direktøren for Kriminalomsorgsdirektoratet utnevnes av Kongen.

5.1.3 Myndighet til å treffe avgjørelser (§ 6)

5.1.3.1 Gjeldende rett

§ 6 er en konsekvens av dagens trenivåmodell og fastsetter myndighetsfordelingen mellom de tre nivåene. Hovedregelen er at lokalt nivå treffer avgjørelse i første instans, jf. første ledd.

Etter annet ledd treffer regionalt nivå likevel avgjørelse i saker om innsettelse (§ 11), utelukkelse fra fellesskapet som overstiger 14 dager (§ 37 fjerde ledd), forlengelser av utelukkelse grunnet bygnings-/bemanningmessige forhold mv. (§ 37 syvende ledd), bruk av tvangsmidler (§ 38 tredje og fjerde ledd) og beslutning om å bringe saken inn for tingretten ved brudd på vilkår (§ 44 annet ledd og § 58 annet ledd). Når den domfelte er idømt fengselsstraff på mer enn ti år, idømt en strafferettslig særreaksjon eller forvaring eller innsatt i avdeling med særlig høy sikkerhet etter § 10 annet ledd, treffer regionalt nivå også avgjørelse etter §§ 12 til 16, 20, 33, 35, 36 og 42 til 44.

I saker der domfelte er under 18 år, skal det sendes kopi av alle avgjørelser truffet av lokalt nivå til regionalt nivå, jf. tredje ledd.

5.1.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslår departementet å oppheve § 6. Etter omorganiseringen vil kriminalomsorgen bestå av to nivåer – Kriminalomsorgsdirektoratet og lokalt nivå. Behandlingen vil da være i tråd med forvaltningsloven § 28 om totrinnsbehandling. Enkeltvedtak kan derved påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorganet (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket (underinstansen).

Forslaget om å oppheve § 6 innebærer at lokalt nivå også skal avgjøre saker hvor avgjørelsesmyndigheten i dag er lagt til regionalt nivå, blant annet saker etter tiårsregelen, jf. pkt. 5.1.3 annet avsnitt. Innføring av en tonivåmodell forutsetter faglig sterke og robuste enheter på lokalt nivå, som vil bidra til økt kvalitet og effektivitet, spisskompetanse og fleksibilitet innad i enheten. Etter omorganiseringen vil lokalt nivå ha kompetanse og ressurser som på forsvarlig måte ivaretar rettssikkerheten ved de avgjørelsene enheten trefrer.

5.1.3.3 Høringsinstansenes syn

Bare *Kriminalomsorgsdirektoratet* har kommentert forslaget om å oppheve § 6. Sammenfattet uttaler KDI følgende:

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

KDI mener imidlertid at prinsippet i forvaltningsloven § 28 ikke kan være styrende for plassering av oppgaver knyttet til domsadministrasjon, og at beslutning om ansvar for denne typen oppgaver heller ikke bør reguleres, direkte eller indirekte, i lovs form. KDI forutsetter dermed at en oppheving av § 6 ikke innebærer avgjørelse av hvilket nivå i kriminalomsorgen som skal ivareta spørsmål knyttet til domsadministrasjon, og særlig beslutning om innsettelse i fengsel.»

5.1.3.4 Departementets vurdering

Opphevelse av § 6 medfører at loven ikke sier noe om hvem som har beslutningskompetanse. Etter å ha vurdert saken på ny går departementet inn for å beholde deler av § 6 slik at beslutningskompetansen i alle avgjørelser etter straffegjennomføringsloven, legges til lokalt nivå. Departementet mener det også er viktig å videreføre meldeplikten i saker der domfelte er under 18 år, jf. nåværende tredje ledd. Etter omorganisering til en tonivåmodell foreslår departementet at det sendes kopi av alle avgjørelser truffet av lokalt nivå til Kriminalomsorgsdirektoratet.

Innføring av «enhetsmodellen» med 11 generalistenheter og 3 spesialenheter gir faglig sterke

og robuste enheter på lokalt nivå, som bidrar til økt kvalitet og effektivitet, spisskompetanse og fleksibilitet innad i enheten. Etter omorganiseringen vil lokalt nivå ha kompetanse og ressurser som på forsvarlig måte ivaretar rettssikkerheten ved de avgjørelsene enheten treffer. Dette gjelder for eksempel vanskelige avgjørelser om utelukkelse fra fellesskapet, bruk av tvangsmidler i fengsel og saker etter tiårsregelen, jf. pkt. 5.1.3 annet avsnitt.

Domsadministrasjon innebærer etter dagens organisering at regionalt nivå mottar dommen til fullbyrding fra påtalemyndigheten når dommen er rettskraftig. Direktøren på regionalt nivå treffer avgjørelse om valg av fengsel eller friomsorgskontor. Avgjørelse om innsettelse i fengsel kan ikke påklages, jf. straffegjennomføringsloven § 7 bokstav f siste punktum. Det nærmere tidspunkt for fullbyrding av dommen fastsettes av leder av vedkommende fengsel eller friomsorgskontor, som også sender domfelte innkalling med pålegg om å møte til fullbyrding.

KDI går inn for å sentralisere domsadministrasjonen. Forslaget bryter ikke prinsippet om at lokalt nivå avgjør saker som første instans, og at direktoratet avgjør saker som klageinstans. Som nevnt kan ikke beslutning om innsettelse i fengsel påklages, og departementet vil derfor ikke være klageorgan selv om KDI har ansvaret for domsadministrasjonen. Departementet forutsetter at prinsippet om at lokalt nivå avgjør saker i førsteinstans gjelder enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven, og ikke beslutning om innsettelse i fengsel etter § 11.

5.1.4 Tilsyn med kriminalomsorgen (§ 9)

5.1.4.1 Gjeldende rett

§ 9 fastslår at det skal være et tilsynsråd i tilknytning til hver region. Etter nærmere regler har tilsynsrådet som oppgave å føre tilsyn med fengsler, overgangsboliger og friomsorgskontor i regionen og med at behandlingen av de domfelte og innsatte skjer i samsvar med gjeldende rett. Etter internasjonale konvensjoner er Norge forpliktet til å ha en uavhengig tilsynsfunksjon som fører tilsyn med domfelte og innsatte. Justis- og beredskapsdepartementet oppnevner leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer av tilsynsrådene etter forslag fra fylkesmannen. Rådenes funksjonstid er to år.

Norge ratifiserte sommeren 2013 tilleggsprotokollen til FNs Torturkonvensjon (OPCAT). Ratifiseringen førte blant annet til opprettelsen av

en egen forebyggingsenhet hos Sivilombudsmanen. Forebyggingsenheten skal føre tilsyn med institusjoner i samfunnet generelt hvor mennesker er berøvet friheten. Forebyggingsenheten har adgang til å besøke alle steder hvor personer er fratatt sin frihet, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Besøkene kan skje både med og uten forhåndsvarsel. Forebyggingsenheten behandler ikke enkeltklager.

5.1.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslår å endre § 9 fordi tilsynsrådene i dag er knyttet til regionene som opphører som følge av omorganiseringen. En mulighet kan være å knytte tilsynsrådene til lokalt nivå, men også andre løsninger er mulige. Høringsnotatet viser for eksempel til NOU 1988: 37 *Ny fengselslov* hvor Fengselslovutvalget foreslår å avvikle ordningen med tilsynsråd. Utvalget begrunner standpunktet slik:

«Det er imidlertid et spørsmål om det er behov for denne ordning også i dag. Ved vurderingen av dette spørsmål må man ha for øye at tilsynsordningen ble etablert før man fikk de rettssikkerhetsgarantier på forvaltningens område som ligger i klagereglene etter forvaltningsloven og Ombudsmannsordningen.»

Departementet foreslår å videreføre ordningen med tilsynsråd fordi Norge etter internasjonale konvensjoner er forpliktet til å ha en uavhengig tilsynsordning. Det kan imidlertid diskuteres om dagens ordning med tilsynsråd er den mest hensiktsmessige måten å ivareta denne tilsynsfunksjonen på. Etter departementets syn er det imidlertid for tidlig å konkludere med en avvikling av tilsynsrådene nå. Departementet går derfor inn for at tilsynsrådene fortsatt skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte, og at Kriminalomsorgsdirektoratet beslutter den geografiske inndelingen av ansvarsområdet for tilsynsrådene.

5.1.4.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund og Rettspolitisk forening støtter departementets forslag om å opprettholde ordningen med tilsynsråd i kriminalomsorgen. Disse høringsinstansene har i likhet med *Sivilombudsmanen* ikke innvendinger mot at Kriminalomsorgsdirektoratet beslutter den geografiske inndelingen av

tilsynsrådernes ansvarsområde. *Advokatforeningen* forutsetter at dagens ordning med oppnevning av tilsynsrådsmedlemmer består, og at departementet fortsatt oppnevner medlemmene.

Sivilombudsmannen har synspunkter på blant annet forholdet mellom ombudsmannens kontrolloppgaver og forvaltningens tilsynsoppgaver. Ombudsmannen mener dessuten at departementet bør ta tak i svakhetene ved dagens tilsynsordning og uttaler:

«Høringsnotatet reiser imidlertid spørsmålet om tilsynsrådernes fremtid, og departementet omtaler forslaget om en videreføring av dagens ordning med lovfestede tilsynsråd som en «foreløpig vurdering». Departementets usikkerhet omkring ordningens fremtid synes blant annet å ha bakgrunn i Norges ratifisering av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, og den påfølgende opprettelsen av en egen forebyggingsenhet hos Sivilombudsmannen.

Ombudsmannen vil derfor bemerke at verken forebyggingsenheten eller ombudsmannen for øvrig er å anse som et tilsynsorgan. Ombudsmannen er Stortingets uavhengige kontrollorgan for hele forvaltningen, og bør ikke tillegges et ansvar for å oppfylle et permanent tilsynsbehov på et forvaltningsområde. Det er forvaltningen som etter ombudsmannens syn har ansvaret for å gjennomføre nødvendige og regelmessige tilsyn – også innenfor kriminalomsorgen.

(...)

Ombudsmannen viser for øvrig til den store undersøkelsen av tilsynsrådsordningen i kriminalomsorgen, som ble avsluttet ved ombudsmannens uttalelse 19. mars 2013 (sak 2011/225). I uttalelsen ble det pekt på en rekke svakheter ved dagens ordning. Omorganiseringen i kriminalomsorgen kan være en god anledning til å ta tak i disse svakhetene, og få på plass en styrket og forbedret tilsynsordning innenfor kriminalomsorgen.»

Kriminalomsorgsdirektoratet mener også det er behov for å se nærmere på dagens ordning med tilsynsråd og viser til brev av 22. januar 2015 til departementet. Etter KDI's vurdering er ordningen med egne tilsynsråd lite hensiktsmessig i dagens situasjon. Direktoratet legger blant annet vekt på nye og effektive kontrollfunksjoner nasjonalt og internasjonalt. Hvis ordningen med tilsynsråd videreføres, er KDI enig i at direktoratet ved en tonivåmodell bør beslutte inndelingen av tilsynsrådernes geografiske virkeområder.

5.1.4.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til Sivilombudsmannens syn om at verken forebyggingsenheten eller ombudsmannen for øvrig er å anse som et tilsynsorgan. Ombudsmannen er Stortingets uavhengige kontrollorgan for hele forvaltningen, og bør ikke tillegges et ansvar for å oppfylle et permanent tilsynsbehov på ett forvaltningsområde. Forvaltningen har selv ansvar for å etablere en uavhengig tilsynsfunksjon som fører tilsyn med domfelte og innsatte, slik Norge er forpliktet til etter internasjonale konvensjoner.

Lov om fengselsvesenet og om tvangsarbeid av 12. desember 1903 § 8 innførte et alminnelig kontrollorgan, tilsynsrådene, som etter nærmere fastsatte regler skulle føre tilsyn med behandlingen av de innsatte. Begrunnelsen for ordningen var ønske om å etablere et uavhengig tilsynsorgan for å sikre kontroll fra samfunnets side med behandlingen av de innsatte og med at gjeldende regelverk ble overholdt. Tilsynsordningen ble videreført i lov om fengselsvesenet av 12. desember 1958 nr. 7 § 5 og er i dag fastsatt i straffegjennomføringsloven § 9. I motivene til straffegjennomføringsloven la departementet blant annet vekt på at kriminalomsorgen utøver en myndighet som er svært inngripende overfor den enkelte, og at en avvikling av ordningen med tilsynsråd i lukkede fengsler kunne komme i strid med de europeiske fengselsreglene, Rec (2006)2.

Flere er kritiske til dagens tilsynsordning. Blant annet i en uttalelse fra Sivilombudsmannen av 19. mars 2013 kommer ombudsmannen med til dels kraftig kritikk av hvordan dagens tilsynsråd fungerer. Etter å ha gjennomgått årsmeldingene fra tilsynsrådene for 2007 til 2011 fant ombudsmannen flere svakheter ved ordningen. Sivilombudsmannens hovedkonklusjon var at oppfølgingen av tilsynsrådene var for dårlig, opplæringen var utilfredsstillende, mandatet var for uklart og kompetansen hos tilsynsrådene var for lav.

På bakgrunn av blant annet Sivilombudsmannens uttalelser vurderer departementet å sette ned et bredt sammensatt utvalg som skal komme med forslag til hvordan tilsynsordningen i fremtiden bør organiseres og innrettes. Målet er en uavhengig tilsynsordning som tilfredsstillende dagens krav til et forsvarlig tilsyn med kriminalomsorgen.

Etter departementets syn er det for tidlig å konkludere med en opphevelse av tilsynsrådene før tilsynsordningen i kriminalomsorgen er grun-

dig utredet. Ved innføring av en tonivåmodell i kriminalomsorgen må imidlertid § 9 endres fordi tilsynsrådene etter loven er knyttet til hver region. Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om at Kriminalomsorgsdirektoratet beslutter den geografiske inndelingen av tilsynsrådenes ansvarsområde.

5.1.5 Saksbehandlingsregler (§ 7 bokstav g)

Etter *gjeldende rett* kan Kriminalomsorgsdirektoratet og regionalt nivå av eget tiltak omgjøre et vedtak som er fattet av underordnet instans til skade for domfelte eller innsatte, hvis særlige grunner tilsier det, jf. § 7 bokstav g. Omgjøring kan skje selv om fristene i forvaltningsloven § 35 tredje ledd er overskredet. Departementet foreslår i *høringsnotatet* at ordene «og regionalt nivå» oppheves som en følge av omorganiseringen. *Kriminalomsorgsdirektoratet* støtter forslaget. *Departementet* fastholder etter dette forslaget i høringsnotatet.

5.1.6 Opplysningsplikt overfor kriminalomsorgen (§ 7 a tredje ledd)

5.1.6.1 *Gjeldende rett*

Etter § 7 a annet ledd har kriminalomsorgen rett til å innhente nærmere fastsatte opplysninger om innsatte fra andre som har slike opplysninger, uten hinder av taushetsplikten. Etter tredje ledd avgjør regiondirektøren hvem som har myndighet til å innhente og motta slike opplysninger.

5.1.6.2 *Høringsnotatet*

Departementet foreslår i høringsnotatet at «Kriminalomsorgsdirektoratet» erstatter «regiondirektøren» i bestemmelsen.

5.1.6.3 *Høringsinstansenes syn*

Kriminalomsorgsdirektoratet støtter forslaget hvis myndigheten kan delegeres.

5.1.6.4 *Departementets vurdering*

Departementet fastholder etter dette forslaget i høringsnotatet. Etter alminnelige forvaltningsmessige prinsipper kan Kriminalomsorgsdirektoratet delegere myndigheten etter tredje ledd.

5.1.7 Undersøkelser for å avdekke bruk av rusmidler mv. (§ 29 tredje ledd)

5.1.7.1 *Gjeldende rett*

Kriminalomsorgen kan beslutte kroppslig undersøkelse eller annet tiltak for å bringe stoffet frem, dersom det er overveiende sannsynlig at en innsatt i kroppen skjuler rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet, jf. § 29 tredje ledd. Samtykke fra regionalt nivå skal innhentes på forhånd hvis dette er praktisk mulig.

5.1.7.2 *Høringsnotatet*

Departementet foreslår i høringsnotatet at samtykke etter omorganiseringen innhentes fra «Kriminalomsorgsdirektoratet» i stedet for «regionalt nivå».

5.1.7.3 *Høringsinstansenes syn*

Bare *Kriminalomsorgsdirektoratet* har kommentert forslaget. KDI mener at § 29 tredje ledd siste punktum om forhåndssamtykke bør oppheves. KDI viser til at bestemmelsen om forhåndssamtykke i enkelte typer saker kan være vanskelig å praktisere blant annet fordi tiltaket haster og ikke kan forelegges overordnet nivå før beslutning tas. KDI mener dessuten at en modell med forhåndssamtykke kan være problematisk med tanke på habilitet, da overordnet nivå både reelt og juridisk har besluttet iverksettelse av tiltaket så snart forhåndssamtykket er gitt.

I høringsuttalelsen viser KDI videre til at selv om en kroppslig undersøkelse representerer et alvorlig inngrep, vil innsattes rettssikkerhet ivaretas i tilstrekkelig grad. Fengselet skal blant annet innhente uttalelse fra lege i forkant av undersøkelsen, og helsepersonell skal gjennomføre undersøkelsen. KDI peker også på at en tonivåmodell innebærer en kompetansemessig styrking av lokalt nivå.

5.1.7.4 *Departementets vurdering*

Etter å ha vurdert spørsmålet på nytt, støtter departementet Kriminalomsorgsdirektoratets forslag om å sløyfe kravet om forhåndssamtykke ved kroppslige undersøkelser etter § 29 tredje ledd. Dette er som KDI påpeker, i tråd med en tonivåmodell hvor lokalt nivå treffer enkeltvedtak om innsatte og domfelte. Forhåndssamtykke fra KDI fremstår dessuten som byråkratisk og lite hensiktsmessig med tanke på tidsbruk. Etter omorga-

niseringen vil lokalt nivå ha kompetanse og ressurser som på forsvarlig måte ivaretar rettssikkerheten ved de avgjørelsene enheten treffer, jf. pkt. 5.1.3.4. Rettssikkerheten er dessuten forsvarlig ivare tatt ved at fengselet skal innhente uttalelse fra lege i forkant av undersøkelsen, og ved at helsepersonell skal gjennomføre undersøkelsen.

5.1.8 Utelukkelse fra fellesskapet (§ 37 femte, sjette, åttende og tiende ledd)

5.1.8.1 Gjeldende rett

Kriminalomsorgen kan etter nærmere fastsatte vilkår beslutte at en innsatt helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte, jf. § 37.

Overstiger *hel* utelukkelse fra fellesskapet 14 dager, skal regionalt nivå etter femte ledd ta stilling til om det er grunnlag for å opprettholde beslutningen om utelukkelse fra fellesskapet. Overstiger utelukkelsen samlet 42 dager, skal melding sendes Kriminalomsorgsdirektoratet. Melding skal deretter gis Kriminalomsorgsdirektoratet med 14 dagers mellomrom. I meldingen skal det redegjøres for den aktuelle utelukkelsessituasjonen og gis en begrunnelse for hvorfor fortsatt utelukkelse fra fellesskapet er nødvendig.

Overstiger *delvis* utelukkelse fra fellesskapet 30 dager, skal melding sendes regionalt nivå, jf. sjette ledd. Melding skal deretter sendes regionalt nivå hver 14. dag. I meldingen skal det redegjøres for den aktuelle utelukkelsessituasjonen og gis en begrunnelse for hvorfor fortsatt delvis utelukkelse fra fellesskapet er nødvendig.

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

Etter lovendringene om barn og straff er det innført *særskilte regler for utelukkelse av innsatte under 18 år*, jf. lov 20. januar 2012 nr. 6 om endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff). Endringene i straffegjennomføringsloven § 37 unntatt femte ledd siste setning trådte i kraft 30. oktober 2015 ifølge kgl.res. 30. oktober 2015 nr. 1233.

For å sikre oversikt over praksis på lokalt nivå, er det i *nytt femte ledd femte til åttende punktum* innført svært korte frister for rapportering til henholdsvis regionalt og sentralt nivå. På denne måten kan regionen føre kontroll med bruken av isolasjon, og det kan utarbeides statistikker for hvor ofte og på hvilket grunnlag utelukkelse av innsatte under 18 år benyttes. Rapporteringsplikten skal også ivareta behovet for en ensartet praksis på landsbasis.

I tiende ledd *tredje til sjette punktum* er det innført strenge rapporteringsregler for å sikre en god oversikt og ensartet praksis. Etter *tredje punktum* skal regionalt nivå alltid varsles straks ved utelukkelse av innsatte under 18 år. Det følger av *fjerde punktum* at utelukkelse av innsatte under 18 år av akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold i utgangspunktet bare kan opprettholdes i to døgn. Av *femte punktum* følger imidlertid at utelukkelsen kan forlenges med to døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet. I så fall skal Kriminalomsorgsdirektoratet varsles, jf. *sjette punktum*. I vilkåret «særlige grunner» ligger at det må foreligge konkrete holdepunkter for at fortsatt utelukkelse er påkrevet.

5.1.8.2 Høringsnotatet

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

5.1.8.3 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgsdirektoratet, Sivilombudsmannen, Advokatforeningen, Juss-Buss, KROM og Rettspolitisk forening mener endringsforslaget vil gi redusert rettssikkerhet for de innsatte og er derfor kritiske til eller går imot forslaget.

Kriminalomsorgsdirektoratet er særlig kritisk til hvordan høringsforslaget om utelukkelse fra fellesskapet ivaretar avgjørelseskompetanse og rapporteringsrutiner i en tonivåmodell. KDI foreslår en mer helhetlig revidering av § 37 da bestemmelsen etter direktoratets syn er svært detaljert og åpenbart bygget opp for å passe inn i en organisasjonsmodell med tre nivåer. Slik forslaget til ny § 37 nå lyder, vil bestemmelsen ifølge KDI fremstå som uoversiktlig og innebære uklare og til dels motstridende saksbehandlingsprosedyrer. KDI har utarbeidet et alternativt forslag til § 37 hvor det er tatt hensyn til både omorganisering til en tonivåmodell og særregler for innsatte under 18 år.

Sivilombudsmannen, Advokatforeningen, Juss-Buss, KROM og Rettspolitisk forening går også inn for andre løsninger for avgjørelsesmyndighet og rapporteringsrutiner enn det departementet foreslår i høringsnotatet.

Sivilombudsmannen uttaler for eksempel følgende:

«Avgjørelser om hel utelukkelse fra fellesskapet ut over 14 dager, som i dag skal fattes av regionen, foreslås lagt til lokalt nivå. Da det uansett er lokalt nivå som i første omgang må fatte vedtak om utelukkelse fra fellesskap, er det noe uklart hva et pålegg om at utelukkelse i mer enn 14 dager skal avgjøres av lokalt nivå vil innebære i praksis. Kriminalomsorgen har uansett plikt til å foreta en fortløpende vurdering av om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. En konsekvens av en slik bestemmelse vil likevel kunne være at vedtak om utelukkelse ikke kan fattes for mer enn 14 dager om gangen, og at utelukkelsen kan påklages til Kriminalomsorgsdirektoratet med samme hyppighet.

Ombudsmannen har tidligere kritisert manglende rapportering av utelukkelse ut over 14 dager (ombudsmannssak 2011/510). I etterkant av ombudsmannens uttalelse i den saken, sendte Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 28. august 2012 brev til direktørene i kriminalomsorgens regioner, landets fengselsledere og kriminalomsorgens utdanningssenter. I brevet legges det til grunn at lokalt nivå skal rapportere utelukkelse ut over 14 dager til regionalt nivå, samt foreta nye innrapporteringer til regionen om fortsatt utelukkelse minimum hver fjortende dag.

Det legges også til grunn at regionalt nivå skal ta stilling til (fortsatt) utelukkelse hver fjortende dag. Retningslinjene som skisseres i brevet opplyses å være i samsvar med fast og langvarig praksis, og er også i samsvar med den praksis for rapportering som ombudsmannen anbefalte i sak 2011/510.

Forslaget om endringer i § 37 innebærer at innsatte kan utelukkes helt fra fellesskapet i 42 dager før loven gir plikt til å rapportere til overordnet organ (direktoratet).

Sammenlignet med dagens praksis gir dette en dårligere rettssikkerhet for de innsatte. Ombudsmannen foreslår at det vurderes om lokalt nivå bør pålegges å rapportere full isolasjon til direktoratet på et tidligere tidspunkt enn etter 42 dager.

I forslaget til § 37 femte ledd, femte og sjuende punktum foreslås det at lokalt nivå skal erstatte regionalt nivå i bestemmelsene om at utelukkelse av person under 18 år omgående skal rapporteres til regionalt nivå, og at regionen skal ta stilling til slik utelukkelse som overstiger tre dager.

Den foreslåtte regelen om omgående rapportering av utelukkelse av person under 18 år til lokalt nivå, som er organet som har besluttet inngrepene, vil trolig ha begrenset verdi for ivaretagelsen av de innsattes rettssikkerhet. Det er også noe uklart hvilken betydning en regel om at lokalt nivå skal ta stilling til utelukkelse som overstiger tre dager vil innebære, da grunnlaget for fortsatt utelukkelse uansett skal vurderes fortløpende.

Det foreslås også, jf. det vedlagte utkastet til ny ordlyd, at bestemmelsen i § 37 sjettede ledd om plikt til å rapportere til regionalt nivå etter 30 dagers delvis utelukkelse, erstattes av en plikt for lokalt nivå til å vurdere tiltaket på nytt etter 30 dager. Forslaget innebærer at det ikke lenger vil være noen plikt til å rapportere delvis utelukkelse til et overordnet organ.

Endringsforslagene vil gi redusert rettssikkerhet for de innsatte. Ombudsmannen anbefaler derfor at det vurderes om fristen for å rapportere hel utelukkelse av mindreårige til Kriminalomsorgsdirektoratet, jf. femte ledd åttende punktum, bør reduseres, og om det bør innføres et krav om rapportering av delvis utelukkelse til direktoratet.»

Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen uttaler:

«Bestemmelsene om utelukkelse, og andre tvangs- og reaksjonsmessige tiltak overfor domfelte og innsatte, er bestemmelser knyttet til situasjoner der reaksjonen kan true individets rettssikkerhet på den ene siden, samt at det for tilsatte er etisk vanskelige situasjoner som skal håndteres og beslutninger som skal tas. Å ha overordnede kontrollrutiner/tilsyn med slike tiltak er svært viktig som en kvalitetskontroll både med hensyn til rettssikkerheten til den vedtaket omfatter, og for tryggheten til de tilsatte som er involvert. Vernetjenesten ber derfor om at en sikrer at KDI får ansvar for en kvalitetssikring av inn-gripende tiltak som ikke er dårligere enn den som ivaretas av regionene i dagens organisasjon.»

5.1.8.4 Departementets vurdering

Høringsinstansene er kritiske til eller går imot forslaget i høringsnotatet. Hovedinnvendingen er at forslaget ikke ivaretar avgjørelseskompetanse og rapporteringsrutiner på en tilfredsstillende måte ved en tonivåmodell uten regioner. Sivilombudsmannen peker på at forslaget sammenliknet med dagens praksis gir en dårligere rettssikkerhet for de innsatte.

Departementet har vurdert forslaget på ny i lys av høringsinstansenes innspill. Beslutninger om å utelukke innsatte fra fellesskapet representerer et av de mest alvorlige og inngripende tiltak som fengselet kan beslutte overfor innsatte. Det er derfor svært viktig med gode kontrollfunksjoner for å sikre at tiltakene ikke blir benyttet i større grad enn nødvendig.

Departementet slutter seg til høringsinstansenes syn om at avgjørelsesmyndighet og rapporteringsrutinene må gjenspeiles i tonivåmodellen. Det er derfor en naturlig følge at lokalt nivå treffer alle avgjørelser etter § 37 som førsteinstans. Videre må rapporteringsforpliktelsene harmoniseres og gjøres til et hensiktsmessig verktøy for kvalitetssikring og kontroll.

Kriminalomsorgsdirektoratet har utarbeidet et alternativt forslag til § 37, hvor det er tatt hensyn til omorganisering til en tonivåmodell og til særregler for innsatte under 18 år. Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler at særreglene for utelukkelse av innsatte under 18 år samles. Av hensyn til at § 37 bør ha en oversiktlig struktur, ber KDI departementet vurdere om regelen for utelukkelse av mindreårige bør skilles ut i en ny § 37 a.

I hovedsak er departementet enig i endringene KDI foreslår og som imøtekommer flere av høringsinstansenes innvendinger mot forslaget i høringsnotatet. Departementet foreslår imidlertid å innarbeide vedtakskompetanse og meldingsrutiner tilpasset en tonivåmodell i de aktuelle leddene i bestemmelsen.

Departementet går ikke inn for å samle særreglene om utelukkelse for innsatte under 18 år til slutt i bestemmelsen eller i en egen paragraf. Ved lov 20. januar 2012 nr. 6 vedtok Stortinget endringer i flere lover som skulle bidra til en mer helhetlig oppfølging av barn mellom 15 og 18 år som har begått alvorlige eller gjentatte kriminelle handlinger. Endringene er innarbeidet i de aktuelle paragrafene og leddene som er berørt, jf. for eksempel straffegjennomføringsloven §§ 16, 31, 37 og 38. Endringene i § 37 trådte i kraft 30. oktober 2015, med unntak av femte ledd siste punktum, se pkt. 5.1.8.1. Etter departementets syn er

det ikke behov for å endre bestemmelsen mer enn det som er nødvendig for å tilpasse vedtakskompetanse og meldingsrutiner for innsatte under 18 år til en tonivåmodell.

Kriminalomsorgsdirektoratet foreslår at forpliktelsen til å føre tilsyn med mindreårige innsatte bør endres fra «kontinuerlig» til «jevnlig og hyppig». Etter direktoratets syn kan det neppe være i den mindreåriges interesse dersom loven, uten unntak, krever at personalet skal føre tilsyn med den innsatte kontinuerlig 24 timer i døgnet. Etter departementets syn er det ikke behov for denne endringen da bestemmelsen ikke er absolutt, men gir rom for skjønn om hvordan tilsynet skal gjennomføres. Bestemmelsen i syvende ledd fjerde punktum er nærmere omtalt i Prop. 135 L (2010–2011) side 182 hvor det blant annet står:

«Det følger av *nytt fjerde punktum* at innsatte under 18 år som utelukkes fra fellesskapet skal ha kontinuerlig tilsyn. Dette innebærer at minst en av de ansatte ved fengselet alltid skal være i nærheten. Helst bør det være personell i samme rom som den utelukkende, eventuelt i et naborom. I alle tilfelle må den utelukkede til enhver tid kunne kontakte personalet.»

Etter dette foreslår departementet endringer i § 37 femte, sjette, åttende og tiende ledd som er tilpasset en tonivåmodell. Etter departementets syn ivaretar endringsforslaget rettssikkerheten ved utelukkelse på en forsvarlig måte. Kriminalomsorgens plikt til å registrere utelukkelse etter straffegjennomføringsloven §§ 29 annet ledd, 37, 38, 39 og 40 annet ledd bokstav d i kriminalomsorgens etatssystem KOMPIS gir Kriminalomsorgsdirektoratet et godt grunnlag for tilsyn og kontroll med bruken av utelukkelse i kriminalomsorgen. Rapporten fra registreringen av utelukkelse gir viktige opplysninger om blant annet antall og varighet som bidrar til å styrke rettssikkerheten ytterligere på dette området. Registreringen av utelukkelse i KOMPIS startet opp 17. september 2014 og gjelder både hel og delvis utelukkelse.

Forslaget til § 37 femte ledd er ikke uttømmende. I kgl.res. av 30. oktober 2015 om delt ikraftsetting av lov 20. januar 2012 nr. 6 heter det blant annet: «Departementet foreslår at lovendringene i straffegjennomføringsloven trer i kraft straks, med unntak av straffegjennomføringsloven §§ 40 nytt tiende ledd og 37 femte ledd siste setning. Kriminalomsorgsdirektoratet har frarådet iverksetting av disse bestemmelsene og departementet ønsker derfor å utrede even-

tuelle konsekvenser av iverksetting og vurdere en justering av bestemmelsenes ordlyd.»

5.1.9 Bruk av tvangsmidler i fengsel (§ 38 fjerde og femte ledd)

5.1.9.1 Gjeldende rett

Kriminalomsorgen kan etter nærmere fastsatte vilkår ta i bruk sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller annet godkjent tvangsmiddel mot innsatte, jf. § 38. Etter fjerde ledd skal bruk av *sikkerhetsseng* som overstiger 24 timer, meldes til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetsseng omgående meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetsseng overstiger 24 timer.

Etter femte ledd skal bruk av *sikkerhetscelle* som overstiger 3 døgn, meldes til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger 6 døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetscelle som overstiger 24 timer, meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til direktoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger 3 døgn.

5.1.9.2 Forslaget i høringsnotatet

Som følge av omorganiseringen og lovendringene om barn og straff (jf. pkt. 5.1.8.1), foreslår departementet i høringsnotatet at bestemmelsen om sikkerhetsseng og sikkerhetscelle formuleres slik:

§ 38 fjerde ledd kan lyde:

«Bruk av sikkerhetsseng skal vurderes på ny etter hvert påløpt døgn. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetsseng overstiger 3 døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetsseng vurderes fortløpende. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetsseng overstiger 24 timer.»

§ 38 femte ledd kan lyde:

«Bruk av sikkerhetscelle skal vurderes på nytt etter 3 døgn. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger 6 døgn. For innsatte under

18 år skal bruk av sikkerhetscelle vurderes på nytt etter 24 timer. Tiltaket skal meldes til direktoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger 3 døgn.»

5.1.9.3 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgsdirektoratet, Sivilombudsmannen og Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund er kritiske til eller går imot forslaget.

Kriminalomsorgsdirektoratet mener rettssikkerheten til innsatte ikke er tilfredsstillende ivare tatt i forslaget. *KDI viser blant annet til at regionalt nivå på* tilsvarende måte som ved utelukkelse fra fellesskapet etter § 37, i dag har en kontrollerende og kvalitetssikrende funksjon ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. KDI er bekymret for prosedyrer ved særlig inngripende vedtak i en tonivåmodell og foreslår blant annet å videreføre dagens tidskrav til innrapportering. Krav om en fortløpende vurdering vil være et annet tiltak for å bedre rettssikkerheten til innsatte. KDI har også synspunkter på terminologi og oppbygging av bestemmelsen, og mener blant annet at ordlyden i § 38 fjerde og femte ledd bør harmoniseres i størst mulig grad.

KDI har utarbeidet et alternativt forslag til § 38 fjerde og femte ledd, som både tar hensyn til en tonivåmodell og særregler for innsatte under 18 år.

Sivilombudsmannen uttaler:

«I dag skal bruk av sikkerhetsseng som overstiger 24 timer og bruk av sikkerhetscelle som overstiger tre døgn meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tilsvarende regler er gitt, men ikke trådt i kraft, for innsatte under 18 år, men for denne gruppen skal bruk av sikkerhetsseng rapporteres omgående, mens bruk av sikkerhetscelle skal rapporteres etter 24 timer.

Forslaget i høringsnotatet til ny utforming av straffegjennomføringsloven § 38 fjerde og femte ledd innebærer at den rettssikkerhetskontrollen som ligger i disse bestemmelsene om melding til regionen, og påfølgende avgjørelser fra regionen, forsvinner. I stedet foreslås bestemmelser om at lokalt nivå skal vurdere bruk av sikkerhetsseng «på ny» etter hvert påløpte døgn, og bruk av sikkerhetscelle etter tre døgn. For innsatte under 18 år foreslås det at lokalt nivå skal vurdere bruk av sikkerhetsseng «fortløpende», og bruk av sikkerhetscelle «på nytt» etter 24 timer. Det er noe uklart hva disse pliktene til «fortløpende» eller ny vurdering innebærer, da kriminalomsorgen uansett

har plikt til å foreta en fortløpende vurdering av grunnlaget for å opprettholde tvangsmidler. Det er imidlertid mulig at formuleringene innebærer en begrensning i varigheten av hvert enkelt vedtak om tvangsinngrep.

Endringsforslagene til reglene om tvang innebærer en reduksjon i rettssikkerheten for de innsatte. Det bør vurderes om dette kan motvirkes ved å gi bestemmelser om plikt til å melde tvangstiltakene til direktoratet på et tidligere tidspunkt enn det som er foreslått.»

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund er også kritisk til høringsforslaget. Forbundet går inn for at Kriminalomsorgsdirektoratet varsles om bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle med de varslingsfrister som gjelder i dag.

Høringsuttalelsen fra *Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen* er referert i pkt. 5.1.8.3.

5.1.9.4 Departementets vurdering

Regionalt nivå har i dag en kontrollerende og kvalitetssikrende funksjon ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Spørsmålet er hvordan en tonivåmodell skal ivareta de kontrollerende og kvalitetssikrende funksjonene regionene har i dag.

Høringsinstansene er kritiske til eller går imot forslaget i høringsnotatet. Departementet har forståelse for flere av de innvendingene som har kommet og har vurdert forslaget på nytt. Departementet vil understreke at omorganisering av kriminalomsorgen fra en trenivåmodell til en tonivåmodell uten regioner, ikke skal føre til en reduksjon i rettssikkerheten for de innsatte. Snarere tvert imot. Tilpasninger som er nødvendige for å gjennomføre omorganiseringen, må ivareta rettssikkerheten til innsatte på en forsvarlig måte, ikke minst hvor det gjelder inngripende tiltak overfor innsatte slik som bruk av tvangsmidler som sikkerhetsseng og sikkerhetscelle.

Kriminalomsorgsdirektoratet foreslår at § 38 fjerde og femte ledd bør lyde:

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

Bruk av sikkerhetscelle skal vurderes fortløpende, og kriminalomsorgen skal beslutte

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

Departementet slutter seg til KDIs forslag som både ivaretar rettssikkerheten til de innsatte som høringsinstansene etterlyser, og harmoniserer ordlyden i fjerde og femte ledd på en god måte.

5.1.10 Brudd på prøveløslatelsesvilkår i perioden med møteplikt for kriminalomsorgen (§ 44 annet og tredje ledd)

5.1.10.1 Gjeldende rett

Kriminalomsorgen kan reagere med ulike virkemidler ved brudd på prøveløslatelsesvilkår i perioden med møteplikt for kriminalomsorgen, jf. § 44.

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

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

5.1.10.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslår at «kriminalomsorgen» erstatter «regionalt nivå» i annet og tredje ledd. Etablering av en tonivåmodell forutsetter lokale enheter med tilfredsstillende kompetanse til å håndtere «bruddsaker» for retten. Ordlyden «kriminalomsorgen» innebærer at Kriminalomsorgsdirektoratet avgjør om sentralt eller lokalt nivå skal bringe bruddsaker inn for retten.

5.1.10.3 Høringsinstansenes syn

To høringsinstanser har uttalt seg om forslaget.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler blant annet:

«KDI støtter departementets forslag om at myndigheten etter § 44 annet og tredje ledd

legges til kriminalomsorgen som sådan. KDI har i forbindelse med høringen fått noen innspill fra etaten om at kompetansen til å håndtere denne typen saker bør legges lokalt. KDI mener imidlertid at det, i tråd med forslaget fra departementet, vil være hensiktsmessig å utforme lovbestemmelsen med en generell ordlyd. Håndtering av «bruddsakene» ble i rapport fra arbeidsgruppe for enkeltsaker ved organisasjonsutredningen 2014 omtalt som ett av de punktene med uklar tilhørighet i en tonivåmodell. KDI ser det som en fordel om kompetansen legges til kriminalomsorgen som sådan, da man på den måten kan avvete beslutningen om på hvilket nivå denne typen saker skal håndteres og se spørsmålet i sammenheng med valg av organisatorisk modell og øvrig inndeling av lokalt nivå.»

Borgarting lagmannsrett kommenterer i sin høringsuttalelse erfaringer med kriminalomsorgens aktorering i bruddsaker:

«Lagmannsrettene vil i praksis være siste instans i de aller fleste bruddsaker eller saker om fullbyrding av subsidiær fengselsstraff i medhold av straffeloven § 28 b første ledd bokstav a. Det er derfor av stor betydning at disse sakene aktorerer av personer med høy kompetanse. Borgarting lagmannsrett har varierende erfaringer med aktorer fra kriminalomsorgen, både når det gjelder selve irettføringen av saken, saksforberedelsen og etterarbeid med saken. Etter vårt syn bør disse sakene, i alle fall når de skal føres for lagmannsretten, aktorerer av tjenestemenn fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Dersom det skal være tale om å oppnevne en aktor fra lokalt nivå i kriminalomsorgen, må sentralt nivå legge vekt på å sikre at det er tale om en erfaren aktor med høy kompetanse.»

5.1.10.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder etter dette forslaget i høringsnotatet slik at Kriminalomsorgsdirektoratet står fritt til å vurdere hvilket nivå som skal håndtere denne typen saker.

5.1.11 Reaksjon på brudd (§ 58 annet og tredje ledd)

Etter *gjeldende rett* regulerer § 58 hvordan kriminalomsorgen skal forholde seg hvis den domfelte bryter kravene for gjennomføring av samfunnsstraff etter § 54 første og annet ledd eller § 55.

Hvis den domfelte etter at kriminalomsorgen har holdt innskjerpingssamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd, på nytt bryter kravene eller vilkår fastsatt etter første ledd bokstav a til d, bør regionalt nivå etter annet ledd bringe saken inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av straffeloven § 52 første ledd bokstav a. Regionalt nivå treffer i slike tilfeller også avgjørelse om anke til lagmannsrett, fullbyrding etter straffeprosessloven § 455 og utsettelse av fullbyrdingen utover seks måneder etter straffeprosessloven § 459.

Tredje ledd gir kriminalomsorgen anledning til å avbryte gjennomføringen av straffen, slik at ikke gjennomføringstiden løper uten at den domfelte i realiteten gjennomfører straffen. Når regionalt nivå beslutter å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

Departementet foreslår i *høringsnotatet* at «kriminalomsorgen» erstatter «regionalt nivå» i annet og tredje ledd.

To *høringsinstanser* har kommentert forslaget. *Kriminalomsorgsdirektoratet* støtter forslaget. Høringsuttalelsen fra *Borgarting lagmannsrett* er gjengitt under pkt. 5.1.10.3.

Departementet fastholder etter dette forslaget i høringsnotatet.

5.1.12 Beslutning om fullbyrding (straffeprosessloven § 455 første ledd)

For dom som beslutter å fullbyrde subsidiær fengselsstraff etter straffeloven § 52 første ledd bokstav a eller § 52 c første ledd bokstav a, reststraff etter prøveløslatelse etter straffegjennomføringsloven § 44 annet ledd og fengselsstraff etter straffeloven § 39 annet ledd, treffes vedtak om fullbyrding etter *gjeldende rett* av regionalt nivå i kriminalomsorgen, jf. straffeprosessloven § 455 første ledd fjerde punktum.

I *høringsnotatet* foreslår departementet å erstatte «regionalt nivå» med «kriminalomsorgen» i første ledd fjerde punktum. Dette innebærer at kriminalomsorgen får myndighet til å treffe vedtak om fullbyrding i «bruddsaker», det vil si ved fullbyrding av subsidiær fengselsstraff etter brudd på vilkår for samfunnsstraff og ungdomsstraff, ved brudd på vilkår ved prøveløslatelse fra fengselsstraff eller ved brudd på vilkår for fullbyrdingsutsettelse. Kriminalomsorgsdirektoratet står derved fritt til å beslutte hvilket nivå som skal håndtere fullbyrding av «bruddsakene» i en tonivåmodell.

Kriminalomsorgsdirektoratet støtter forslaget og viser blant annet til at håndtering av «bruddsakene» i rapport fra arbeidsgruppe for enkeltsaker ved organisasjonsutredningen 2014, ble omtalt med uklar tilhørighet i en tonivåmodell.

Departementet fastholder etter dette forslaget i høringsnotatet.

5.1.13 Brudd under gjennomføring av ungdomsstraffen (konfliktrådsloven § 31 tredje ledd)

Etter *konfliktrådsloven § 31 tredje ledd* kan ungdomskoordinatoren blant annet overføre sak om gjentatt brudd på ungdomskontrakten til kriminalomsorgens regionale nivå med innstilling om at saken bringes inn for retten med begjæring om at den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes etter straffeloven § 52 c. Når ungdomskoordinatoren har overført saken til kriminalomsorgens regionale nivå, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

Kriminalomsorgsdirektoratet har som *høringsinstans* gjort oppmerksom på at også konfliktrådsloven § 31 tredje ledd må endres ved en omorganisering, slik at «kriminalomsorgen» erstatter «kriminalomsorgens regionale nivå» både i første og annet punktum. Ved en inkurie har departementet ikke fanget opp behovet for denne endringen i *høringsnotatet*.

Departementet er enig med Kriminalomsorgsdirektoratet og har innarbeidet innspillet i lovforslaget om endringer i konfliktrådsloven § 31 tredje ledd.

5.2 Endringer i straffegjennomføringsloven som ledd i løpende revisjon av regelverket om straffegjennomføring

5.2.1 Flytte forskriftshjemmelen om straffegjennomføring (§ 1 nytt annet ledd)

5.2.1.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett kan Kongen gi nærmere regler om kriminalomsorgens virksomhet, organisering og gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring, strafferettslige særreaksjoner, varetekt, samfunnsstraff og andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov, jf. § 5 fjerde ledd. Bestemmelsen er i dag plassert i kapittel 2 om administrative bestemmelser mv. Paragrafen har overskriften «Kriminalomsorgens organisatoriske inndeling». Kongens myndighet til å gi nærmere regler

etter fjerde ledd er delegert til Justisdepartementet ved Kronprinsreg.res. 22. februar 2002 nr. 182, jf. forskrift om straffegjennomføring § 8-1.

5.2.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslår å flytte forskriftshjemmelen om straffegjennomføring i § 5 fjerde ledd til § 1 nytt annet ledd. Dette vil lette tilgjengeligheten av forskriften og gi bedre samsvar mellom overskrift og innhold i § 5.

5.2.1.3 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet, *KRIPOS* og *Kriminalomsorgsdirektoratet* støtter forslaget om flytting av forskriftshjemmelen.

5.2.1.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å flytte den generelle forskriftshjemmelen i straffegjennomføringsloven fra dagens § 5 til nytt annet ledd i § 1. Høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter dette.

Kriminalomsorgsdirektoratet mener det verken er nødvendig eller hensiktsmessig å regulere kompetansen til å avgjøre inndelingen av lokalt nivå i lovs form. Etter direktoratets syn bør myndigheten til å beslutte inndeling av lokalt nivå tillegges direktoratet enten i forskrift eller ved delegasjon. Etter departementets syn stenger ikke ordlyden i § 5 for en slik løsning. Forskriftshjemmelen gir Kongen myndighet til å gi nærmere regler om blant annet kriminalomsorgens organisering, herunder at Kriminalomsorgsdirektoratet kan beslutte inndelingen av lokalt nivå.

5.2.2 Styrke rettsgrunnlaget for ruskontroll ved bøteteneste og retting av feil (§ 16 a)

5.2.2.1 Gjeldende rett

Bøtetenesten er regulert i § 16 a og trådte i kraft 1. januar 2014 og er foreløpig et prøveprosjekt i Tromsø. Bestemmelsen inneholder henvisninger til hvilke bestemmelser i kapittelet om samfunnsstraff som kan komme til anvendelse ved bøteteneste. Dette gjelder § 53 om innhold i gjennomføringen, § 54 om krav til botlagte og § 57 om straffavbrudd. Bestemmelsen har imidlertid ingen henvisning til § 56 om ruskontroll som følge av mistanke om ruspåvirkning ved oppmøte til samfunnsstraff. En streng fortolkning av ordlyden gir ikke et klart lovgrunnlag for ruskontroll ved bøteteneste.

§ 29 gir også hjemmel for ruskontroll, men gjelder bare domfelte som gjennomfører straff etter § 10 første ledd bokstav a–d. Domfelte som gjennomfører bøtetjeneste, faller imidlertid utenfor gjennomføringsformene som er opplistet i bestemmelsen.

5.2.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslår å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for ruskontroll ved bøtetjeneste og foreslår derfor i § 16 a tredje ledd en uttrykkelig henvisning til § 56 annet og tredje ledd.

5.2.2.3 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten, Politidirektoratet, KRIPOS, Kriminalomsorgsdirektoratet og Advokatforeningen deler departementets syn om å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for ruskontroll under straffegjennomføring for bøtetjeneste ved en uttrykkelig henvisning til § 56 annet og tredje ledd.

5.2.2.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder etter dette forslaget i høringsnotatet. I tillegg foreslår departementet retting av en henvisningsfeil i § 16 a. Henvisningen i femte ledd til § 14 sjette og syvende ledd er feil og skal være til syvende og åttende ledd. Inkurien stammer fra endringslov 14. juni 2013 nr. 44, hvor § 14 tidligere andre til syvende ledd ble forskjøvet til tredje til åttende ledd. Feilen foreslås rettet. Da endringen skyldes en åpenbar feil, har det ikke blitt ansett for nødvendig å sende forslaget på alminnelig høring.

5.2.3 Trekk for oppholdsutgifter ved frigang (§ 20 nytt annet ledd)

5.2.3.1 Bakgrunn for lovforslaget

Departementet foreslår å lovhjemle dagens ordning med dekning av innsattes opphold ved frigang i § 20. Bakgrunnen er behov for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for dagens ordning med dekning av innsattes opphold ved frigang. Departementet viser til klager fra innsatte og henvendelser fra kriminalomsorgen som etterlyser en slik klargjøring.

5.2.3.2 Gjeldende rett

Regler om dekning av innsattes opphold ved frigang er i dag regulert i «Retningslinjer til lov om

gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven» pkt. 3.18. Ordningen er en videreføring av tilsvarende regler i tidligere reglement for fengselsvesenet § 57.8 og retningslinjer for disponering av frigjengeres arbeidslønn, trekk for opphold samt utbetaling av lommepenger.

Etter pkt. 3.18 skal kriminalomsorgen ved *frigang til arbeid* påse at det blir inngått arbeidsavtale mellom innsatte og arbeidsgiver. Arbeidslønnen skal, etter at lovbestemte trekk er foretatt, overføres til fengselet som kan trekke innsatte for oppholdet. Forutsetningen er at innsatte ved inngåelsen av frigangsavtalen er gjort kjent med vilkårene for frigang, herunder hvilke trekksetter som vil bli gjort gjeldende. Hvor mye av lønnen som skal trekkes for innsattes opphold, avgjøres etter nærmere bestemmelser fastsatt av Kriminalomsorgsdirektoratet.

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

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

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

5.2.3.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslår å lovhjemle dagens ordning med dekning av innsattes opphold ved frigang i § 20 nytt annet ledd. Forslaget går ut på at arbeidslønnen etter lovbestemte trekk skal overføres til fengselet. Fengselet kan deretter trekke innsatte i arbeidslønnen for oppholdet. Dersom innsatte selv er ansvarlig for innkjøp og tilbered-

ning av egen kost, skal det ikke trekkes for dette. Forslaget inneholder også egen hjemmel hvor departementet kan gi forskrift med nærmere regler om innsattes dekning av oppholdsutgifter under frigang.

5.2.3.4 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og sosialdepartementet, Riksadvokaten, Politidirektoratet, KRIPOS, Kriminalomsorgsdirektoratet og Advokatforeningen støtter forslaget om lovfesting av ordningen med trekk for oppholdsutgifter ved frigang. Arbeids- og sosialdepartementet og KDI har imidlertid merknader til selve utformingen av lovforslaget.

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler:

«Arbeids- og sosialdepartementet ser at gode grunner kan tale for å kreve innsatte som har arbeidslønn for dekning av oppholdsutgifter, jf. forslaget som er omtalt i høringsnotatet punkt 10. Vi støtter forslaget om å gi ordningen et klart hjemmelsgrunnlag.

Vi vil imidlertid understreke betydningen av at den nærmere utformingen av ordningen med trekk i arbeidslønn bidrar til å fremme målet om tilbakeføring av innsatte til samfunnet og ikke fratar den innsatte insentiver til å få nyttig arbeidstrening. Av hensyn til dette mener vi det bør konkretiseres nærmere hvilke ytre rammer som skal gjelde for trekk for *oppholdet*, det vil si hvilke kostnadselementer det kan trekkes for og beregningen av kostnadene.

Vi mener dessuten at det med fordel kan klargjøres nærmere hva det innebærer at arbeidslønnen *overføres* til fengselet, både under og etter soning. Kanskje bør en forskriftshjemmel også åpne for at departementet kan gi utfyllende bestemmelser om fengselets og den innsattes disposisjon av resterende arbeidslønn etter trekk for oppholdsutgifter.»

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler blant annet:

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

KDI mener videre at man i bestemmelsen bør unngå begrepet «fengselet» og erstatte dette med «kriminalomsorgen». Dette både for å ta høyde for ny organisering av lokalt nivå, samt for at det ikke skal være tvil om at også

overgangsboligene omfattes av bestemmelsen. KDI har til orientering mottatt flere høringsuttalelser hvor det etterspørres en avklaring av om overgangsboligene er ment å være omfattet.

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

(...)

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

(...)

Juss-Buss med tilslutning av *KROM* er imidlertid imot forslaget i høringsnotatet og uttaler blant annet:

«Juss-Buss er i mot forslaget om trekk for oppholdsutgifter ved frigang til arbeid. Soning i fengsel er ikke frivillig. Det fremstår urimelig å kreve betaling for et opphold man er tvunget til å gjennomføre. Snarere enn å hjemle adgangen til trekk for dekning av opphold, bør departementet gjøre det klart at dagens praksis er uønsket, slik at fangene selv får beholde lønnen de tjener ved arbeid under frigang, etter at lovpålagte trekk er gjort.»

Juss-Buss og KROM utdyper deretter synspunktene ved blant annet å vise til formålet med frigang og til klare praktiske og prinsipielle forskjeller mellom opphold i en institusjon og gjennomføring av straff i fengsel.

Rettspolitisk forening tar ikke endelig stilling til de materielle endringene, men har synspunkter på forslaget og uttaler blant annet:

«Etter foreningas syn er imidlertid begrepsbruken uheldig her – «Dekning av oppholdet». Departementet sammenligner med at det gjøres i andre institusjoner. Fengsel er ikke en alminnelig institusjon – fangene er sperret inne mot sin vilje og ved tvang. Prinsipielt sett bør de ikke måtte betale for å bli påført straff.

På den annen side er det bra med tiltak som bidrar til likhet mellom fangene, og det er uheldig hvis noen av de få heldige som får frigangsmulighet, åpenbart har mer ressurser innad i fengselet. Foreninga heller mot at de positive konsekvensene oppveies av de mer prinsipielle betraktningene om at fangene selv betaler for fengselsplassen.»

5.2.3.5 Departementets vurdering

Forslaget i høringsnotatet gjelder både klarere hjemmelsgrunnlag for *dekning* av oppholdsutgifter og *trekk* i arbeidslønnen ved frigang.

Departementet vil peke på at kriminalomsorgen ikke har generell hjemmel til å kreve innsatte for dekning av oppholdsutgifter under straffegjennomføring og varetekt. Bestemmelsene i retningslinjene pkt. 3.18 om trekk i arbeidslønnen for dekning av opphold ved frigang er således et unntak fra hovedregelen.

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

Fordelen ved å beholde arbeidslønnen bør dessuten utløse en tilsvarende plikt til å betale for oppholdet. Frigang til lønnet arbeid er ikke å anse som obligatorisk ledd i et progresjonsforløp, men noe innsatte frivillig har søkt om. Betalingsplikten tar også sikte på å likestille innsatte som arbeider i fengselet og får dagpenger, med innsatte som arbeider utenfor og får markedslønn.

Det er lang tradisjon for kriminalomsorgens ordning med å kreve at innsatte på frigang dekker oppholdsutgiftene ved trekk i arbeidslønnen. Andre virksomheter har lovfestet regler som gir rett til å kreve vederlag for opphold i institusjon, jf.

for eksempel lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 11-2. Lovfesting av vederlag for opphold i institusjon i andre virksomheter kan tale for tilsvarende hjemmelsgrunnlag for dekning av opphold ved frigang selv om oppholdene har ulik bakgrunn og formål.

For å få klargjøre hjemmelsgrunnlaget foreslår departementet et nytt annet ledd i § 20 som hjemler dagens ordning med trekk for innsattes opphold ved frigang. Arbeids- og sosialdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet har forslag til mindre endringer i lovteksten. Departementet er enig i innspillene og har justert lovforslaget i tråd med dette. Endringene innebærer for det første at kriminalomsorgen «kan» kreve arbeidslønnen overført til kriminalomsorgen. Forslaget innebærer videre at satsene for oppholdet (husleie) fastsettes av Kriminalomsorgsdirektoratet. Etter forslaget kan dessuten departementet gi forskrift om innsattes dekning av oppholdsutgifter under frigang, herunder hvilke kostnadselementer det kan trekkes for og beregningen av kostnadene. Departementet kan også gi forskrift om hvordan kriminalomsorgen og innsatte kan disponere resten av arbeidslønnen etter at oppholdsutgiftene er trukket.

5.2.4 Utvide brevkontrollen i fengsel med høy sikkerhet (§ 30 tredje ledd nytt tredje punktum)

5.2.4.1 Gjeldende rett

Grunnloven § 100 verner om ytringsfriheten. Vernet gjelder også for innsatte i fengsler eller andre institusjoner. Etter Grunnloven § 100 fjerde ledd skal forhåndssensur eller annen forhåndskontroll ikke finne sted, men bestemmelsen gjør unntak for brev- og besøkskontroll i fengsler: «Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.» Ifølge legalitetsprinsippet må brev- og besøkskontrollen ha hjemmel i lov.

Etter straffegjennomføringsloven § 30 annet ledd første punktum skal kriminalomsorgen alltid kontrollere postsendinger til og fra innsatte i avdeling med *særlig høy sikkerhet*. Kontrolltiltak skal være gjennomlysning eller liknende, samt åpning og gjennomlesning av postsendingen før den utleveres eller sendes. I tillegg kan innsatte pålegges å føre korrespondanse på et språk som den tilsatte behersker, jf. § 30 tredje ledd annet punktum. Forskrift om straffegjennomføring § 6-11 første ledd siste punktum presiserer bestemmelsen slik: «Korrespondanse skal foregå på norsk eller engelsk eller et språk den tilsatte behersker.»

I fengsel med *høy sikkerhet* er hovedregelen at postsendinger til og fra innsatte skal kontrolleres, men kan unnlates dersom ikke sikkerhetsmessige grunner taler imot det, jf. § 30 annet ledd annet punktum. I motsetning til avdeling med særlig høy sikkerhet er det ikke adgang til å pålegge de innsatte å føre korrespondanse på et språk som de tilsatte forstår. Fengselet må derfor sørge for at inngående og utgående korrespondanse blir oversatt av tolk innen rimelig tid.

I *fengsel med lavere sikkerhet* eller *overgangsbolig* må kontrolltiltak særskilt begrunnes ut fra hensynet til sikkerheten. Heller ikke i fengsel med lavere sikkerhet eller i overgangsbolig kan kriminalomsorgen pålegge de innsatte å føre korrespondanse på et språk som de tilsatte forstår.

5.2.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslår å utvide hjemmelen i § 30 om kriminalomsorgens kontroll av postsending i avdeling med særlig høy sikkerhet, til også å gjelde fengsel med høy sikkerhet.

Bestemmelsene om besøk (§ 31) og telefonsamtaler (§ 32) gir kriminalomsorgen i dag adgang til å pålegge innsatte og samtalepartene å føre samtale på et språk de tilsatte forstår. Et tilsvarende pålegg gjelder ikke for postsendinger med unntak av avdelinger med særlig høy sikkerhet. Spørsmålet om kontroll av postsending er nærmere drøftet i Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) side 94:

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

Situasjonen er endret etter at straffegjennomføringsloven ble vedtatt. Det er i dag et problem at kriminalomsorgen i fengsel med *høy sikkerhet* ikke har hjemmel for å pålegge innsatte å føre korrespondansen på et språk som de tilsatte forstår.

Etter departementets syn i høringsnotatet har kriminalomsorgen behov for en slik kontrollmulighet for blant annet å forebygge voldelig ekstremisme og radikalisering. Antall utlendinger i fengslene har økt betraktelig, og utgiftene til tolketjenesten har derfor økt tilsvarende.

Departementet foreslår derfor i høringsnotatet å endre straffegjennomføringsloven § 30 tredje ledd. Forslaget innebærer at kriminalomsorgen får hjemmel til å stille krav om at korrespondanse skal føres på et språk de tilsatte behersker, også i fengsel med *høy sikkerhet*. Denne adgangen bør imidlertid begrenses til tilfeller hvor det fremstår som urimelig tyngende for fengslet å oversette korrespondansen, for eksempel ved at enkeltinnsatte skriver svært omfangsrrike brev. Hovedregelen bør derfor være at brev av «normalt omfang» fortsatt bør oversettes. Forslaget bygger på en avveining av hensynet til respekt for innsattes korrespondanse, folks interesse for økt trygghet og samfunnssikkerhet og forsvarlig bruk av tolketjenester. Etter departementets mening vil et inngrep som forslaget innebærer være forenlig med EMK artikkel 8.

5.2.4.3 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten, Politidirektoratet, KRIPOS, Det nasjonale statsadvokatembetet, Politiets sikkerhetstjeneste og Kriminalomsorgsdirektoratet støtter forslaget i høringsnotatet om utvidet brevkontroll i fengsel med høy sikkerhet.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler:

«Det oppfattes som riktig, og viktig, at kriminalomsorgen også i fengsel med høyt sikkerhetsnivå i enkelte sammenhenger kan pålegge innsatte å føre korrespondanse på et språk de tilsatte behersker. Lovforslaget innebærer en harmonisering av regelverket for kontroll med innsattes kommunikasjonsmuligheter, herunder ved besøk, bruk av telefon og ved brevkorrespondanse. KDI har erfart at det er et behov for å kontrollere brev for å forebygge nettverksbygging og reiser spørsmål ved om bestemmelsen burde justeres noe for bedre å dekke dette behovet.»

Politiets sikkerhetstjeneste uttaler blant annet:

«Som ledd i arbeidet med økt samfunnssikkerhet og trygget i kriminalomsorgen peker departementet på at det er viktig med en generell skjerping av kontroll i fengselsavdelinger med høy sikkerhet.

PST er av den oppfatning at forslaget innebærer viktige tiltak for å kunne håndtere en mer krevende fangesammensetning og den sikkerhetssituasjonen som har oppstått de senere år.

For PSTs forebyggende arbeid er det viktig at man har virkemidler som hindrer domfelte i å opprettholde sin virksomhet fra fengselet, herunder påvirke personer utenfor fengslet til videre aktiviteter. Man må også ha mekanismer som reduserer risikoen for at personer som soner for brudd på terrorlovgivningen kommer i posisjon til å drive radikaliserings og ekstremistisk aktivitet fra fengselet. Brevkontroll kan være et sentralt forebyggende virkemiddel i så måte.

Det er kun tre fengsler som i dag defineres som fengsler med *særlig høy sikkerhet*. Med bakgrunn i at over 60 % av alle innsatte sitter i fengsel med *høy sikkerhet*, vil de fleste av de personene som soner på bakgrunn av brudd på det regelverket PST forvalter, befinne seg på avdelinger med høy sikkerhet. De vil dermed per i dag også være utenfor virkeområdet til de aktuelle kontrollhjemlene. En utvidelse av adgangen til å pålegge korrespondanse på et språk som gjør at kriminalomsorgen har muligheten for reell kontroll, anses som en viktig utvidelse av gjeldende rett, som vil være av betydning også for PSTs forebyggende arbeid.»

Advokatforeningen, Juss-Buss, KROM og Rettspolitisk forening går imot forslaget. *Advokatforeningen* uttaler blant annet:

«Selv om departementet peker på et endret kriminalitets- og trusselbilde, synes forslaget i første rekke å være begrunnet i økonomiske hensyn. Det er allerede i dag en vid adgang til å kontrollere korrespondanse, men det må brukes ressurser på oversettelse. Advokatforeningen ser at dette er en utfordring for fengslene, men korrespondanse på eget språk vil ofte være eneste mulighet til å opprettholde en viss grad av kontakt med foreldre og annen familie i utlandet, og familien med dem. Mange innsatte i norske fengsler har familier i utlandet som ikke vil kunne lese et brev forfattet på et språk som norsk fengselspersonell vil kunne lese uten at det blir oversatt. Fengselsinnsatte er frarøvet friheten og muligheten for kommunikasjon ut av fengselet er i utgangspunktet sterkt begrenset. Retten til å ytre seg fritt og kommunisere med sine egne på sitt eget språk må vernes og ikke ofres av økonomiske årsaker. Det er tross alt allerede i dag tilstrekkelig hjemmel for å føre

den kontroll som myndighetene finner påkrevet bla. av sikkerhetsmessige hensyn. Advokatforeningen går i mot forslaget.»

Juss-Buss med støtte av *KROM* bemerker blant annet at de er sterkt kritiske til enhver form for automatisert kontroll av fangers kommunikasjon med omverdenen. Høringsinstansene fremholder videre at straffegjennomføringsloven allerede i dag gir kriminalomsorgen en vid adgang til kontroll med fangers korrespondanse, som i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til trygghet og samfunnssikkerhet. *Juss-Buss* har forståelse for at oversettelse av korrespondanse er en krevende oppgave for kriminalomsorgen. Dersom endringsforslaget vedtas, frykter *Juss-Buss* og *KROM* at pålegg om bestemt språkform i praksis blir hovedregelen, til tross for at den er ment som en unntaksbestemmelse. Resultatet vil være at fangers rehabilitering og rett til familieliv blir skadelidende. Etter høringsinstansenes oppfatning bryter forslaget med retten til familieliv etter EMK art. 8, og kan dessuten innebære diskriminering etter diskrimineringsloven §§ 6 og 7.

Juss-Buss med støtte av *KROM* foreslår følgende formulering av § 30 tredje ledd nytt tredje punktum:

«I avdeling med høyt sikkerhetsnivå kan fanger unntaksvis og etter en individuell vurdering pålegges å føre korrespondanse på et språk de tilsatte behersker. Pålegg om bestemt språkform skal kun gis dersom det vil være urimelig tyngende for fengselet å oversette korrespondansen.»

Rettspolitisk forening uttaler:

«Vi mener at det ikke er behov for en slik endring, all den tid Kriminalomsorgen faktisk har mulighet til å gjennomføre kontroll. Det fremstår som om endringa er begrunnet i et påstått større trusselbilde når det gjelder radikaliserings og ekstremisme. Behovet for utvidet kontroll med en slik udokumentert begrunnelse er ikke tilstrekkelig redegjort i høringsnotatet.

En mer omfattende kontroll vil svekke fangers mulighet til kontakt med familie, noe som åpenbart er viktig for en god rehabilitering. Mange fanger har familiemedlemmer som ikke forstår norsk eller engelsk, og et krav om å skrive på et språk som betjentene forstår vil innebære at kommunikasjonen blir avskåret. I mange tilfeller vil fangen selv mangle kompetanse til å skrive på et språk som betjentene for-

står. En slik avskjæring av sentrale menneskerettigheter som retten til familieliv og korrespondanse kan neppe begrunnes i økonomiske hensyn.»

5.2.4.4 Departementets vurdering

Straffegjennomføringsloven har hjemmel for å pålegge innsatte å føre samtaler/korrespondanse på et språk de tilsatte behersker ved postsending (§ 30 tredje ledd), ved besøk (§ 31 tredje ledd) og ved telefonsamtaler (§ 32 tredje ledd). Ved postsending er hjemmelen begrenset til avdeling med særlig høy sikkerhet. Etter departementets syn har kriminalomsorgen behov for en tilsvarende hjemmel i fengsel med høy sikkerhet.

Som ledd i arbeidet med økt samfunnsikkerhet og trygghet i kriminalomsorgen, er det også viktig med generell skjerping av kontrollen med postsending i fengsel med høy sikkerhet. Blant annet viser PST til at en slik utvidelse vil være av betydning for PSTs forebyggende arbeid.

Det er dessuten svært ressurskrevende for kriminalomsorgen å oversette korrespondanse til enkeltinnsatte som skriver svært omfangsrike brev mv. Hovedregelen bør imidlertid fortsatt være at brev av «normalt omfang» bør oversettes. Hensikten med forslaget er ikke å ramme innsattes alminnelige kontakt med familiemedlemmer, men å ha kontrollmuligheter overfor innsatte som innebærer en særlig sikkerhetsrisiko.

Lovforslaget innebærer også en harmonisering av regelverket for kontroll ved postsending, besøk og telefonsamtaler.

Forslaget om å pålegge innsatte å anvende et språk de tilsatte behersker ved postsending er et inngrep i innsattes og domfeltes rett til respekt for sin korrespondanse etter EMK art. 8. Som nevnt under pkt. 5.2.4.1 kan inngrepet legitimeres dersom det har hjemmel i lov, et relevant formål samt være nødvendig i et demokratisk samfunn.

EMD har i flere avgjørelser konstatert brudd på EMK artikkel 8 i tilfeller hvor lovbestemmelser som hjemler kommunikasjonskontroll ikke setter grenser for myndighetenes skjønnsutøvelse eller hvor det ikke er fastsatt prinsipper for gjennomføring av sensur. En helt åpen adgang til å sensurere innsattes korrespondanse anses ikke å tilfredsstillende kravene til presisjon og forutsigbarhet som er innbygget i kravet til lovgrunnlag i EMK artikkel 8 nr. 2. Videre vil et system som ikke inkluderer en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle kunne komme i konflikt med kravene til begrunnelse og mulighet for overprøving jf. *Diana v. Italia* av 15. november 1996 og *Niedbala v. Polen* av 4. juli 2000.

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

Departementet fastholder etter dette forslaget i høringsnotatet. Forslaget innebærer at i avdeling med høyt sikkerhetsnivå kan innsatte unntaksvis og etter en individuell vurdering pålegges å føre korrespondanse på et språk de tilsatte behersker. Forslaget bygger på en avveining av hensynet til respekt for innsattes korrespondanse, kriminalomsorgens behov for økt trygghet og samfunnsikkerhet og forsvarlig bruk av tolketjenester.

5.2.5 Tilpassing av prøveløslatelsesreglene til 30 års strafferamme (§ 42 første ledd)

5.2.5.1 Gjeldende rett

Kriminalomsorgen kan etter § 42 første ledd løslate domfelte på prøve når vedkommende, medregnet mulig varetektsopphold, har gjennomført to tredjedeler av straffen og minst 60 dager. Dersom løslatelse på prøve medfører at den gjenstående straffetid blir mindre enn 14 dager, kan prøveløslatelse bare skje dersom tungtveiende grunner taler for det.

Domfelte som er dømt i utlandet til fengsel i mer enn 21 år, og som er overført til gjennomføring av straffen i Norge, kan etter § 42 første ledd tredje punktum løslates på prøve etter å ha vært fengslet i minst 14 år. Bestemmelsen skal sikre at personer dømt i utlandet, skal vurderes for prøveløslatelse på lik linje med andre straffedømte. Domfelt som er overført fra utlandet til straffegjennomføring i Norge, kan være idømt lengre straff enn maksimal straff etter norsk straffelov som nå er 30 år. Dette vil kunne gjelde personer som er overført etter særlige avtaler med

hjemmel i overføringsloven § 12 eller etter lov om fullbyrding av nordiske dommer. Tredje punktum gir likevel kriminalomsorgen hjemmel til å prøveløslate overførte domfelte allerede etter 14 år. Personer som er overført fra internasjonale domstoler, blir besluttet løslatt av disse domstolene.

5.2.5.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslår å endre § 42 første ledd tredje punktum slik at bestemmelsen er tilpasset en strafferamme på 30 års fengsel. Forslaget vil opprettholde dagens prinsipp om at personer som i utlandet er idømt lengre straff enn maksimal straff etter norsk straffelov, kan løslates på prøve etter 2/3 hvis straffen gjennomføres i Norge. Lovendringen vil også hindre at personer som i utlandet er idømt mer enn 21 år, kan løslates allerede etter 14 år, mens personer som i Norge er idømt mer enn 21 år, først kan løslates etter 2/3.

5.2.5.3 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten, Politidirektoratet, KRIPOS, Advokatforeningen og Kriminalomsorgsdirektoratet støtter forslaget.

5.2.5.4 Departementets vurdering

Straffeloven inneholder bestemmelser med 30 år som strafferamme for noen av de mest alvorlige forbrytelsene. Dette gjelder blant annet enkelte overtredelser av bestemmelser i kapittel 16 om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse. Også grove terrorhandlinger kan straffes med fengsel inntil 30 år. Straffelovens regler om 30 år som maksimal straff har fått utilsiktede virkninger for domfelte som skal prøveløslates. For å bevare intensjonene i § 42 første ledd tredje punktum og bedre sammenhengen i regelverket foreslår departementet å endre tredje punktum. Endringen innebærer at domfelte som er dømt i utlandet til fengsel i mer enn 30 år, og som er overført til gjennomføring av straffen i Norge, kan løslates på prøve etter å ha vært fengslet i minst 20 år.

5.3 Endringer i overføringsloven som følge av tilpassing til annet regelverk

Straffeprosessloven § 455 annet ledd er ved lov 20. juni 2008 nr. 47 endret slik at fullbyrding av ubetinget frihetsstraff og samfunnsstraff settes i verk

av kriminalomsorgen og ikke av påtalemyndigheten. Endringen er ikke fulgt opp i lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte § 6 første punktum som lyder: «Når departementet bestemmer at det skal skje fortsatt fullbyrding, anmodes påtalemyndigheten om å iverksette fullbyrding av resten av frihetsstraffen.» Departementet foreslår å endre bestemmelsen slik at kriminalomsorgen og ikke påtalemyndigheten anmodes om å iverksette fullbyrdingen. Forslaget innebærer at det er samsvar mellom reglene om myndighet til å beslutte fullbyrding i straffeprosessloven § 455 og overføringsloven § 6.

Etter overføringsloven § 7a gjelder prosedyrene for vurdering av utlevering eller overlevering tilsvarende ved anmodning fra fullbyrdingsstaten etter tilleggsprotokollen artikkel 3 fjerde ledd bokstav a. Bestemmelsen har imidlertid fått en snevrere ordlyd enn opprinnelig ment. Departementet foreslår derfor å føye til «*eller tilsvarende bestemmelser i andre internasjonale avtaler*» for å fange opp at bestemmelsen også gjelder ved tilsvarende bestemmelser i andre internasjonale avtaler.

5.4 Endringer i straffeloven

5.4.1 Etablering av narkotikaprogram med domstolskontroll som en permanent ordning

5.4.1.1 Bakgrunn

Ved lov 17. juni 2005 nr. 92 ble straffeloven 1902 § 53 nr. 3 og nr. 6 endret og det ble innført en prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) for enkelte rusmisbrukere som dømmes for narkotikarelatert kriminalitet. Bestemmelsene er videreført ved lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 37 første ledd bokstav f og § 38.

Narkotikaprogrammet er et alternativ til ubetinget fengsel for lovbrytere som ønsker å gjøre en innsats for å bryte et negativt handlingsmønster. Formålet er å forebygge ny kriminalitet og fremme domfeltes rehabilitering gjennom blant annet samordning av de praktiske hjelpe- og behandlingstilbudene for personer med rusmiddelproblemer som omfattes av ordningen. Proveordningen var i utgangspunktet begrenset til kommunene Oslo og Bergen og gjaldt for en periode på tre år. Proveordningen er forlenget flere ganger.

Regjeringen mener det er viktig å utvikle og øke bruken av alternative straffereaksjoner.

Dette kan bidra til at personer med rusproblemer kan få et liv uten rus og kriminalitet. I tillegg til forbedret livskvalitet for den enkelte vil det kunne gi redusert tilbakefall til ny kriminalitet og mindre behov for straffegjennomføring på sikt. Utvidelse av ordningen med narkotikaprogram med domstolskontroll er en del av regjeringens opptrappingsplan for rusfeltet, jf. Prop. 15 S (2015–2016).

5.4.1.2 Gjeldende rett

Straffeloven § 38 annet punktum bestemmer at Kongen kan etablere narkotikaprogram med domstolskontroll som en prøveordning. Prøveordningen er forlenget fram til 31. desember 2016 og gjort landsdekkende ved forskrift 12. februar 2016 fastsatt ved kgl.res i medhold av straffeloven § 38.

Kongens fullmakt etter straffeloven § 38 er begrenset til prøveordningen. Dersom narkotikaprogram med domstolskontroll skal videreføres som en permanent ordning kreves lovendring.

5.4.1.3 Departementets vurderinger

En evaluering som er gjennomført ved Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) viser gode effekter av prøveordningen i Bergen og Oslo. Deltakelse i narkotikaprogram med domstolskontroll har vist tydelige positive effekter utover det som er vanlig i rusbehandling generelt. De gode resultatene og behovet for rettslikhet tilsier at alle som er i målgruppen bør kunne idømmes narkotikaprogram med domstolskontroll.

Etter at ordningen er utvidet til å gjelde hele landet vil et større antall personer omfattes av ordningen. Utvidelse og permanent etablering forventes å bidra til en reduksjon i tilbakefall og en økning i livskvaliteten for en særlig tungt belastet gruppe.

Departementet foreslår å oppheve bestemmelsen i straffeloven § 38 annet punktum om at Kongen kan etablere narkotikaprogram med domstolskontroll som en prøveordning. Endringen er nødvendig for å videreføre narkotikaprogrammet som en permanent ordning.

Forslaget innebærer ingen innholdsmessige endringer eller endringer når det gjelder målgruppen for ordningen. Narkotikaprogram med domstolskontroll har fått bred tilslutning i Stortinget, og det er viktig at den nødvendige lovendringen kommer på plass raskt. Departementet har derfor besluttet å fremme forslaget uten at det har vært på høring.

5.4.2 Lovfesting av ruskontroll mv for domfelte som gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll eller program mot ruspåvirket kjøring

5.4.2.1 Gjeldende rett

Etter straffeloven § 38 tredje punktum har kriminalomsorgen ansvaret for å følge opp domfelte som gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll og program mot ruspåvirket kjøring. Det følger av samme bestemmelse at Kriminalomsorgen også skal følge opp domfelte under 18 år som er pålagt vilkår om avholdenhet etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d.

Straffegjennomføringsloven § 56, om samfunnsstraff, gjelder tilsvarende når det er fastsatt vilkår om avholdenhet for domfelte under 18 år. Etter denne bestemmelsen kan kriminalomsorgen kontrollere at fastsatte vilkår overholdes. Er det fastsatt vilkår om rusforbud kan domfelte rutinemessig pålegges å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve eller annen undersøkelse som kan skje uten fare eller særlig ubehag. Det kan også gjennomføres uanmeldte besøk i hjemmet. Uavhengig av om det er fastsatt vilkår om rusforbud kan det gjennomføres kontrolltiltak dersom det er mistanke om at domfelte møter påvirket til straffegjennomføring.

Bestemmelsen i straffeloven § 56 er ikke gitt anvendelse ved gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll eller program mot ruspåvirket kjøring.

Bestemmelser om ruskontroll er tatt inn i forskrift 10. oktober 2008 nr. 1100 om program mot ruspåvirket kjøring §§ 9 og 10. I forskrift om narkotikaprogram med domstolskontroll er det ikke gitt uttrykkelige bestemmelser om kontrolltiltak. Det følger imidlertid av forskriften § 7 at narkotikaprogrammet skal nedfelles i en gjennomføringsplan som skal inneholde obligatoriske tiltak, herunder jevnlig urinprøver.

5.4.2.2 Departementets vurderinger

Målgruppen for narkotikaprogram med domstolskontroll og program mot ruspåvirket kjøring er personer som har et problematisk forhold til rusmidler. Ruskontroll er en del av helheten når det skal vurderes om domfelte følger opp programmet. Det er imidlertid også viktig å kontrollere at eventuelle øvrige vilkår overholdes, for eksempel vilkår om behandling for bruk av rusmidler.

Narkotikaprogram med domstolskontroll og program mot ruspåvirket kjøring er basert på samtykke fra den domfelte. Departementet mener

likevel at det er behov for klare regler for hvilke tiltak som kan iverksettes som ledd i kriminalomsorgens kontroll. Det er også behov for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for ruskontroll når det foreligger mistanke om at domfelte møter påvirker til straffegjennomføring.

Straffegjennomføringsloven § 56 er gitt anvendelse på andre områder hvor kriminalomsorgen er gitt ansvar for oppfølging av domfelte, herunder straffegjennomføring med elektronisk kontroll, samfunnsstraff og prøveløslatelse fra fengselsstraff. Det foreslås derfor at straffegjennomføringsloven § 56 også gis anvendelse ved gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll og program mot ruspåvirket kjøring. Ettersom forslaget innebærer at allerede etablert praksis lovfestes, anses det ikke nødvendig å sende forslaget på høring.

5.4.3 Prøveløslatelse fra forvaring – oppfølging av kriminalomsorgen og kontroll med at fastsatte vilkår overholdes

5.4.3.1 Gjeldende rett

Retten eller kriminalomsorgen kan, som vilkår for prøveløslatelse fra forvaring, bestemme at den prøveløslatte skal følges opp av kriminalom-

sorgen, jf. straffeloven 45 første og annet ledd. Dersom det er fastsatt rusforbud i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav d kan den prøveløslatte pålegges å avgi nødvendige rusprøver. Det foreligger imidlertid ikke nærmere bestemmelser om hvilke tiltak som kan iverksettes som ledd i kriminalomsorgens oppfølging. Bestemmelser om dette er imidlertid tatt inn i forskrift 5. mars 2004 nr. 481 om gjennomføring av særreaksjonen forvaring.

5.4.3.2 Departementets vurderinger

Etter departementets oppfatning bør tiltak som omhandles i forvaringsforskriften § 17 være hjemlet i lov. Det er dessuten behov for klarere regler enn det som følger av forskriften. Videre bør hjemmelsgrunnlaget klargjøres for å kunne gjennomføre kontroll når det foreligger mistanke om at den prøveløslatte møter påvirket til samtaler hos kriminalomsorgen.

Departementet foreslår derfor at det som et nytt tredje ledd i straffeloven § 45, tas inn en henvisning til straffegjennomføringsloven § 56. Nåværende tredje til sjette ledd blir nye fjerde til syvende ledd. Dette innebærer at straffeprosessloven § 100 c tredje ledd må endres som følge av henvisningene til § 45 fjerde og femte ledd.

6 Økonomisk og administrative konsekvenser

6.1 Innledning

I dette kapittel presenteres først de økonomiske og administrative konsekvensene av lovendringene som skyldes omorganisering fra tre-nivåmodell med regioner til en tonivåmodell med et sentralt nivå og ett lokalt nivå. Deretter vurderes de økonomiske og administrative konsekvensene av enkelte bestemmelser i straffegjennomføringsloven og straffeloven som foreslås endret uavhengig av omorganiseringen i kriminalomsorgen.

6.1.1 Økonomiske og administrative konsekvenser som følge av omorganiseringen

Omorganiseringen skal gi mindre byråkrati og mer effektiv bruk av fellesskapets ressurser, hvor mest mulig av ressursene går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse. Målet er å samle klagesaksbehandlingen etter straffegjennomføringsloven til Kriminalomsorgsdirektoratet for å oppnå mer likhet i saksbehandlingen. Sammenhengen i straffesakskjeden skal også bedres og antallet styringsnivå reduseres for å gi mer effektiv og direkte styring. Departementet mener det er nødvendig å gjennomføre omorganiseringen fordi en ny organisering vil resultere i en bedre kriminalomsorg med den domfelte i sentrum.

Endringsprosessen organiseres slik at den legger til rette for bred involvering og medvirkning for å sikre felles målforståelse, engasjement og nødvendig eierskap til resultatet. De personalmessige konsekvenser som følge av omorganiseringen, skal skje innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledning og retningslinjer for Personalpolitikk ved omstillingsprosesser.

I gjennomføringsfasen kreves det ressurser til å bygge ny organisasjonskultur i enhetene, sikre opplæring av lokalt nivå og dekke omstillingskostnader for medarbeidere som er berørt av omstillingen. For noen av de nye enhetsadministrasjonene kan det i tillegg være nødvendig med mid-

lertidig lokalisering frem til utbygginger eller ombygginger er gjennomført.

Omorganiseringen innebærer at regionadministrasjonene nedlegges. Ledelse og administrasjon ved de 57 enhetene, reduseres til 14 enhetsadministrasjoner. Enhetsadministrasjonen ved hver av de 11 generalistenhetene skal ha et samlet lederskap for ulike typer og størrelser av alle straffegjennomføringsformer – fengsler, overgangsboliger, friomsorgskontor og ND-sentre (sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll). Dette skal forsterke sammenhengen mellom de ulike straffegjennomføringsformene, noe som er viktig for å sikre riktig plassering av domfelte og målrettet progresjon under straffegjennomføringen. Ledelse og administrasjon ved fengsler og fengselsavdelinger som i dag har spesialfunksjoner knyttet til særlige grupper innsatte (forvaringsdømte, kvinner og utenlandske innsatte), samles under tre enhetsledelser. Ingen fengsler, friomsorgskontor, overgangsboliger og ND-sentre legges ned som følge av omorganiseringen. Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser legges til grunn i vurderingen av plassering av administrasjonsstedet i de 11 enhetene. De fleste stillingene fra de nedlagte regionene legges til lokalt nivå for å styrke tjenesteproduksjonen. Kriminalomsorgsdirektoratet får tilført oppgaver og skal derfor også styrkes.

De økonomiske og administrative konsekvenser av de foreslåtte lovendringene tilknyttet omorganiseringen vil bli dekket innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjett-rammer.

6.1.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av de øvrige endringene i straffegjennomføringsloven

Utvidet brevkontroll i fengsel med høy sikkerhet jf. straffegjennomføringsloven § 30 tredje ledd nytt tredje punktum vil som et ledd i arbeidet med økt samfunnssikkerhet og trygghet i kriminalomsorgen blant annet ha en betydning for forebyggende arbeid i PST.

Tilpasning av prøveløslatelsesreglene til 30 års strafferamme jf. straffegjennomføringsloven § 42 første ledd, vil kunne ha økonomiske konsekvenser. Minstetiden for fengselsstraffen forlenges med inntil 6 år. I og med at det er et forsvinnende lite antall innsatte som eventuelt vil omfattes av denne bestemmelsen, vil eventuelle konsekvenser tas innen kriminalomsorgens økonomiske ramme.

Bestemmelsen i straffeloven § 37 om narkotikaprogram med domstolskontroll foreslås

endret til en permanent landsdekkende ordning i tråd med Stortingets beslutning. I henhold til Stortingets endelige budsjettvedtak av 17. desember 2015 ble 30 millioner bevilget til kriminalomsorgen.

Tekniske endringer eller et tydeligere hjemmelsgrunnlag for allerede etablert praksis i kriminalomsorgen, medfører ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

7.1 Endringer i straffeprosessloven

Til § 455

Forslaget er omtalt i kapittel 5. I første ledd fjerde punktum er «regionalt nivå i» fjernet. Endringen innebærer at for dom som beslutter å fullbyrde subsidiær fengselsstraff etter straffeloven § 52 første ledd bokstav a eller § 52 c første ledd bokstav a, reststraff etter prøveløslatelse etter straffegjennomføringsloven § 44 annet ledd og fengselsstraff etter straffeloven § 39 annet ledd, treffes vedtak om fullbyrding heretter av kriminalomsorgen.

7.2 Endringer i overføringsloven

Til § 6

Forslaget til endring av bestemmelsen innebærer at bestemmelsen blir i overensstemmelse med straffeprosessloven § 455 annet ledd om at det nå er kriminalomsorgen som iverksetter fullbyrdingen av frihetsstraff.

Til § 7a

Bestemmelsen inneholder regler for behandling av anmodninger om samtykke til frafall av spesialitetsprinsippet ved soningsoverføring. Slik bestemmelsen lyder nå, får den bare anvendelse på saker etter tilleggsprotokollen til den europeiske konvensjon 21. mars 1983 om overføring av domfelte. Tilsvarende bestemmelser om spesialitetsprinsippet finnes imidlertid også i andre soningsoverføringsavtaler. Saksbehandlingsreglene må derfor også omfatte disse avtalene.

7.3 Endringer i straffegjennomføringsloven

Til § 1

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Hjemmelen til å gi forskrift om straffegjennomføring mv. i § 5 fjerde ledd er flyttet til § 1 nytt annet ledd for å få bedre samsvar mellom overskrift og innhold i § 5. Den

nye plasseringen vil også lette tilgjengeligheten til forskriften.

Til § 5

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Bestemmelsen fastsetter at Kriminalomsorgsdirektoratet og lokalt nivå er myndighetsnivåene i kriminalomsorgen, at Kriminalomsorgsdirektoratet er kriminalomsorgens øverste faglige og administrative ledelse og at lederen utnevnes av Kongen.

Til § 6

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Etter omorganisering til en tonivåmodell treffer lokalt nivå alle avgjørelser etter straffegjennomføringsloven. I saker der domfelte er under 18 år, skal lokalt nivå sende kopi av avgjørelsene til Kriminalomsorgsdirektoratet.

Til § 7, § 7 a, § 29, § 44 og § 58

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Endringene i § 7 bokstav g, § 7 a tredje ledd, § 29 tredje ledd fjerde punktum, § 44 annet ledd første punktum, § 44 tredje ledd tredje punktum, § 58 annet ledd første punktum og § 58 tredje ledd tredje punktum er tilpasset en tonivåmodell uten regioner. Endringen medfører at noen av sakene etter omorganiseringen behandles av Kriminalomsorgsdirektoratet, andre av kriminalomsorgen, mens forhåndssamtykke etter § 29 tredje ledd siste punktum opphører.

Til § 9

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Etter dagens ordning er tilsynsrådene knyttet til regionene. Endringen innebærer at Kriminalomsorgsdirektoratet heretter beslutter den geografiske inndelingen av ansvarsområdet for tilsynsrådene. Kongen gir i forskrift nærmere regler om tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte.

Til § 16 a

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Endringen i *tredje ledd annet punktum* med henvisning til § 56 annet og tredje ledd gir et klarere hjemmelsgrunnlag for ruskontroll ved bøteteneste. Henvisningen i *femte ledd* til § 14 sjette og syvende ledd er feil og er endret til syvende og åttende ledd.

Til § 20

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Nytt annet ledd regulerer dagens ordning med dekning av innsattes opphold ved frigang. Bakgrunnen for lovforslaget er behov for klarere hjemmelsgrunnlag for ordningen.

Til § 30

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Endringen i tredje ledd nytt tredje punktum innebærer at kriminalomsorgen får hjemmel til å stille krav om at innsattes korrespondanse skal føres på et språk de tilsatte behersker også i fengsel med *høy sikkerhet*. Et slikt pålegg om bestemt språkform kan bare gis unntaksvis og etter en individuell vurdering. Hovedregelen bør derfor være at brev av «normalt omfang» fortsatt bør oversettes. Endringen bygger i hovedsak på en avveining av hensynet til respekt for innsattes korrespondanse, folks interesse for økt trygghet og samfunnsikkerhet og forsvarlig bruk av tolketjenester.

Til § 37

Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 5. Endringen i femte, sjette, åttende og tiende ledd innebærer at avgjørelseskompetanse og rapporteringsrutiner er tilpasset en tonivåmodell uten regioner. Beslutninger om å utelukke innsatte fra fellesskapet representerer et av de mest alvorlige og inngripende tiltakene som fengselet kan beslutte overfor innsatte. Det er derfor svært viktig med gode kontrollfunksjoner for å sikre at tiltakene ikke blir benyttet i større grad enn nødvendig.

Til § 38

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Endringene i fjerde og femte ledd om sikkerhetsseng og sikkerhetscelle er tilpasset en tonivåmodell uten regioner. Blant annet skal bruk av *sikkerhetsseng* vurderes på ny etter hvert påløpt døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetsseng vurderes

fortløpende. Videre skal bruk av *sikkerhetscelle* vurderes på nytt etter 3 døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetscelle vurderes på nytt etter 24 timer.

Til § 42

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Bestemmelsen i første ledd tredje punktum er tilpasset straffelovens maksimalstraff på fengsel i 30 år. Endringen innebærer at domfelte som er dømt i utlandet til fengsel i mer enn 30 år, og som er overført til gjennomføring av straffen i Norge, kan løslates på prøve etter å ha vært fengslet i minst 20 år.

7.4 Endringer i straffeloven

Til § 38

Forslaget er omtalt i kapittel 5.4. Det foreslås at straffeloven § 38 *annet punktum oppheves*. Endringen innebærer at prøveordningen med narkotikaprogram med domstolskontroll avsluttes og at ordningen gjøres permanent og landsdekkende. I § 38 *tredje punktum* foreslås en språklig endring uten betydning for innholdet. Henvisningen til straffegjennomføringsloven § 56 i § 38 *siste ledd* gir et klarere hjemmelsgrunnlag for å kunne kontrollere at vilkår overholdes, og for å kunne gjennomføre ruskontroll ved mistanke om at domfelte møter påvirket til gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll eller program mot ruspåvirket kjøring.

Til § 45

Det foreslås tatt inn et nytt *tredje ledd* med henvisning til straffegjennomføringsloven § 56 for å klargjøre kriminalomsorgens hjemmelsgrunnlag for å kontrollere at vilkår for prøveløslatelse fra forvaring overholdes og for å kunne gjennomføre ruskontroll ved mistanke om at den prøveløslatte møter hos kriminalomsorgen i påvirket tilstand.

7.5 Endringer i konfliktrådsloven

Forslaget er omtalt i kapittel 5. Endringen i § 31 tredje ledd er tilpasset en tonivåmodell uten regioner ved at «kriminalomsorgen» erstatter «kriminalomsorgens regionale nivå» i første og annet punktum. Endringen i første punktum innebærer at ungdomskoordinatorer kan over-

føre sak om brudd under gjennomføring av ungdomsstraff til kriminalomsorgen, og ikke til kriminalomsorgens regionale nivå som i dag. Når ungdomskoordinatorer har overført saken til kriminalomsorgen med innstilling om å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)

I

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

§ 100 c tredje ledd skal lyde:

Den domfelte skal ha offentlig forsvarer i saker om opphevelse eller endring av vilkår for prøveløslatelse fra forvaring etter straffeloven § 45 *sjette* ledd. I andre saker om endring av vilkår eller forlengelse av prøvetid, jf. straffeloven §§ 39 første ledd, 45 *femte* ledd og 60 tredje ledd, kan retten oppnevne offentlig forsvarer for den domfelte når særlige grunner taler for det.

§ 455 første ledd fjerde punktum skal lyde: For dom som beslutter å fullbyrde subsidiær fengselsstraff etter straffeloven § 52 første ledd bokstav a eller § 52 c første ledd bokstav a, reststraff etter prøveløslatelse etter straffegjennomføringsloven § 44 annet ledd og fengselsstraff etter straffeloven § 39 annet ledd, treffes vedtak om fullbyrding *av kriminalomsorgen*.

II

I lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte gjøres følgende endringer:

§ 6 første punktum skal lyde:

Når departementet bestemmer at det skal skje fortsatt fullbyrding, anmodes *kriminalomsorgen* om å iverksette fullbyrding av resten av frihetsstraffen.

§ 7a skal lyde:

Ved anmodning fra fullbyrdingsstaten etter tilleggsprotokollen artikkel 3 fjerde ledd bokstav a *eller tilsvarende bestemmelser i andre internasjonale avtaler* gjelder prosedyrene for vurdering av utlevering eller overlevering tilsvarende.

III

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

§ 1 nytt annet ledd skal lyde:

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

§ 5 skal lyde:

§ 5 *Kriminalomsorgens faglige og administrative ledelse*

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

§ 6 skal lyde:

§ 6 Myndighet til å treffe avgjørelser

Avgjørelser etter denne loven treffes av lokalt nivå. I saker der domfelte er under 18 år, skal det sendes kopi av alle avgjørelser truffet av lokalt nivå til Kriminalomsorgsdirektoratet.

§ 7 bokstav g skal lyde:

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

§ 7 a tredje ledd skal lyde:

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

§ 9 skal lyde:

§ 9 *Tilsynsråd*

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

§ 16 a tredje ledd annet punktum skal lyde:

§ 53 første og tredje ledd, § 54 første ledd bokstav a til c og e, annet og tredje ledd, § 56 annet og tredje ledd og § 57 gjelder tilsvarende.

§ 16 a femte ledd første punktum skal lyde:

Ved gjentatte brudd på vilkår eller forutsetninger, eller dersom det er sannsynlig at botlagte har begått eller vil begå straffbar handling eller unndra seg gjennomføringen, gjelder bestemmelsene om tilbakeføring til fengsel i § 14 syvende og åttende ledd.

§ 20 nytt annet ledd skal lyde:

Etter lovbestemte trekk kan arbeidslønnen kreves overført til kriminalomsorgen. Fengselet kan deretter trekke innsatte i arbeidslønnen for oppholdet ved frigang. Satsene fastsettes av Kriminalomsorgsdirektoratet. Dersom innsatte selv er ansvarlig for innkjøp og tilberedning av egen kost, skal det ikke trekkes for dette. Departementet kan gi forskrift om innsattes dekning av oppholdsutgifter under frigang, herunder hvilke kostnadselementer det kan trekkes for og beregningen av kostnadene. Departementet kan også gi forskrift om hvordan kriminalomsorgen og innsatte kan disponere resten av arbeidslønnen etter at oppholdsutgiftene er trukket.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 29 tredje ledd fjerde punktum oppheves.

§ 30 tredje ledd nytt tredje punktum skal lyde:

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

§ 37 femte ledd første til niende punktum skal lyde:

Dersom hel utelukkelse fra fellesskapet overstiger 14 dager, skal *kriminalomsorgen* ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Dersom utelukkelsen samlet overstiger 42

dager, skal tiltaket meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Melding skal deretter gis til direktoratet med 14 dagers mellomrom. Utelukkelse etter første ledd bokstavene a til e kan bare strekke seg utover ett år dersom innsatte selv ønsker det. Beslutning om utelukkelse av person under 18 år skal omgående meldes til *Kriminalomsorgsdirektoratet*. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket. Dersom utelukkelsen overstiger 3 dager, skal *kriminalomsorgen* beslutte om den innsatte fortsatt skal utelukkes og sende melding til *Kriminalomsorgsdirektoratet*. Dersom utelukkelsen overstiger 5 dager, skal det sendes *ny* melding til Kriminalomsorgsdirektoratet. *Ny melding sendes deretter Kriminalomsorgsdirektoratet med 7 dagers mellomrom.*

Niende punktum vedtatt ved lov 20. januar 2012 nr. 6 og ikke satt i kraft blir ved ikrafttreddelsen nytt tiende punktum.

§ 37 sjette ledd første punktum skal lyde:

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

§ 37 åttende ledd tredje punktum skal lyde:

Kriminalomsorgen kan forlenge utelukkelsen med inntil 3 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet.

§ 37 tiende ledd tredje til femte punktum skal lyde:

Beslutning om utelukkelse av person under 18 år skal omgående meldes til *Kriminalomsorgsdirektoratet*. Slik utelukkelse kan opprettholdes i inntil 2 døgn. *Lokalt nivå* kan forlenge utelukkelsen med inntil 2 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet.

§ 38 fjerde og femte ledd skal lyde:

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

Bruk av sikkerhetscelle skal vurderes fortløpende, og kriminalomsorgen skal beslutte om tiltaket skal opprettholdes etter hvert tredje påløpte døgn. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger

3 døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetscelle som overstiger 24 timer meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Ved bruk av sikkerhetscelle overfor innsatte under 18 år skal kriminalomsorgen beslutte om tiltaket skal opprettholdes etter 24 timer.

§ 42 første ledd tredje punktum skal lyde: Domfelte som er dømt i utlandet til fengsel i mer enn 30 år, og som er overført til gjennomføring av straffen i Norge, kan løslates på prøve etter å ha vært fengslet i minst 20 år.

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

§ 44 tredje ledd tredje punktum skal lyde: Dersom kriminalomsorgen bringer saken inn for tingretten etter annet ledd, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunkt begjæringen er oversendt retten.

§ 58 annet ledd første punktum skal lyde: Hvis den domfelte etter at kriminalomsorgen har holdt innskjerpingssamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd, på nytt bryter kravene eller vilkår fastsatt etter første ledd bokstav a til d, bør kriminalomsorgen bringe saken inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av straffeloven § 52 første ledd bokstav a.

§ 58 tredje ledd tredje punktum skal lyde: Når kriminalomsorgen beslutter å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

IV

I lov 18. desember 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 38 skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om gjennomføringen av særvilkår for fullbyrdingsutsettelse. Kongen gir nær-

mere bestemmelser om narkotikaprogram med domstolskontroll, herunder hvem det skal gjelde for, innholdet i og gjennomføringen av det. Kriminalomsorgen har ansvaret for å følge opp domfelte som gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll, som gjennomfører program mot ruspåvirket kjøring eller som er under 18 år og pålagt vilkår om avholdenhet etter § 37 bokstav d. Straffegjennomføringsloven § 56 gjelder tilsvarende ved vilkår om narkotikaprogram med domstolskontroll, vilkår om program mot ruspåvirket kjøring og vilkår om avholdenhet som nevnt i tredje punktum.

§ 45 nytt tredje ledd skal lyde:

Når det er fastsatt vilkår om at den prøveløslatte skal følges opp av kriminalomsorgen, kan tiltak etter straffegjennomføringsloven § 56 iverksettes.

Nåværende tredje til sjette ledd blir nye fjerde til syvende ledd.

V

I lov 20. juni 2014 nr. 49 om lov om konfliktrådsbehandling gjøres følgende endringer:

§ 31 tredje ledd skal lyde:

Hvis domfelte etter at ungdomskoordinatoren har holdt samtale som nevnt i første ledd eller fastsatt vilkår etter annet ledd, på nytt bryter kravene eller vilkår fastsatt etter annet ledd bokstav a til d, kan ungdomskoordinatoren, etter samtykke fra politiet og kriminalomsorgen, innkalle til et nytt ungdomsstormøte, eller overføre saken til kriminalomsorgen med innstilling om at saken bringes inn for retten med begjæring om at den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av straffeloven § 52 c. Når ungdomskoordinatoren har overført saken til kriminalomsorgen med innstilling om å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

VI

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.