



JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Rask reaksjon - tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen



RASK REAKSJON – TILTAK MOT SONINGSKØ OG FOR BEDRE INNHOLD I SONINGEN

OVERSIKT OVER TILTAK OG HØRING PÅ AKTUELLE LOVENDRINGER

1. Innledning - sammendrag.....	3
1.1 Innledning.....	3
1.2 Sammendrag.....	4
1.3 Kort om kriminalomsorgen.....	7
2. Soningskøstatus og prognoser - beregninger i forhold til forventet sakstilfang	8
2.1 Soningskøstatus pr 28.04.06.....	8
2.2 Om prognoser for plassbehovet i kriminalomsorgen.....	10
2.2.1 Innledning.....	10
2.2.2 Kriminalitetsutviklingen	11
2.2.3 Flere ubetingede reaksjoner og økt straffenivå.....	12
2.2.4 Hva skjedde i 2005?.....	13
2.2.5 Kortsiktig prognose	14
2.3 Eksempler på forhold som kan påvirke de ulike prognosene.....	15
2.3.1 Politiske prioriteringer.....	15
2.3.2 Stenging av plasser pga uforutsette hendelser og vedlikehold	16
2.3.3 Endringer i straffgjennomføringen mv som fører til økt bruk av fengsel.....	16
2.4 Oppsummering - antatt utvikling i kapasitetsbehov 2006 - 2009.....	16
2.5 Samfunnsstraff.....	17
2.6 Spesielt om varetektssituasjonen.....	18
3. Tiltak vedrørende sonings- og varetektsplasser	19
3.1 Fengselsmessige tiltak	20
3.1.1 Varetekt.....	22
3.2 Drifts- og bygningsmessige tiltak.....	22
3.2.1 Kostnader knyttet til drift og etablering av fengselsplasser.....	22
3.2.2 Forsterke åpne fengsler ytterligere.....	23
3.2.3 Utvidet satsning på vedlikehold for å unngå akutte stenginger	24
3.2.4 Bemanningmessige utfordringer.....	25
4. Samfunnsstraff.....	25
5. Strukturelle tiltak.....	25
5.1 Straffbart ikke å møte til soning.....	26
5.2 Tilsigelsesfristen	26
5.3 Dublering.....	26
5.4 Promilleprogram	28
5.5 Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND)	28
5.6 Økt bruk av straffgjennomføringsloven § 12	29
5.7 Straffgjennomføringsloven § 16	30
5.8 Prøveprosjekt hjemmesoning – elektronisk overvåking	31
5.9 Hjemmel til kriminalomsorgen for i enkelte fengselsstraffdommer å vurdere overføring for videre soning som samfunnsstaff.....	31
5.10 Spesielt om utlendinger	31
5.10.1 Innledning.....	31
5.10.2 Nordiske overføringer	32
5.10.3 Overføring til fortsatt soning på grunnlag av eget ønske	32
5.10.4 Tvangsmessig overføring til fortsatt soning i hjemlandet	32
5.11 Framskutt løslatelse.....	34

5.12 Benådning	34
5.13 Bøter	35
5.14 Tiltakenes mulige effekt	37
5.15 Avvikling av tiltak	38
6. Lovendringer - høring	39
6.1 Straffbart ikke å møte til soning	39
6.2 Straffegjennomføringsloven § 16 – gjennomføring av straff utenfor fengsel	41
6.2.1 Historikk	41
6.2.2 Dagens situasjon	42
6.2.3 Tall for bruk av § 16 i 2005	42
6.2.4 Anbefaling	43
6.3 Elektronisk overvåking	43
6.3.1 Oversikt	43
6.3.2 Hvordan brukes det i straffegjennomføringen?	44
6.3.3 Hvor brukes elektronisk overvåking	44
6.3.4 Tidligere diskusjon i Norge	46
6.3.5 Hvorfor etablere elektronisk overvåking i Norge	47
6.3.6 Valg av modell og prioriterte målgrupper	48
6.3.7 Nærmere om målgruppe, vilkår for gjennomføring	49
6.3.8 Hvordan gjennomføre elektronisk overvåking, organisering mv	50
6.3.9 Type teknologi	52
6.3.10 Nødvendige endringer i lover og regelverk	52
6.3.11 Økonomiske konsekvenser	54
6.3.12 Betydning for soningskø/varetekt	54
6.4 Overgang til samfunnsstraff	55
6.4.1 Oversikt	55
6.4.2 Alternative modeller	56
6.4.3 Utkast til ny lovregulering	59
6.5 Promilleprogram – utvidelse av ordningen	59
6.5.1 Oversikt	59

1. Innledning - sammendrag

1.1 Innledning

Samfunnets bruk av straff har flere formål. Straffen skal motvirke samfunnsmessig uakseptable handlinger og bidra til å opprettholde lovlydighet og en høy moralsk standard. Den skal tjene til skrekk og advarsel og beskytte befolkningen mot nye lovbrudd. Dette kalles straffens allmennpreventive formål. Straff retter seg også mot den enkelte lovbrøyer. Straffen skal forhindre at den enkelte lovbrøyer begår nye lovbrudd (individualprevensjon). Kriminalomsorgen skal gjennomføre de straffereaksjoner som domstolen og i enkelte tilfeller påtalemyndigheten har besluttet.

Det er helt sentralt for bruk av straff som virkemiddel at straffegjennomføringen kommer raskt etter pådømmelse. Dette er viktig både i forhold til straffens allmennpreventive og individualpreventive formål. Det er også viktig av hensyn til ofrene for lovbruddene.

Det er en mangel på soningskapasitet i Norge i dag som gir soningskø, og køen svekker straffens formål. Mangel på tilstrekkelig varetekts- og soningskapasitet forsterker også problemet med gjengangerkriminelle. Når ny kriminalitet begås av straffedømte eller tiltalte som venter på dom og soning, svekkes tilliten til straffesystemet og kriminalpolitikken. Dette oppleves provoserende av ofrene for kriminaliteten. Skal samfunnet kunne møte utfordringen fra den organiserte kriminaliteten, må straffegjennomføringen og varetektskapasiteten fungere som forutsatt. Kriminalomsorgen må være i stand til å ta seg av de til en hver tid straffedømte og ha tilstrekkelig kapasitet i forhold til varetekt.

Det er Regjeringens målsetting at soningskøen skal avvikles i inneværende stortingsperiode. For å møte den utfordringen som soningskøen representerer, har Justisdepartementet utarbeidet forslag til tiltak for avvikling av soningskøen. Noen av tiltakene krever lovendringer. I dette notatet presenteres en rekke ulike tiltak og departementet ønsker en bred høring.

I revidert nasjonalbudsjett (RNB) for 2006 har Regjeringen foreslått flere tiltak som må ses i sammenheng med dette notatet: Utvidelse av fengselskapasiteten med flere plasser, flere fengselsbetjenter og en styrking av bemanningen ved fromsorgskontorene.

Justisdepartementet mener at man i valg av tiltak for å fjerne soningskøen må opprettholde kravene til kvalitet i straffegjennomføringen og det bør søkes etter tiltak som styrker det kvalitative arbeid i kriminalomsorgen. Flere av de aktuelle tiltakene som fremmes i dette notatet, herunder flere forslag som kan bidra til å bekjempe rusmisbruk, kan gi en kvalitativ bedring av soningens innhold. Regjeringen vil også om kort tid fremlegge en stortingsmelding om alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøyttere.

I en situasjon der alle tiltak vurderes, kan det også være aktuelt å evaluere organiseringen av kriminalomsorgen. Regjeringen vurderer å fremme en stortingsmelding om straffegjennomføringspolitikken, og vil komme tilbake til dette.

Regjeringen ønsker å avvikle soningskøen og å normalisere driften i kriminalomsorgen i 2009. Samtidig med at tiltak velges vil det bli etablert en nedtrappingsplan for de midlertidige tiltakene. Høyt prioritert er det i denne sammenhengen å fjerne ordning med fremskutt løslatelse, dublering av celler og å redusere kravet til kapasitetsutnyttelsen til om lag 90 %. Det vil samtidig bli foretatt en gjennomgang av definisjonen på soningskø, blant annet for å kunne vurdere sammenhengen mellom beholdning av dommer i kriminalomsorgen og effektiv utnyttelse av fengselsplasser.

Justisdepartementet ber høringsinstansene vurdere de enkelte lovforslagene. Vi ber om synspunkter på om tiltakene bør etableres og synspunkter på utformingen av de enkelte lovforslag. Departementet ber også om synspunkter på de øvrige tiltak som er vurdert i notatet.

Flere av tiltakene har budsjettmessige konsekvenser og regjeringen vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettforslagene. Regjeringen har imidlertid tatt de første grepene allerede i RNB for 2006, og styrket budsjettet til kriminalomsorgen og andre departementer.

1.2 Sammendrag

Køen på ubetinget fengselsstraff var per 28.04.06 på 2 737 dommer som er definert å være i soningskø, det vil si at det er gått mer enn to måneder siden de ble mottatt i kriminalomsorgen. 755 dommer var mottatt for kortere tid enn to måneder siden. 563 dommer var gitt soningsutsettelse av politiet. 453 domfelte var etterlyst av politiet for ikke å ha møtt opp til soning (i tallet inngår også noen få samfunnsstraffdommer).

Antall bøtedommer i soningskø var på 2 580 dommer. I tillegg var det 336 dommer som hadde ligget i under to måneder, 68 dommer hadde soningsutsettelse og 266 personer var etterlyst for soning av bøter.

Køen på samfunnsstraff var på 252 dommer, med til sammen 23 119 timer. I tillegg var det 366 dommer som hadde ligget i mindre enn to måneder og 5 dommer med soningsutsettelse.

Regjeringen tar sikte på å avvikle soningskøen i perioden fram til 2009. Justisdepartementet vil gjennomgå definisjonen på soningskø som benyttes i dag og forsøke å komme fram til en definisjon som bedre ivaretar ulike hensyn og en effektiv gjennomføring av straff.

I notatet foreslår departementet en rekke ulike tiltak som kan iverksettes for å avvikle soningskøen. Enkelte av disse forslagene krever lovendring.

Kapasitetsutvidende tiltak

- Det er betydelig usikkerhet knyttet til prognosene for behovet for fengselsplasser i årene framover. En gjennomsnittsprgnose indikerer at kriminalomsorgen i 2006 og 2007 vil ha et tilstrekkelig antall plasser til å ta unna innkommende saker. Uten ekstra tiltak vil køen ligge på samme nivå ved utgangen av 2006 og 2007 som i 2005. Justisdepartementet mener det er nødvendig å etablere flere plasser, både midlertidige og permanente, for å fjerne soningskøen. Da prognosene er usikre og sammensetningen av dommer i køen er ulik, bør det legges vekt på bredde i tiltakene. Det legges derfor opp til en ”meny” av fleksible tiltak som det i køavviklingsperioden bør være mulig å velge fra.

I løpet av 2006 tas det sikte på etablere nærmere 250 fengselsplasser på følgende steder:

- Drammen fengsel (utvidelse) - 14 plasser – Åpnet 02.01.06
- Oslo fengsel (utvidelse) – 17 plasser – Åpnet 23.01.06
- Ravneberget fengsel i Sarpsborg (nytt) – 16 plasser - oppstart 1. halvår 2006
- Åna fengsel (utvidelse) – 24 plasser - oppstart 1. halvår 2006
- Bergen overgangsbolig (ny) – 16 plasser - oppstart 2. halvår 2006
- Ilseng fengsel (utvidelse) – 6 plasser - oppstart tidlig 2007
- Bredtveit fengsel (utvidelse) – 5 plasser - oppstart 2. halvår 2006
- Bruvoll leir i Nord-Odal (ny) – 60 plasser - oppstart 2. halvår 2006
- Vestlandsheimen utenfor Bergen (ny) – 90 plasser – oppstart 2. halvår 2006

Bruvoll leir og Vestlandsheimen er foreslått i RNB for 2006. Budsjettet til kriminalomsorgen er foreslått styrket med 35 mill kr til drift og 10 mill. kr. til investeringer. Helårsvirkning er 71,9 mill. kr.

- Stortinget vedtok ved behandlingen av budsjettet for 2006 å gi startbevilgning til Halden fengsel. Fengselet er planlagt ferdig i løpet av 2009 med 251 plasser.
- Økt fengselskapasitet skal også ivareta behovet for varetektsplasser. Det foreslås i tillegg økt bruk av varetektssurrogat, mer effektiv overføring av domfelte mellom ulike soningformer og nedprioritering av bøtesoning for å friggi varetektsplasser.
- Justisdepartementet vil vurdere andre kapasitetsutvidende tiltak som vil bli behandlet i den ordinære budsjettprosessen.
- For å sikre tilstrekkelig fagutdannet bemanning ved tiltakene, er det i RNB 2006 foreslått å øke klasseopptaket ved Kriminalomsorgens utdanningscenter fra 01.09.06 med to klasser (om lag 50 aspiranter).
- For å sikre helsetilbudet, undervisningstilbudet og kulturtilbudet for de innsatte er det foreslått i RNB 2006 å øke bevilgningen til Helse- og omsorgsdepartementet

med 3 mill kr i 2006, Kunnskapsdepartementet med 3,15 mill kr og Kultur- og kirke departementet med 1,25 mill kr. Totalt vil Regjeringen øke innsatsen i 2006 med 7,6 mill. kr. til helse, 24,45 mill. kr. til undervisning og 3,25 mill. kr. til kultur.

- For å redusere køen på samfunnsstraff og forhindre at det bygger seg opp ytterligere kø, samt gi bedre kapasitet til å håndtere blant annet prøveløslatelse og de utfordringer som er tilknyttet forvaringsdømte på prøve, er det i RNB 2006 foreslått en økt bevilgning på 6,25 mill kr i 2006 til kriminalomsorgen for å styrke bemanningen ved friomsorgskontorene. Helårsvirkningen i 2007 utgjør 15 mill kr.
- Det foreslås at all soning av bøter primært skal avsones i fengsel med lavere sikkerhetsnivå (åpent fengsel). Subsidiær avsoning av bøter for domfelte som soner ubetinget fengselsstraff utsettes og den domfelte innkalles på nytt på et senere tidspunkt med mindre domfelte kan overføres til et åpent fengsel. Tiltaket forventes å frigjøre inntil 50 plasser i lukkede fengsler.
- Det tas sikte på å forsterke sikkerheten ved noen av fengslene med lavere sikkerhet slik at flere kan innkalles direkte til soning ved disse fengslene. Det innebærer også at disse åpne fengslene i mindre grad vil ha behov for å overføre innsatte til lukkede fengsler ved disiplinærbrudd. Regjeringen har i 2006 prioritert å forsterke sikkerheten på Ilseng ved å bygge et nytt vaktbygg.
- Det er nødvendig å utvide satsingen på vedlikehold av fengslene for å unngå stengninger på sikt. Regjeringen har blant annet prioritert å rehabilitere Ullersmo fengsel.
- Departementet ønsker å vurdere en utvidelse av prøveordningen med narkotikaprogram med domstolskontroll. Dette vil kunne gi en effekt tilsvarende 30 fengselsplasser første år og deretter ca 60 plasser pr år.
- Departementet ønsker å øke bruken av overføring til behandlingsinstitusjon etter straffegjennomføringsloven § 12. Tiltaket kan gi en effekt som tilsvarer inntil 63 fengselsplasser.
- Det skal iverksettes raskere overføring til soning i hjemlandet for utenlandske innsatte.
- Det foreslås å øke bruken av dublering i enmannsceller. Tiltaket forventes å tilsvare inntil 20 fengselsplasser. Tiltaket skal i så stor grad som mulig baseres på frivillighet og bare benyttes i køavviklingsperioden.
- Det skal vurderes økt bruk av framskutt løslatelse. Økningen forventes å tilsvare en fengselskapasitet på inntil 94 plasser. Tiltaket skal bare benyttes i køavviklingsperioden.

- Det skal vurderes å endre tilsigelsesfristen for oppmøte til soning for å sikre en best mulig utnyttelse av fengselsplassene.

Tiltak som krever lovendringer.

I høringsnotatet vurderer departementet å iverksette flere tiltak som krever lovendringer og som det ønskes tilbakemelding fra høringsinstansene på:

- For å sikre høy kapasitetsutnyttelse vurderes det om det skal bli straffbart å ikke møte til soning.
- Det vurderes å utvide ordningen med promilleprogram til også å omfatte personer som kjører i påvirket tilstand av andre rusmidler enn alkohol. Dette vil kunne gi en effekt tilsvarende 10 fengselsplasser første år og deretter ca 20 plasser pr år.
- Det vurderes en lovendring som utvider ordningen med overføring til straffgjennomføring utenfor fengsel etter straffgjennomføringsloven § 16. Tiltaket forventes å gi en effekt på mellom 36 og 72 fengselsplasser.
- Det vurderes å etablere en prøveordning med bruk av elektronisk overvåkning (hjemmesoning), både som alternativ til ubetinget fengselsstraff og som alternativ til varetekt i fengsel. Ordningen kan gi en effekt som tilsvarer inntil 130 fengselsplasser på årsbasis.
- Det vurderes å gi kriminalomsorgen hjemmel til for enkelte fengselsstraffdommer å vurdere overføring til videre soning som samfunnsstraff. Her bes det om synspunkter på tre mulige alternativer.

Departementet vil før sommeren fremlegge en egen stortingsmelding om alternative straffereaksjoner overfor barn og unge som skal ivareta behovene for denne gruppen.

1.3 Kort om kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen stiller varetektsplasser til disposisjon for politiet og gjennomfører idømt straff og består av sentralt, regionalt og lokalt nivå samt Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) og Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT).

Sentralt nivå består av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF). KSF er et direktorat og har den faglige og administrative ledelsen av kriminalomsorgen. KSF er en integrert del av Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet.

Regionalt nivå består av 6 kriminalomsorgsregioner som har ansvaret for straffgjennomføring innenfor regionens grenser. Kriminalomsorgsregionene har en fylkesvis inndeling og består av Region øst (Oslo og Østfold), Region nordøst (Akershus, Oppland og Hedmark), Region sør (Buskerud, Vestfold og Telemark), Region sørvest (Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder), Region vest (Hordaland, Sogn

og Fjordane og Møre og Romsdal) og Region nord (Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark).

Lokalt nivå består av 46 fengsler, 18 friomsorgskontorer og to senter for narkotikaprogram med domstolskontroll.

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) er et kompetansesenter for kriminalomsorgen og gir etatsutdanning for fengsels- og verksbetjenter, tilbyr etter- og videreutdanning og driver forsknings- og formidlingsarbeid.

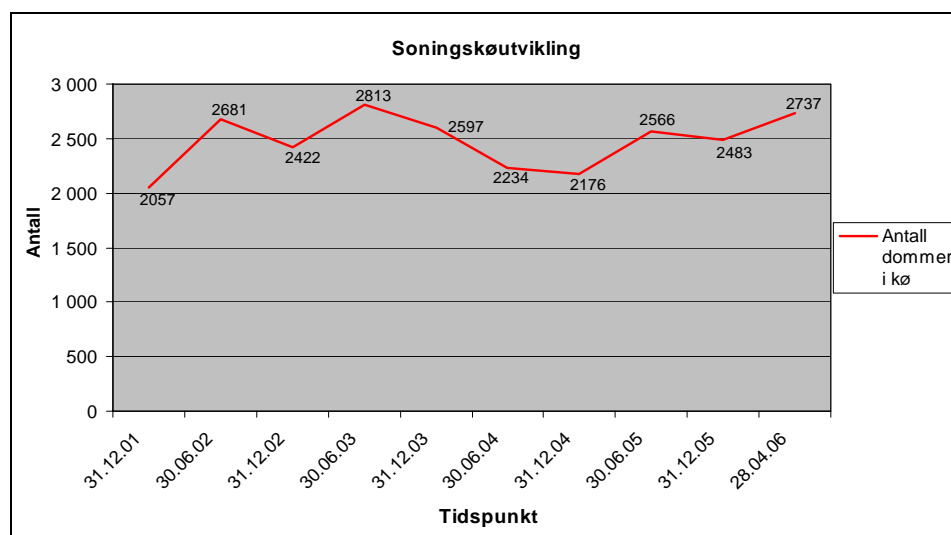
Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) utvikler og vedlikeholder IT-systemer i kriminalomsorgen.

2. Soningskøstatus og prognoser - beregninger i forhold til forventet sakstilfang

2.1 Soningskøstatus pr 28.04.06

Det er i dag 3 306 fengselsplasser i bruk i Norge.

Kapasitetsutnyttelsen i fengslene har over flere år vært på et meget høyt nivå. Til tross for dette var soningskøen av ubetinget fengselsstraff på 2 737 dommer ved utgangen av april 2006. Soningskøen hadde en stigende tendens fra år 2000 og fram til sommeren 2003 med en soningskø på 2 813 dommer per 30.06.03. Deretter gikk den nedover fram til høsten 2004 med 1 896 dommer i kø per 15.10.04. Fra årsskiftet 2004/2005 har den igjen vist en stigende tendens. Soningskøen er lengst på Øst- og Vestlandet.



Definisjonen av soningskø tar utgangspunkt i at alle typer straffereaksjoner skal være påbegynt innen to måneder etter at kriminalomsorgen har mottatt den rettskraftige dommen, med mindre det er gitt utsettelse fra politiet.

Historisk har definisjonen av soningskøen vært endret ved flere anledninger. Dagens soningskø ville artet seg som et lite problem med noen av de tidligere definisjonene som har vært benyttet. Dette kan illustreres ved følgende oversikt:

<i>Periode</i>	<i>1981-1984</i>	<i>1985-1988</i>	<i>1989-1995</i>	<i>1996-1998</i>	<i>1999-</i>
<i>Kø iht definisjon</i>	4 508	1 464	2 345	1 091	2 737

Kriminalomsorgen prioriterer strengt i soningskøen. Det stilles plasser først til rådighet for varetekt, deretter lange dommer og så korte volds- eller voldsrelaterte dommer. Unge under 21 år, alle aktive gjengmedlemmer og personer som utgjør de tyngste kriminelle med organisasjonstilhørighet, prioriteres alltid høyt for å bli satt rett inn til soning.

Soningskøene for de ulike domskategoriene fordelte seg slik 28.04.2006:

Køen på ubetinget fengselsstraff utgjorde 2 737 dommer. Ytterligere 755 dommer var mottatt for kortere tid enn to måneder siden. 563 dommer var gitt soningsutsettelse av politiet. 453 domfelte var etterlyst av politiet for ikke å ha møtt opp til soning (i tallet inngår også noen få samfunnsstraffdommer). Disse regnes ikke med i køen, fordi de normalt umiddelbart skal inn til soning ved pågrepelse. Det samlede antall rettskraftige dommer på ubetinget fengselsstraff ligger derved omkring 4 500, men ikke alle defineres som kø.

Antall bøtedommer i soningskø var på 2 580 dommer. I tillegg var det 336 dommer som hadde ligget i under to måneder, 68 dommer hadde soningsutsettelse og 266 personer var etterlyst for soning av bøter. Antall bøtedommer i kø gir imidlertid ikke et riktig bilde av hvor mye fengselskapasitet det tilsvarer, fordi ca 75 % av sakene bortfaller ved betaling nær innkallingsdato. Det resterende behovet for fengselsplasser er vanskelig å beregne nøyaktig pga manglende oversikt over domslengde på de bøkene som ikke vil bli betalt.

Det er også kø på samfunnsstraffdommer. Køen på samfunnsstraff var på 252 dommer, med til sammen 23 119 timer. I tillegg var det 366 dommer som hadde ligget i mindre enn to måneder og 5 dommer med soningsutsettelse. Disse dommene gjennomføres ute i samfunnet og legger ikke beslag på fengselsplasser med mindre domfelte bryter vilkårene for gjennomføring.

2.2 Om prognoser for plassbehovet i kriminalomsorgen

2.2.1 Innledning

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) utarbeider årlige prognoser for fengselsplassbehovet seks år fram i tid. Prognosemodellen legger til grunn historiske data over antall ubetingede straffereaksjoner og gjennomsnittlig straffutmåling for de ulike lovbruddsgruppene i kriminalstatistikken til Statistisk sentralbyrå (SSB). Det differensieres i modellen mellom idømte rene ubetingede reaksjoner og delvis ubetingede reaksjoner. Det er stor forskjell i antall reaksjoner og straffens lengde mellom de ulike lovbruddsgruppene, i tillegg til at det er variasjoner fra år til år for enkelte kategorier. Framskrivningen for lovbruddsgrupper som viser jevn endring over minst tre år gjøres ved lineær trend. For lovbruddsgrupper som har hatt stabilitet i straffevolumet i minst tre år, legges gjennomsnittet for tre år eller mer til grunn for framskrivningen. For lovbruddsgrupper som viser lite predikérbare svingninger i perioden, legges siste års nivå til grunn for framskrivningen. Metoden som er brukt i modellen er robust fordi den tar hensyn til ulike utviklingstrekk for ulike lovbruddsgrupper og fordi mer eller mindre tilfeldige svingninger i straffevolumet avdempes og ikke gis full tyngde i framskrivningen.

Den langsiktige prognosen tilsier en økning i fengselsplassbehovet og estimerer et behov på 3 600 til 3 750 plasser i 2011 ved kapasitetsutnyttelse på henholdsvis 94 % og 90 %.

<i>Plassbehov i 2011 ved kapasitetsutnyttelse:</i>	<i>94 %</i>	<i>90 %</i>
<i>- forbrytelser inkl. varetekt</i>	3 140	3 279
<i>- forseelser</i>	224	234
<i>- bøtesoning</i>	122	128
<i>- forvaring</i>	106	106
<i>Sum, avrundet</i>	<i>3 600</i>	<i>3 750</i>

Kilde: "Kapasitetsutfordringer for kriminalomsorgen mot år 2011", KRUS, notat 30.01.2006

Prognosemodellen er utviklet med tanke på å planlegge kapasitet i fengslene over tid, og gir et solid grunnlag for dette. De metodiske valgene som ligger i å sette krav til at en utviklingstrend skal ha vart i tre år før den gis full tyngde i prognosemodellen, er hensiktsmessig for å sikre god kapasitetsplanlegging på lengre sikt. Siden straffevolumet svinger noe fra år til år, men over tid er relativt stabilt, ville full vektlegging av siste års straffvolum medføre store svingninger også i prognosen, og dermed vanskeliggjøre langsiktig planlegging. På kort sikt vil imidlertid disse metodevalgene medføre at forholdsvis store endringer, som inntreffer raskt og med tilnærmet umiddelbar virkning på fengselsplassbehovet, ikke synliggjøres. Dette problemet forsterkes ytterligere ved at den årlige statistikken over straffereaksjoner fra SSB, som ligger til grunn for prognosen, normalt ikke er tilgjengelig før tidligst i tredje kvartal påfølgende år. Eksempelvis var ikke statistikken for 2004 ferdig kvalitetssikret og publisert før i desember 2005. Metodevalgene og tidsforsinkelsen i forhold til datagrunnlaget er årsaken til at prognosen ikke har fanget opp veksten i soningskøen de siste par årene.

I det følgende gjennomgås utviklingstrekk og alternative datakilder som kan nyansere bildet av utviklingen og legge grunnlag for en prognose med kortere tidshorisont.

2.2.2 Kriminalitetsutviklingen

Antall anmeldte lovbrudd brukes ofte som en indikator på omfanget av kriminalitet i samfunnet. De tre siste årene har antall anmeldelser sunket betraktelig, og det er naturlig å tenke seg at dette vil kunne medføre mindre press på fengselsplassbehovet. I enkelte land er prognosemodellene fundert i en slik antakelse.

Kriminalitetsutviklingen i form av anmeldelsestall legges til grunn for et anslag over hvor omfattende fengselsplassbehovet blir i framtiden, når det korrigeres for et erfaringsmessig kjent frafall av saker underveis i saksgangen. En slik tilnærming har den fordel at man legger til grunn tall som er kjent tidlig og gir grunnlag for å tilpasse fengselskapasiteten før behovet inntreffer.

Det er mange grunner til at antall anmeldelser gir et begrenset grunnlag i forhold til prognoser for fengselsplassbehov. I tillegg til endringer i kriminalitetsnivået reflekterer anmeldelsesomfanget eksempelvis befolkningens vilje til å melde saker til politiet. Også politiets registreringspraksis har i mange sammenhenger blitt trukket fram som en viktig årsak til endringer i anmeldelsesnivået. Det er grunn til å tro at svingninger i anmeldelsesomfanget som skyldes slike årsaker gjelder lite alvorlige saker og i liten grad slår inn i forhold til bruk av ubetinget fengselsstraff.

Anmeldelsesnivået vil også være et følsomt utgangspunkt for å beregne fengselsplassbehov fordi det påvirkes av praksisendringer i politiets, påtalemyndighetens og domstolenes saksbehandling. Et eksempel på dette kan være økt bruk av alternative reaksjoner som overføring til konfliktråd.

KRUS peker i sitt prognosenotat på at det i flere forskningsprosjekter er fastslått manglende korrelasjon mellom anmeldte lovbrudd og fengslingsrater. KRUS viser også til at nedgangen i fangetallet i perioden 1994 – 1998 kom på tross av en omfattende økning i antall anmeldelser gjennom hele 1990-tallet. Også etter årtusenskiftet er det i liten grad samvariasjon mellom anmeldte lovbrudd og antall idømte ubetingede reaksjoner:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Antall anmeldelser	407 277	424 918	417 166	437 250	420 762	407 377	394 301
Antall ubetingede reaksjoner*	9 288	9 062	10 626	9 041	10 319	9 758	?

* Tallet inkluderer rene ubetingede reaksjoner og delvis ubetingede reaksjoner.

Kilde: SSB

Selv om det ikke er en klar sammenheng mellom antall anmeldelser og antall ubetingede fengselsreaksjoner, er det grunn til å dvele litt ved nedgangen i antall anmeldelser. Tall fra Riksadvokatembetet viser at saksbehandlingstiden i politiet er på vei ned, og at saksbeholdning og restanser minker¹. Det er naturlig å anta at lavere saksinnangang til politiet har gitt større rom for å behandle gamle saker, og at dette kan

¹ Kilde: Straffesaksbehandlingen i Politiet 2005, se www.riksadvokaten.no.

være en av årsakene til det relativt høye antallet idømte ubetingede reaksjoner i 2003 og 2004. Også i domstolenes statistikk tegnes et lignende bilde². Når det vektet for ulike sakstyper, har antall saker innkommet til tingrettene vært relativt høyt i 2003 og 2004, mens det gikk noe tilbake i 2005. Antall behandlede saker har vært høyt alle de tre siste årene og beholdningen har sunket i 2005. Også for lagmannsrettene viser oversiktene over vektete saker dette utviklingstrekket. Saksinngangen var høy i 2003 og 2005, men har blitt behandlet relativt mange saker alle de tre siste årene, og beholdningen har blitt redusert i perioden som en følge av dette.

Nedgangen i antall anmeldelser kan på denne bakgrunn synes å ha gitt rom for å avslutte en del eldre saker i politiet og domstolene, noe som kan forklare deler av det økte presset på soningsplasser. Departementet antar at presset vil avta noe etter hvert som saksbeholdningene nedarbeides.

2.2.3 Flere ubetingede reaksjoner og økt straffenivå

Domstolenes statistikk gir ikke informasjon om idømte reaksjoner, og derfor anvendes SSBs statistikk over straffereaksjoner for ytterligere å forstå det økte presset på fengselsplasser de siste årene. Som tidligere nevnt brukes denne statistikken også i den langsiktige prognosen fra KRUS. Siden denne prognosen er innrettet mot å avdempe mer eller mindre tilfeldige svingninger i straffenivået fra år til år, er imidlertid de siste års utviklingstrekk ikke fullt ut vektlagt i prognosen. Siden 2000 har det vært noen betydelige svingninger i fengselsstraffvolumet, med en topp i 2003 og 2004:

	2000	2001	2002	2003	2004
Antall utmålte ubetingede fengselsdøgn ³	1 274 361	1 451 875	1 269 818	1 667 055	1 608 840

Kilde: SSB

Den kraftige økningen i 2001 skyldes økt antall ubetingede reaksjoner sammenliknet med årene fram til 2000 (og i 2002). I 2003 kom en betydelig økning i gjennomsnittlig utmålt straff, kombinert med at antall reaksjoner var på omtrent samme nivå som i 2001. I 2004 har den gjennomsnittlig utmålte straffen økt ytterligere, mens antall reaksjoner har gått noe tilbake. Også antall reaksjoner var likevel langt høyere i 2004 enn i 2000 og i 2002. På kort sikt er endringer i antall reaksjoner mest utslagsgivende for plassbehovet, mens virkningen av økt straffutmålingsnivå først slår inn på lengre sikt. Det er tatt noe hensyn til svingningene i den langsiktige prognosen, men et tredje år med så pass omfattende fengselsstraffnivå som i 2003 og 2004 vil føre til at prognosen oppjusteres.

Årsakene til endringene er flere og sammensatte, og den informasjonen som er tilgjengelig pr. dags dato, gir ikke klare svar på om endringene er av varig eller midlertidig karakter. KRUS peker på varierende registreringstempo, midlertidig økt innsats og hurtigere saksbehandlingstempo som viktige forklaringer på

² Kilde: Årsmelding Domstolene i Norge 2005, se www.domstol.no.

³ Uttrykt ved antall reaksjoner*gjennomsnittlig utmålt straff for ubetingede reaksjoner og delvis ubetingede reaksjoner. Forvaringsdommer er ikke tatt med)

antalløkningen i 2001, og antyder at dette også forklarer store deler av økningen i 2003.

Det økte straffnivået kan for enkelte lovbruddsgrupper forstås som en ønsket utvikling som vil vedvare. Riksadvokaten pekte mot slutten av 90-tallet ut noen områder som han ønsket at skulle få skjerpet straffnivå. Disse områdene var drap, hverdagsvold i gata, sedelighetsforbrytelser og gjengangere innen vinningskriminalitet. Riksadvokaten fastslo i et intervju i Aftenposten i januar 2006 at skjerpingen var oppnådd for alle disse områdene.

Også når det gjelder antall reaksjoner, vil justismyndighetenes prioriteringer spille inn. De senere årene har det eksempelvis vært prioritert å bekjempe alvorlige narkotikaforbrytelser. Dette er saker som gir lange dommer, og som derfor ved økt antall medfører relativt store økninger i fengselsstraffvolumet.

Parallelt med de eksempler på fengselsstraffdrivende faktorer som er nevnt over, er det de senere årene rettet økt oppmerksomhet mot alternativer til fengselsstraff. Økt bruk av eksempelvis konfliktråd, promilleprogram og samfunnsstraff er prioriteringer som bør bidra til å redusere fengselsstraffvolumet for enkelte lovbruddsgrupper.

2.2.4 Hva skjedde i 2005?

Dersom antall utmålte ubetingede fengselsdøgn stabiliserer seg på samme nivå som i 2003 og 2004, vil det gi store utslag i forhold til nødvendig kapasitet for å avvikle soningskøen og for plassbehovet på lengre sikt.

Departementet vet for lite om sammenhengene mellom anmeldelser og behandlingen i straffesakskjeden til at man kan anslå hvor mange saker som ender med ubetinget reaksjon på det grunnlaget. Som tidligere nevnt tar det også noe tid før man vet hva som skjer i domstolene gjennom reaksjonsstatistikken fra SSB. For å sikre raskere informasjon om dette, ble det medio 2004 etablert rutiner for registrering av mottatte dommer i KOMPIS. Disse opplysningene vil på lengre sikt gi et godt grunnlag for å treffe godt med kortsiktige prognoser. Selv om det foreløpig ikke er mulig å kontrollere dette tallgrunnlaget mot tidligere årganger, og det ikke er direkte sammenliknbart med SSBs statistikk, gir materialet fra 2005 en indikasjon på hvordan utviklingen har vært.

Tallene indikerer at den gjennomsnittlige straffutmålingen i 2005 var på vei ned igjen, mens antall reaksjoner øker. Denne utviklingen har også fortsatt gjennom første kvartal 2006. Dette gir grunnlag for å anta at SSBs reaksjonsstatistikk for 2005 kommer til å vise tilsvarende fengselsstraffvolum som i 2003 og 2004.

SSB sin reaksjonsstatistikk inneholder bearbeidet informasjon fra Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP). Det er etablert standardiserte rapporter som teller antall idømte reaksjoner i SSP. Når rapporten for 2005 sammenliknes med tilsvarende rapporter fra årene før, synes økningen i antall reaksjoner å være reell. Det

er ikke etablert standardiserte rapporter i SSP som kan si noe om gjennomsnittlig straffutmåling. Den nedgangen KOMPIS viser på dette området kan derfor ikke vurderes mot tidligere årganger eller andre kilder.

En samlet vurdering av ulike opplysninger tyder på at fengselsstraffvolumet i 2005 var på et høyere nivå enn i årene før 2003. Hvorvidt økningen vil stabilisere seg på dette høye nivået i årene framover, er vanskelig å fastslå. Nivået synes å ha holdt seg gjennom første kvartal 2006, men tall fra Riksadvokaten og domstolene kan indikere at en av årsakene til dette er at restansene nedarbeides i politi og domstoler. Økt innsats i restansenedarbeidingen i straffesakskjeden har også tidligere ført til markerte topper i fengselsstraffvolumet. En slik innsats kan naturlig nok ikke vedvare i ubegrenset tid, og det kan være grunn til å tro at fengselsstraffvolumet vil synke noe igjen de nærmeste årene på grunn av dette.

2.2.5 Kortsiktig prognose

Norge har i liten grad utviklet prognoser for kortsiktig behov for fengselsplasser. Medio 2004 tok kriminalomsorgen i bruk en ny IKT-basert booking-modul i KOMPIS. Denne gir mulighet for å ta ut statistikk over innkomne saker til kriminalomsorgen. Den beregner domsvolum (basert på løslatelse etter 2/3 tid) og fordeler sakene på hovedtype kriminalitet og etter domslengde-grupper.

Statistikken fra booking-modulen gjør det mulig å lage en status quo-prognose basert på innkomne saker til kriminalomsorgen i 2005. I henhold til drøftelsen foran er det sannsynlig at reaksjonstallene fra SSB vil kunne gi samme nivå i 2005 som for 2003 og 2004. Dette vil medføre en justering av den langsiktige prognosen og tilsier at en status quo-prognose sannsynligvis er det nærmeste man kommer en kortsiktig prognose for de 2-3 nærmeste årene. Det er imidlertid knyttet betydelig usikkerhet til en slik prognose.

Følgende tabell oppsummerer status med utgangspunkt i innkomne saker for 2005 og videreføring av framskutt løslatelse og dublering på samme nivå som i 2005 (alle tall i fengselsdøgn):

	2006	2007	2008
Beregnet produksjonskapasitet	1 144 000	1 154 000	1 154 000
Framskutt løslatelse	50 000	50 000	50 000
Dublering	10 000	10 000	10 000
Økt kapasitetsutnyttelse (96 %)	24 000	24 000	24 000
Fratrekk stengte plasser	-20 000	-20 000	-20 000
Total produksjon	1 208 000	1 218 000	1 218 000
Estimat innkomne dommer	1 310 000	1 310 000	1 310 000
Fratrekk dommer nyere enn 2 mnd	-50 000	-50 000	-50 000
Totalt innkommet volum	1 260 000	1 260 000	1 260 000
Underkapasitet - økning kø	52 000	42 000	42 000

I tabellen er det forutsatt en kapasitetsutnyttelse på 96 %. Beleggskravet i kriminalomsorgen er på 94 %, men den faktiske kapasitetsutnyttelsen har de siste årene vært høyere. Et fortsatt høyt belegg vil gi et viktig bidrag i forhold til soningskøen. En ekstra produksjon på 24 000 fengselsdøgn tilsvarer 65 fengselsplasser fullt belagt.

Prognosen basert på innkomne saker i 2005 innebærer at kriminalomsorgen i 2006 med nåværende plassutvidelser og ekstraordinære tiltak ikke har nok plasser til å ta unna nye saker dersom tallet er like høyt i 2006 som i 2005. Køen vil da fortsette å stige.

Kriminalomsorgen har behov for 125 plasser for å ta unna underkapasiteten i 2006 og årene framover dersom dette slår til. I tillegg kommer plassbehovet for å bygge ned køen. De siste soningskøtallene underbygger dette. Fra nyttår har køen økt med ca 250 dommer og ca 20 500 fengselsdøgn (per 28.04.06). Uten tilgang på plasser eller bruk av andre tiltak som reduserer domsvolumet for fengselsstraff, vil køen fortsette å øke i inneværende år og i de neste årene. Et usikkerhetsmoment i forhold til økningens størrelse er bruk av varetekt. Politiet er i flere distrikter restriktive med bruk av varetekt pga problemer med å skaffe fengselsplass.

Varetekt innebærer i denne sammenheng en forskyvning av soningstiden, fordi varetektstiden trekkes fra ved soning etter dom. Økt bruk av varetekt gir imidlertid kriminalomsorgen mindre fleksibilitet fordi dette legger beslag på lukkede plasser, mens flere av dommene som avsies kan avsones i åpne fengsler. Videre forekommer også bruk av varetekt i saker som ender med dom i form av samfunnsstraff, frikjennelse eller at tiltale ikke blir reist.

2.3 Eksempler på forhold som kan påvirke de ulike prognosene

Det er mange ulike forhold som påvirker behovet for fengselsplasser som ikke er tatt inn i den langsiktige prognosen over behovet for fengselsplasser.

2.3.1 Politiske prioriteringer

KRUS' prognoser kan tenkes å ikke slå til mot slutten av prognoseperioden fordi behovet for soningsplasser på lengre sikt påvirkes av politiske valg. Eksempler på politiske valg som påvirker behovet for soningsplasser på lengre sikt kan være økt bruk av DNA-analyser, styrking av bemanningen i politiet og økt tempo i straffesaksbehandlingen i domstolene (jfr. Soria Moria-erklæringen).

I Soria Moria-erklæringen er det målsettinger som både vil kunne fungere forebyggende og samtidig redusere behovet for nye fengselsplasser direkte. Målet om å utvide bruken av samfunnsstraff særlig for yngre lovbrøyttere kan redusere plassbehovet direkte, og forebygge en framtidig lovbruddskarriere. Målet om økt bruk av konfliktråd for unge lovbrøyttere kan få tilsvarende virkning.

2.3.2 Stenging av plasser pga uforutsette hendelser og vedlikehold

En beregning viser at det i 2004 og 2005 var i gjennomsnitt henholdsvis 59 og 62 fengselsplasser stengt pga brann, vedlikehold og NOKAS-saken. I 2006 vil fortsatt 14 plasser ved Indre Østfold fengsel, avd. Trøgstad, være stengt store deler av året på grunn av rehabilitering. NOKAS-saken vil legge beslag på ekstra plasser da Stavanger fengsel reduserer antallet innsatte ut ifra sikkerhetsmessige hensyn. I tillegg kan andre uforutsette hendelser inntreffe. Det er i den kortsiktige prognosen korrigert for dette.

2.3.3 Endringer i straffegjennomføringen mv som fører til økt bruk av fengsel

Tidligere var det tilnærmet automatikk knyttet til prøveløslatelse etter 2/3 straffegjennomføring. Denne praksis ble først strammet inn ved rundskriv i 1999 og senere fulgt opp gjennom regelverket knyttet til straffegjennomføringsloven. Etter dagens praksis er det om lag 25 % av de domfelte som ikke blir løslatt ved 2/3 tid fordi faren for nye lovbrudd blir vurdert som meget høy.

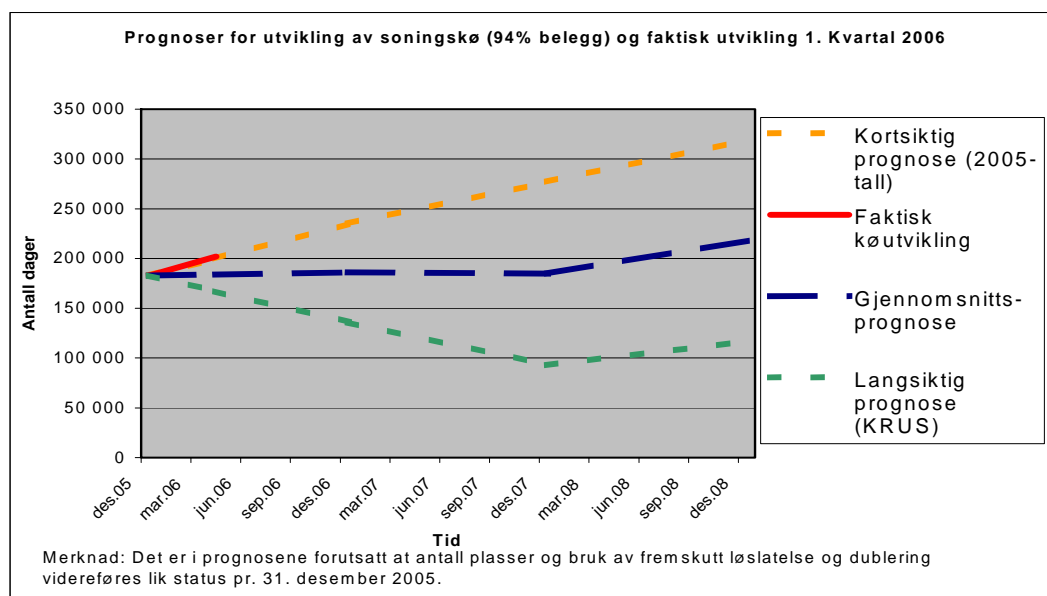
Det ble sommeren 2004 lagt nye føringer når det gjelder skjønnsutøvelse vedrørende sikkerhet og frihetsgrader for gruppen "organisert kriminelle" eller domfelte som utfører kriminalitet med "profesjonelt tilsnitt". Dette medfører en strengere praktisering av lov og regelverk, særlig for å forhindre ny kriminalitet under straffegjennomføring.

Ved iverksettelse av straffegjennomføringsloven ble ansvaret for å følge opp meldinger om brudd på gjennomføringen av samfunnsstraff og vilkår for prøveløslatelse overført fra påtalemyndigheten til kriminalomsorgen. Samtidig ble det bestemt at praksis skulle strammes inn slik at trusselen om innsettelse i fengsel skulle være reell. Kriminalomsorgen har fulgt opp denne oppgaven. I dag blir både samfunnsstraffdømte og prøveløslatte som ikke følger opp gjennomføringen, innsatt til soning i fengsel. Omgjøringene for samfunnsstraffsaker tilsvarte i 2005 47 fengselsplasser fullt belagt i ett år. I tillegg kommer omgjøringene som følge av brudd begått av prøveløslatte med vilkår, noe som i 2005 hadde en gjennomsnittlig effekt på 12 fengselsplasser fullt belagt i ett år. Totalt utgjør dette 59 plasser. Dette omfanget er ikke fanget opp verken i den kortsiktige eller langsiktige prognosen.

2.4 Oppsummering - antatt utvikling i kapasitetsbehov 2006 - 2009

Dersom utviklingen i reaksjonsstatistikken forsetter i 2005 som i de to foregående årene, vil den langsiktige prognosen gi et for lavt behov for fengselsplasser. Den kortsiktige prognosen basert på innkomne dommer i 2005 til kriminalomsorgen er beheftet med betydelig usikkerhet. Den langsiktige prognosen er utviklet over mange år, og det ligger et betydelig datagrunnlag til grunn for prognosen. Samtidig er det utviklingstrekk som taler for at det kan bli et høyere nivå på lengre sikt. Økt bruk av DNA-analyser, økt bemanning i resten av straffesakskjeden og et økende antall bruddsaker ved samfunnsstraff og prøveløslatelse kan medføre behov for flere plasser. Samtidig er det trekk ved anmeldelsesstatistikken og saksporteføljen hos påtalemyndigheten og domstolene som trekker i motsatt retning.

Når alle faktorer som er drøftet tidligere under dette punktet ses under ett, anbefales det å legge til grunn en prognose som er et gjennomsnitt av den langsiktige og den kortsiktige. En del av utviklingstrekkene er såpass alvorlige at de ikke kan undervurderes, men den kortsiktige prognosen er svært usikker. Å legge til grunn et gjennomsnitt vil ikke medføre at det etableres tiltak som skaper problemer på lengre sikt. Dersom den kortsiktige prognosen slår til ("worst case"), og det blir etablert tiltak i henhold til gjennomsnittsprognosen, vil dette redusere noe av konsekvensene i forhold til om man hadde etablert tiltak i henhold til den langsiktige prognosen.



Gjennomsnittsprognosen innebærer at kriminalomsorgen i 2006 og 2007 vil ha et tilstrekkelig antall plasser til å ta unna innkomne saker. Uten ekstra tiltak vil køen ligge på omtrent samme nivå ved utgangen av 2006 og 2007 som i 2005. Et moment som taler for at prognosen vil kunne holde, er at produksjon av fengselsdøgn utenfor fengsel ikke er tatt med i prognosen, og således vil være en ekstra buffer. Utviklingen av soningskøtallene hittil i 2006 ligger imidlertid tettere opp til en utvikling i samsvar med den kortsiktige prognosen basert på framskrivning av tallene fra 2005 (den høyeste kurven, dvs. "worst case").

2.5 Samfunnsstraff

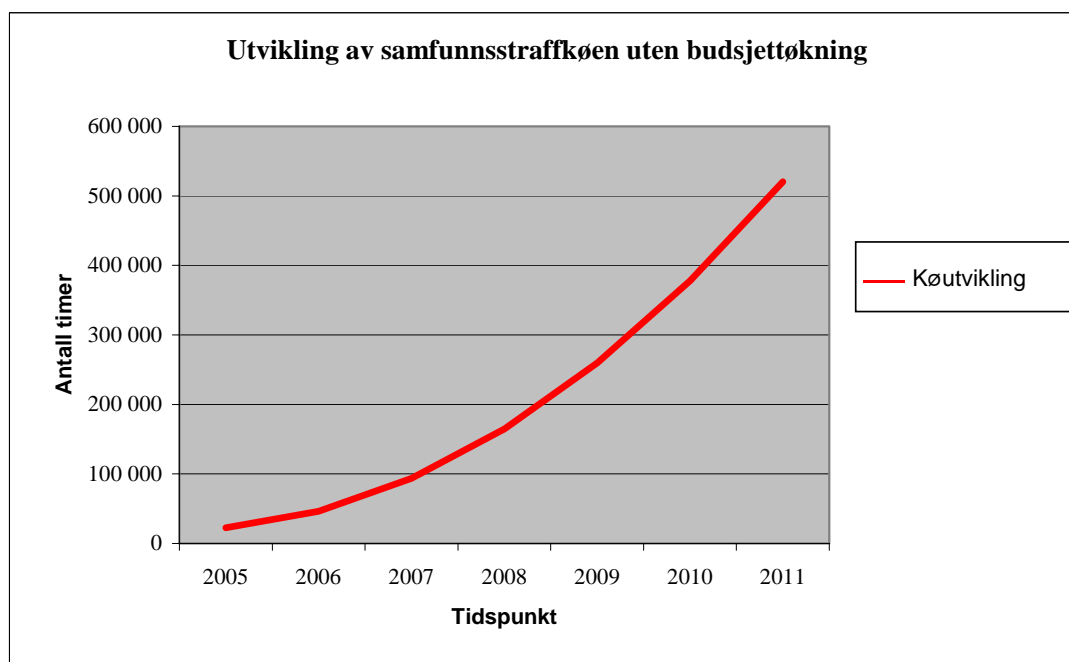
Samfunnsstraff som straffereaksjon ble iverksatt da straffegjennomføringsloven trådte i kraft 01.03.2002. Etter ikrafttredelsen har det vært en økende bruk av denne straffereaksjonen:

	2003	2004	2005
Antall iverksatte samfunnsstraffdommer	1 352	2 094	2 543

Kilde: KOMPIS

Kriminalomsorgen avviklet totalt 144 685 samfunnsstrafftimer i 2004. I 2005 var dette økt til 177 789 timer. Gjennomsnittlig lengde av alle iverksatte dommer i 2004 var på 97 timer.

Den langsiktige prognosen antyder en stigning mot 3 300 dommer i 2011, som tilsvarer ca 25 % av forventet antall ubetingede dommer for forbrytelser (både fengselsstraff og samfunnsstraff) i 2011. Prognosen er svært usikker på grunn av den korte tiden samfunnsstraff har vært i bruk. Endringer i lovgivningen for bruk av samfunnsstraff eller andre tiltak vil medføre endringer i volumet. Det forventes at kriminalomsorgen i 2011 mottar dommer som tilsvarer en gjennomføring av 320 000 timer.



Det er nå en kø på 23 119 timer samfunnsstraff. Hvis kriminalomsorgen ikke tilføres økte ressurser, og prognosene slår til, vil køen på samfunnsstraff fortsette å øke og sannsynligvis doubles i løpet av 2006. I 2011 vil køen ha økt til over 520 000 timer.

2.6 Spesielt om varetektssituasjonen

Behovet for flere varetektsplasser er stort, ærlig i Østlands- og Vestlandsområdet. Tabellen nedenfor viser antallet tilfeller av varetektsfengslede som i 2005 har sittet i politiarrest ut over 24 timer.

Varetektsinnsatte som har sittet i politiarrest utover 24 timer etter kjennelse 2005								
Region	> 1 døgn	> 2 døgn	> 3 døgn	> 4 døgn	> 5 døgn	> 6 døgn	> 7 døgn	Totalt
Øst	46	11	7	5	14	4	1	88
Nordøst	3	3	1	0	0	0	0	7
Sør	3	1	0	0	0	0	0	4
Sørvest	7	3	1	1	5	0	0	17
Vest	32	19	8	7	3	0	0	69
Nord	7	4	1	0	3	0	0	15
Totalt	98	41	18	13	25	4	1	200

I løpet av 1. kvartal 2006 har det vært 93 brudd på 24-timersregelen. I 2005 hadde fengslene en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på 96,0 %. Første kvartal 2006 var kapasitetsutnyttelsen på 97,6 %.

Tallene synliggjør at det er behov for tiltak for å sikre et tilstrekkelig antall varetektsplasser. I en situasjon der en skal bygge ned soningskøen vil en måtte påregne at presset på kapasitetsutnyttelsen i de lukkede fengslene fortsatt må være meget høyt. Dette stiller kriminalomsorgen overfor store utfordringer, idet det er på det rene at framskaffelse av nok varetektsplasser er første prioritet samtidig som man skal innkalle så mange domfelte som mulig fra soningskøen.

3. Tiltak vedrørende sonings- og varetektsplasser

For å løse problemene knyttet til soningskøene, har Justisdepartementet i kapittel 5 vurdert en rekke strukturelle tiltak.

Prognosene knyttet til behovet for fengselsplasser i årene framover gir ikke noe entydig svar. Dette tilsier at det bør etableres tiltak med stor grad av fleksibilitet. Tiltak som økt bruk av alternative reaksjoner og straffegjennomføring utenfor fengsel åpner for en kvantitativ og geografisk fleksibilitet det ikke vil være mulig å etablere ved en ensidig satsning på nye fengselsplasser.

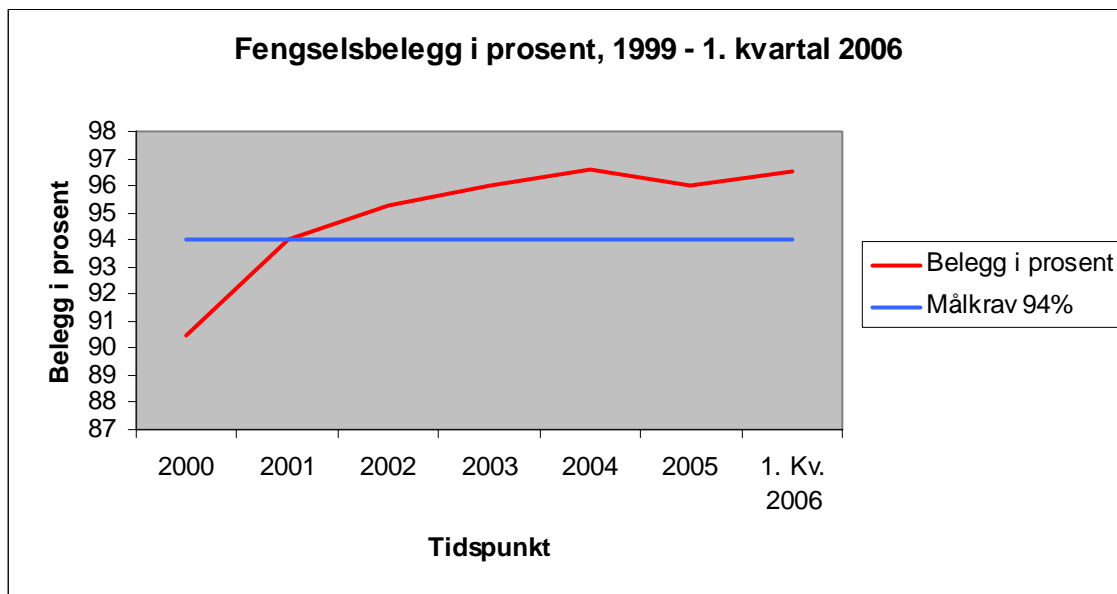
Departementet mener samtidig at utfordringene knyttet til soningskøene er så store at det ikke er mulig å løse problemet uten å etablere nye fengselsplasser, både midlertidige og permanente. Soningskøene medfører et behov for flere fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå, men også noen plasser med høyt sikkerhetsnivå. Det er grupper av domfelte i køen som ikke er vurdert som egnet for direkte innsettelse i åpent fengsel. Vurderingen har ofte sammenheng med de domfeltes rusproblemer og aktive narkotikabruk. Erfaringsmessig må denne gruppen ha en tid i lukket fengsel før overføring til åpent fengsel kan vurderes. Det er videre en gruppe etterlyste domfelte som ikke defineres som en del av soningskøen. Av de domfelte som ikke har møtt til innkalling, må erfaringsmessig mange settes i lukket fengsel når de pågripes.

Justisdepartementet mener også at man bør søke å prioritere tiltak som bidrar til de faglige målsettinger for etaten. Det er derfor viktig å prioritere tiltak som bidrar til rusbekjempelse. FAFO gjennomførte i 2004 en levekårsundersøkelse som indikerer at ca 60 % av de innsatte har rusproblemer.

Det er for øvrig et mål i seg selv å videreutvikle samfunnsstraffer, promilleprogram og annen straffegjennomføring som gjennomføres ute i samfunnet.

3.1 Fengselsmessige tiltak

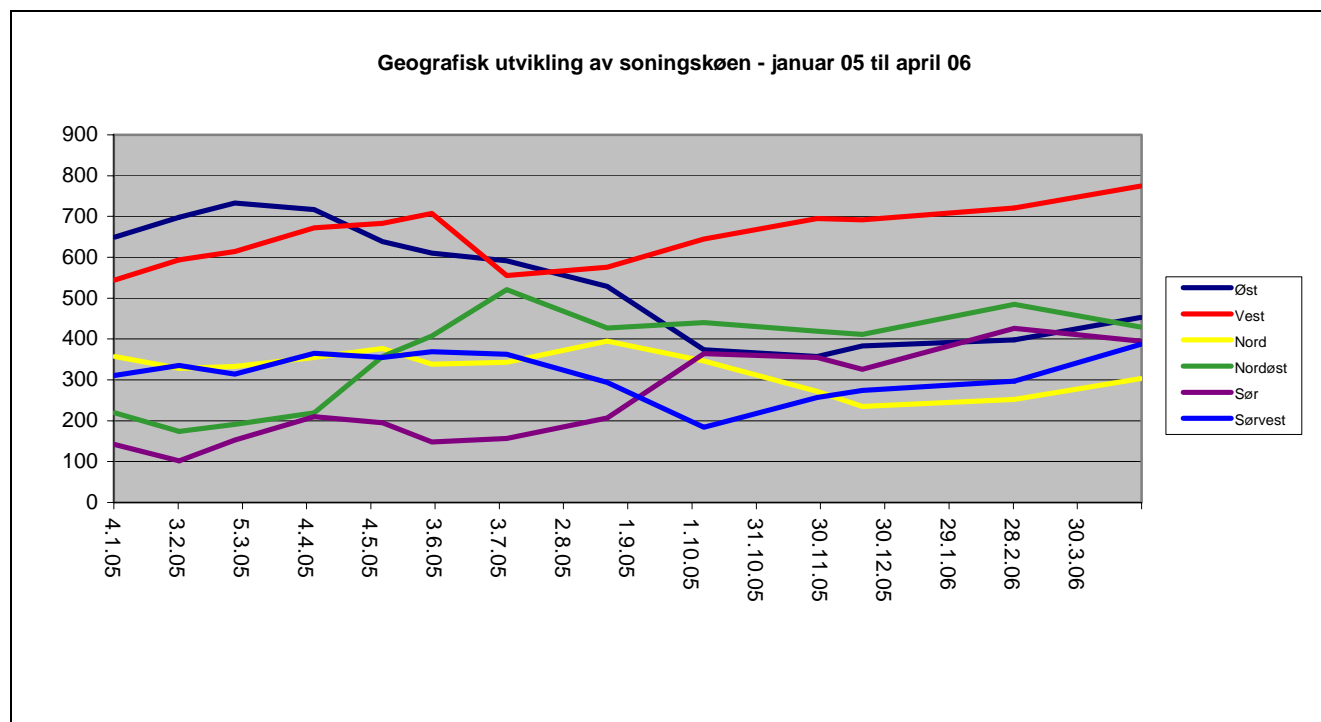
Kriminalomsorgen har nådd grensen for hvor mange fengselsdommer som kan gjennomføres innenfor dagens ressursrammer og med de midler som er til rådighet. Fengslene har de siste årene hatt en gjennomgående høy kapasitetsutnyttelse. Kapasitetsutnyttelsen har ligget høyt over de forventede målkravene fra departementet (94 %).



Det er blitt gjennomført dublering i enkelte celler i lukkede fengsler. Tiltaket med framskutt løslatelse har medført en større omløpshastighet og en reduksjon i behovet for fengselskapasitet.

De siste årene er det etablert to nye fengsler (Hustad fengsel til erstatning for Molde fengsel og nytt fengsel ved Kongsvinger). Videre er det gjennomført kapasitetsutvidende tiltak i flere fengsler. Disse tiltakene har allerede gjennomført et betydelig antall dommer.

Justisdepartementet arbeider fortløpende med tiltak for å utvide fengselskapasiteten. I 2006 er det allerede åpnet 31 lukkede plasser, fordelt med 17 plasser i Oslo fengsel og 14 plasser i Drammen fengsel. I tillegg er det inneværende år planlagt 16 lukkede plasser i Fredrikstad fengsel og ytterligere 45 plasser med lavere sikkerhetsnivå fordelt med 24 plasser i Åna fengsel, 16 plasser i overgangsbolig i Bergen og 5 plasser ved Bredveit fengsel. Videre vil det bli etablert 6 nye plasser i Ilseng fengsel.



Når en sammenholder tallene for soningskøen geografisk, ser en at utfordringene særlig ligger i Region vest (775 dommer i kø) og i Østlandsområdet, der regionene Øst, Sør og Nordøst (1 277 dommer i kø) må sees i sammenheng. Fordelingen av antallet lukkede og åpne fengselsplasser i de ulike områdene forskjellig. På Østlandsområdet er det andelsmessig vesentlig flere åpne soningsplasser enn på Vestlandet. Disse forholdene må tillegges vekt ved valg av tiltak.

Justisdepartementet utreder løpende ulike alternativer for på best mulig måte å øke soningskapasiteten i de områdene der behovet er størst. I Revidert nasjonalbudsjett 2006 er det fremmet forslag om å etablere midlertidige fengsler med lavere sikkerhetsnivå i Bergen (Vestlandsheimen) og Nord-Odal (Bruvoll) for å redusere soningskøen. Disse to fengslene vil til sammen ha 150 plasser og forventes å kunne gjennomføre ca 1000 dommer pr år. Vestlandsheimen forutsettes etablert som et fengsel som skal håndtere lange dommer i soningskøen, samt utslusning fra lukket fengsel. Vestlandsheimen forutsettes med dette også å frigi kapasitet i lukkede fengsler i Kriminalomsorgen region vest. Bruvoll er tenkt som et nasjonalt kønedbyggingstiltak for de kortere dommene i soningskøen, og eventuelt for avsoning av subsidiær fengselsstraff som følge av ubetalte bøter.

I RNB (2006) foreslår Regjeringen å styrke kriminalomsorgen med 45 mill. kr. til etablering av 150 plasser i Vestlandsheimen og Bruvoll. Bevilgningsbehovet på andre departementers budsjett i forbindelse med utvidelsene, er 7,4 mill. kr. i 2006. Som følge av kapasitetsutvidelsene foreslås det også å øke klasseopptaket på KRUS med 50 aspiranter i 2006. Bevilgningsbehovet knyttet til dette er 9 mill. kr.

Frem til Halden fengsel er ferdigstilt, vil det ikke bli iverksatt bygging av nye, større fengsler. Regjeringen vil derfor vurdere andre og mindre kostbare tiltak for å utvide

fengselskapasiteten, herunder etablering av om lag 15 - 20 åpne plasser i Fauskeområdet. Justisdepartementet vil komme tilbake til saken i St. prp. nr 1 (2006-2007). Når Halden fengsel er ferdigstilt, vil et permanent fengsel på Fauske ha prioritet opp mot andre nye lukkede permanente fengselsprosjekter. Regjeringen vil komme tilbake til dette når Halden fengsel nærmer seg ferdigstilling.

3.1.1 Varetekt

Som beskrevet i pkt 2 er behovet for varetektsplasser stort, særlig på Øst- og Vestlandet. Et midlertidig fengsel for kortere dommer i østlandsområdet (Bruvoll) antas i tillegg å generere et økt behov for lukkede plasser ved reglementsbrudd.

I denne sammenheng er det som nevnt allerede i 2006 etablert 31 nye lukkede plasser i østlandsområdet. Etableringen av et nytt kvinnefengsel i Sarpsborg (Ravneberget) muliggjør i tillegg at Fredrikstad fengsel med 16 plasser kan brukes som et lukket fengsel for menn.

Justisdepartementet vurderer i tillegg om et antall lukkede plasser bør øremerkes som soningskøtiltak i forbindelse av etableringen av Bruvoll.

Justisdepartementet ønsker videre å vurdere strukturelle grep i form av økt bruk av varetektssurrogat, mer effektiv overføring av domfelte mellom ulike gjennomføringsformer og nedprioritering av bøtesoning for å frigi varetektsplasser. Videre fremmes det konkrete lovforslag som forventes å frigi lukkede plasser. Det vises her til kapittel 5 og 6.

3.2 Drifts- og bygningsmessige tiltak

3.2.1 Kostnader knyttet til drift og etablering av fengselsplasser

Kriminalomsorgens kostnader til drift av fengslene består av personalkostnader, lokalkostnader og andre driftskostnader. Den største delen av kostnadene er personalkostnader som står for om lag 75 % av de samlede driftskostnadene. Driftskostnadene varierer betydelig mellom fengslene. Dette skyldes i hovedsak forskjellige sikkerhetsregimer. I fengsler med høyere sikkerhet er det høyere bemanning enn i fengsler med lavere sikkerhet. De fleste fengselsbygg eies av Justisdepartementet og kriminalomsorgen betaler ikke husleie for å disponere fengsler som eies av Justisdepartementet. Enkelte fengsler leies av Statsbygg, kommuner, fylkeskommuner eller andre eiendomsbesittere og for disse betales husleie. Departementet legger opp til å leie bygg til midlertidige køavviklingstiltak.

Gjennomsnittlig årlig driftskostnad pr. plass er om lag kr 530 000 i fengsler med høyere sikkerhet og kr 340 000 i fengsler med lavere sikkerhet. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig driftskostnad pr. soningsdøgn på om lag kr 1 500 i fengsler med høyere sikkerhet og om lag kr 1 000 i fengsler med lavere sikkerhet. I tillegg påløper kostnader til kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere, herunder kostnader

til helse, utdanning og kultur/kirkelige tjenester. Disse kostnadene berører andre departementers budsjetter.

Investeringskostnadene knyttet til etablering av ny fengselskapasitet varierer betydelig. Det er som hovedregel mindre kostbart å utvide fengselskapasiteten i eksisterende fengsler enn å etablere ny fengselskapasitet som ikke er knyttet til et eksisterende fengsel. Dette skyldes at infrastrukturen i et eksisterende fengsel allerede er etablert.

Investeringskostnadene ved etablering av lukkede plasser er høyere enn ved etablering av åpne plasser fordi det stilles andre bygningsmessige og sikkerhetsmessige krav ved etablering av lukket fengselskapasitet.

Investeringskostnaden pr. plass ved etablering av nye lukkede plasser, som ikke er knyttet til et eksisterende fengsel, beløper seg til om lag 4 - 5 mill. kr. Halden fengsel, som vil bli et fengsel med hovedsakelig lukkede plasser, har som eksempel en budsjettet investeringskostnad pr. plass på om lag 4,2 mill. kr. Investeringskostnaden ved etablering av nye lukkede plasser i eksisterende fengsler vil som regel beløpe seg til om lag 2 - 3 mill. kr pr. plass.

Kostnader ved etablering av åpen fengselskapasitet varierer også. Det vil ofte være behov for en viss grad av investeringer for å gjennomføre ombyggingsarbeider ved etablering av åpen fengselskapasitet. I noen tilfeller kan åpen fengselskapasitet etableres med et minimum av investeringer samtidig som det legges opp til en noe høyere bemanning enn hva som er vanlig i disse fengslene. Dette gjelder for eksempel i forbindelse med etablering av åpen fengselskapasitet i midlertidige fengsler i Vestlandsheimen og Bruvoll. Investeringskostnadene knyttet til disse plassene er lave, om lag 50 000 kr pr. plass, mens driftskostnadene pr. plass i disse fengslene er noe høyere enn gjennomsnittlig driftskostnad pr. plass i andre åpne fengsler.

3.2.2 Forsterke åpne fengsler ytterligere

Flere av de åpne fengslene som hvert år gjennomfører mange korte dommer, er bygnings- og bemanningsmessig basert på å ta imot domfelte som i hovedsak er dømt etter vegtrafikkloven. De siste års utvikling har vist at mange av denne kategorien domfelte i stedet for ubetinget fengselsstraff får samfunnsstraff eller betinget dom med vilkår om promilleprogram. Dette har medført at disse fengslene allerede mottar en vesentlig større andel domfelte i ulike andre domskategorier og flere av disse har store rusproblemer. En konsekvens av dette er at flere domfelte må overføres fra åpne til lukkede fengsler som følge av disiplinærbrudd.

Justisdepartementet har satt i verk tiltak ved Hof og Ilseng fengsler for å bedre sikkerheten slik at flere innsatte kan kalles inn til direkte soning i åpent fengsel og at færre innsatte da vil måtte overføres til lukket fengsel.

Ved Hof fengsel er det i 2005 og 2006 gjennomført sikkerhetsmessige tiltak både ved at den fysiske sikkerheten er styrket og ved at bemanningen ved fengslet er økt. Dette har også bidratt til høyere kapasitetsutnyttelsen ved fengslet.

Ved Ilseng fengsel ble det i 2005 gjennomført sikkerhetsmessige oppgraderinger og bemanningen ble økt. I 2006 skal det bygges et vaktbygg som blant annet vil gi en økning i kapasiteten med 6 nye plasser. Tiltakene bidrar til at det vil kunne kalles inn flere dommer og unngå flere overføringer til lukket fengsel. Tiltaket vil følgelig både øke gjennomført domsvolum, og samtidig redusere presset på de lukkede fengslene.

Kriminalomsorgen vil følge opp denne tenkningen rundt fengsler med lavere sikkerhetsnivå. I denne sammenheng utarbeides nå en strategisk plan for enhetsstrukturen i kriminalomsorgen.

3.2.3 Utvidet satsning på vedlikehold for å unngå akutte stenginger

Kriminalomsorgen disponerer en eiendomsmasse på om lag 350 000 kvadratmeter. Fengselsmassen er lite homogen og varierer når det gjelder tilstand, alder og bygningsmessig utforming. Det er et betydelig vedlikeholdsetterslep i eiendomsmassen knyttet til fengslene som har bygget seg opp over flere år. Beregninger viser at etterslepet beløper seg til om lag 2 mrd kr.

Et godt og verdibevarende vedlikehold av eiendomsmassen er nødvendig for å opprettholde kapasiteten, unngå akutte stengninger og sikre at bygningsmassen er sikkerhetsmessig og helsemessig forsvarlig. Dette krever både at det tilføres tilstrekkelig ressurser til drift og vedlikehold av eiendomsmassen og høy kompetanse knyttet til eiendomsforvaltningen.

KSF har startet et arbeid med utarbeidelse av felles vedlikeholdsplaner i kriminalomsorgen. I tillegg vil det bli gjennomført tilstandsanalyser i enkelte fengsler for å få en bedre oversikt over vedlikeholdssituasjonen og for å skape et bedre grunnlag for å sette i verk målrettede vedlikeholdstiltak. Som et ledd i arbeidet med å profesjonalisere eiendomsforvaltningen og legge til rette for et system som sikrer et godt og verdibevarende vedlikehold, vurderer Justisdepartementet å innlemme eiendomsmassen i fengslene i statens husleieordning under Statsbygg.

Ullersmo fengsel er et av landets største fengsler og bidrar med en vesentlig andel av den lukkede fengselskapasiteten i Østlandsområdet. Det er et betydelig rehabiliteringsbehov ved fengslet og det har i de senere år blitt bevilget midler til ekstraordinært vedlikehold for å unngå stengning.

Justisdepartementet vurderer ulike alternativer for rehabilitering, oppgradering og eventuell utvidelse av Ullersmo fengsel. Det er i den forbindelse vedtatt at det skal gjennomføres en prosedyre med ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag og kostnadsramme (KS 1) slik det stilles krav om i forbindelse med alle investeringsprosjekter med antatt kostnadsramme over 500 mill kr.

3.2.4 Bemanningmessige utfordringer

Etablering av ny fengselskapasitet i løpet av en kort tidsperiode medfører spesielle bemanningmessige utfordringer i forbindelse med målsettingen om å opprettholde en høy andel av fengselsfaglig utdannet personale i alle fengsler. For å sikre at både nye og eksisterende fengsler opprettholder nok fengselsfaglig utdannet personale, vil det være behov for å iverksette ulike tiltak. Et tiltak er å øke opptaket av aspiranter til den toårige fengselsbetjentutdanningen ved KRUS og bruk av pliktårsbetjenter (første året i tjeneste etter endt utdanning) til å bemanne de nye fengslene. Det kan også være aktuelt å etablere ulike støtteordninger for blant annet å motivere erfarne ansatte til å søke jobb ved de nye fengslene.

For å sikre fagutdannet bemanning ved fengslene i 2006 er det i RNB foreslått to ekstra klasser ved KRUS. Det kan i tillegg være aktuelt med andre ekstraordinære personalomkostninger i køavviklingsperioden.

4. Samfunnsstraff

Justisdepartementet ønsker raskt å stanse en uheldig utvikling med kø på samfunnsstraff. For å kunne avvikle den køen som er oppstått, og å avvikle saker som kommer inn i tråd med prognosen, er det nødvendig å styrke bemanningen ved friomsorgskontorene. Hvis ikke, vil køen kunne vokse betydelig. I tillegg til at det er uønsket, vil det kunne føre til at domstolene i mindre grad velger samfunnsstraff som reaksjon. Det vil i så fall være i strid med etablerte mål i straffegjennomføringspolitikken, og det vil kunne øke presset på fengselsplasser ytterligere. Det understrekes at den styrkingen som foreslås under dette punktet ikke vil bidra til nedbygging av soningskøen for fengselsdommer på kort sikt.

For å redusere køen på samfunnsstraff og forhindre at det bygger seg opp ytterligere kø, samt gi bedre kapasitet til å håndtere blant annet prøveløslatelser og de utfordringer som er tilknyttet forvaringsdømte på prøve, er det i RNB 2006 foreslått en økt bevilgning på 6,25 mill kr i 2006 til kriminalomsorgen for å styrke bemanningen ved friomsorgskontorene. Helårvirkningen i 2007 utgjør 15 mill kr.

Det vises for øvrig til punkt 6.2.3, hvor departementet ber om høringsinstansenes vurdering av om man skal etablere en ny mulighet for overføring fra fengselsstraff til samfunnsstraff.

5. Strukturelle tiltak

Det er nødvendig å etablere midlertidige fengsler for å fjerne soningskøen. Imidlertid er det som nevnt i tillegg et stort behov for flere varetektsplasser. Videre anses ikke midlertidig kapasitetsøkning alene å være det mest hensiktsmessige tiltaket for varig å kunne fjerne soningskøen i Norge.

Justisdepartementet vurderer derfor å gjennomføre flere strukturelle grep for å redusere soningskøen, redusere presset på varetektsplasser og etablere varige fleksible tiltak som gjør det mulig å reagere raskt og begrense risikoen for nye soningskøer senere.

5.1 Straffbart ikke å møte til soning

For at kriminalomsorgen skal kunne drive fengslene med en høy kapasitetsutnyttelse er det viktig at de som innkalles til soning faktisk møter.

I 2005 var det 1 701 domfelte som ikke møtte til soning på innkallingstidspunktet. Dette medfører stor uforutsigbarhet i forhold til å kunne drifte fengslene med forventet krav til kapasitetsutnyttelse. Man er derfor i dag avhengig av relativt høy grad av overbooking. I tillegg er det en uheldig effekt at mange domfelte må etterlyses og påfører politiet merarbeid. Pr. 28.04.06 var det 453 domfelte som var etterlyst. Kriminalomsorgen har ingen styring på når disse blir pågrepet og innbrakt til soning.

For å øke andelen som faktisk møter, fremmes det i pkt 6.1 forslag om å gjøre det å ikke møte til soning etter innkalling straffbart.

5.2 Tilsigelsesfristen

Med tilsigelsesfrist menes den tid som den domfelte får til å innrette seg på å møte til soning, fra mottatt innkalling og frem til fremmøtetidspunktet. I dag innkalles noen domfelte med minimum 14 dagers varsel, mens andre blir innkalt med minimum 3 - 4 ukers varsel.

Utgangspunktet for fastsettelsen av fristen følger av straffeprosessloven § 461 og påtaleinstruksen § 29-6, hvor det framgår at politiet skal fastsette denne fristen nærmere.

For kriminalomsorgen vil en kort tilsigelsesfrist gi økt utnyttelse av etatens kapasitet, siden soningsplasser uforutsett kan bli ledige blant annet som følge av soningsutsettelse, straffavbrudd eller domfelte som ikke møter til soning. I en situasjon med soningskø er det viktig å raskest mulig innkalle nye domfelte til ledige plasser. Ved en eventuell kortere tilsigelsesfrist bør imidlertid også den domfeltes behov for å tilrettelegge soningen med tanke på blant annet arbeidsgiver og familie tas i betraktning.

I St.prp.nr.1 (2005-2006) omtales overføring av ansvaret for innkalling til soning fra politiet til kriminalomsorgen. Departementet vil i denne sammenhengen etablere nye retningslinjer for tilsigelsesfristen.

5.3 Dublering

Av kriminalomsorgens 3 306 fengselsplasser er 2 568 i enkeltrom. Dublering innebærer at to innsatte plasseres i en celle som er beregnet for én person. Det er for

øvrige 738 plasser i rom bygget for to eller flere innsatte. De fleste flermannsrom er i åpne fengsler.

Dublering har siden 1990 blitt benyttet i ulike perioder. KSF iverksatte bruk av dublering som virkemiddel i forhold til den nåværende soningskø i brev av 28. oktober 2002. Det har hele tiden vært en forutsetning at tiltaket skal være av tidsbestemt karakter og at det vil bli avviklet når det ikke lenger er behov for å benytte dublering som køtiltak.

I 2004 var det til sammen ca 14 000 fengselsdøgn som ble gjennomført ved dublering. Dette tilsvarte 39 plasser. Antall ekstra fengselsdøgn sank til noe under 11 000 døgn i 2005, noe som tilsvarer ca 30 plasser.

Sivilombudsmannen har tatt opp spørsmål knyttet til dublering flere ganger de siste årene. I brev av 16.3.2004 konkluderte Ombudsmannen med at dublering og flermannsrom kunne benyttes. Ombudsmannen forutsatte samtidig at følgende forutsetninger må være til stede:

- Det må være foretatt og fortløpende foretas en forsvarlig helse- og sikkerhetsmessig vurdering av forholdene.
- De helsemessige sidene ved dublering må følges opp særlig nøye.
- Dublering må kun anvendes for innsatte som soner kortere fengselsstraffer.
- Ordningen må ikke være permanent, og det må arbeides med konkrete tiltak for å øke antallet fengselsplasser slik at dublering ikke blir nødvendig.

KSF har i brev til kriminalomsorgens regioner av 16.4.2004 presisert at regionene skal følge opp Ombudsmannen forventninger. I tillegg har KSF blant annet presisert at oppholdet i dublert celle som hovedregel skal begrenses til 30 dager dersom domfelte ikke selv ønsker noe annet.

Sivilombudsmannen har i brev av 27.03.06 til KSF på nytt tatt opp praksisen med dublering. Det er foreløpig ikke avklart om Sivilombudsmannen vil kreve endringer i praksis.

Justisdepartementet antar at det innenfor disse rammene kan være forsvarlig å øke antallet plasser med dublering med 20 plasser slik at det totalt tilsvarer 50 plasser eller ca 18 000 soningsdøgn. Tiltaket skal i så stor grad som mulig baseres på frivillighet og bare benyttes i køavviklingsperioden.

Kostnader knyttet til dublering varierer og må beregnes konkret i hvert enkelt tilfelle. Kostnadene avhenger av omfanget av dubleringene, spesielt hvor mange plasser som blir dublert pr. fengsel.

Dersom det iverksettes et mindre antall dubleringer i et fengsel (3 - 5 dubleringer), kan dette ofte gjennomføres med eksisterende nivå på bemanning og innenfor etablert sysselsettingstilbud og fritidstilbud. Kostnadene vil i disse tilfellene begrenses til en

økning i de variable utgiftene som for eksempel økte kostholdsutgifter til innsatte, forbruksmateriell mv. Ved dubleringer av større omfang på et fengsel (flere enn 5 dubleringer) vil det som oftest være behov for å øke bemanningen. Det kan også være behov for å utvide kapasiteten på sysselsettingstilbudet og fritidstilbudet. Kostnadene vil i disse tilfellene bli omtrent like store som ved ordinære kapasitetsutvidelser i eksisterende fengsler.

5.4 Promilleprogram

Justisdepartementet ønsker å utvide ordningen med promilleprogram til også å omfatte personer som kjører påvirket av andre rusmidler enn alkohol. Departementet anbefaler derfor i pkt 6.5 at man gjennomfører den nødvendige lovendring for å utvide anvendelsesområde for promilleprogrammet til også å omfatte andre rusmidler enn alkohol.

Det er anslagsvis 800 ubetingede dommer i året som kan relateres til annen ruspåvirket kjøring enn alkohol. Gjennomsnittsstraffen for ruspåvirket kjøring er cirka 30 dager. Det betyr at de 800 dommene beslaglegger cirka 24 000 fengselsdøgn, som tilsvarer rundt 70 fengselsplasser.

Departementet foreslår at man på samme måte som i første fase av promilleprogrammet starter med forsøksvirksomhet i enkelte friomsorgsenheter. Under forutsetning av at lovarbeidet kan gjennomføres, vil departementet anbefale iverksettelse seks steder. Foreløpige beregninger viser at tiltaket vil medføre økte driftskostnader på omlag 6 mill kr pr år. Tiltaket vil kunne frigjøre opp mot ti fengselsplasser første driftsår og ca 20 fengselsplasser fra andre driftsår.

5.5 Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND)

Det er etablert en treårig prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll i kommunene Oslo og Bergen med virkning fra 1. januar 2006. Formålet med prøveordningen er å forebygge ny kriminalitet og fremme domfeltes rehabilitering gjennom idømmelse av en alternativ straffereaksjon.

Prøveordningen gjelder for rusmiddelmissbrukere som er dømt for narkotikarelatert kriminalitet og hvor retten har satt som vilkår at den domfelte gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll. Rusmiddelmissbrukeren må være bosatt i en av prøvekommunene og ha narkotika som hovedmisbruk.

Gjennomføringen av narkotikaprogram foregår i et samarbeid mellom ulike etater. Det er derfor opprettet tverrfaglige team som skal stå for den faglige gjennomføringen av narkotikaprogrammet, og bidra til et helhetlig behandlings- og rehabiliteringstilbud for den enkelte domfelte. Teamene består av teamkoordinator som er tilsatt i kriminalomsorgen, øvrige representanter fra kriminalomsorgen, den kommunale sosialtjenesten, opplæringssektoren og spesialisthelsetjenesten. Teamene holder til i nyopprettede dagsenter.

Det er en forutsetning at det ordinære behandlings- og tiltaksapparatet benyttes som en del av programmet, men spesielt i starten vil oppfølgingen på senteret være viktig før deltakerne gradvis overføres til ordinære tilbud utenfor senteret. En viktig del av gjennomføringen er samarbeidet med domstolen. Det er domstolen som er gitt myndighet til å kunne bestemme at domfelte skal flytte over til ulike faser i programmet.

Prøveordningen er så vidt i gang, og den første dommen på narkotikaprogram er avsagt. Den nåværende plan er at forsøksvirksomheten skal evalueres, og at det etter tre års forsøksvirksomhet skal tas stilling til videre virksomhet. Justisdepartementet ønsker å vurdere om det vil være fornuftig allerede nå å utvide antallet forsøkssteder fra to til seks.

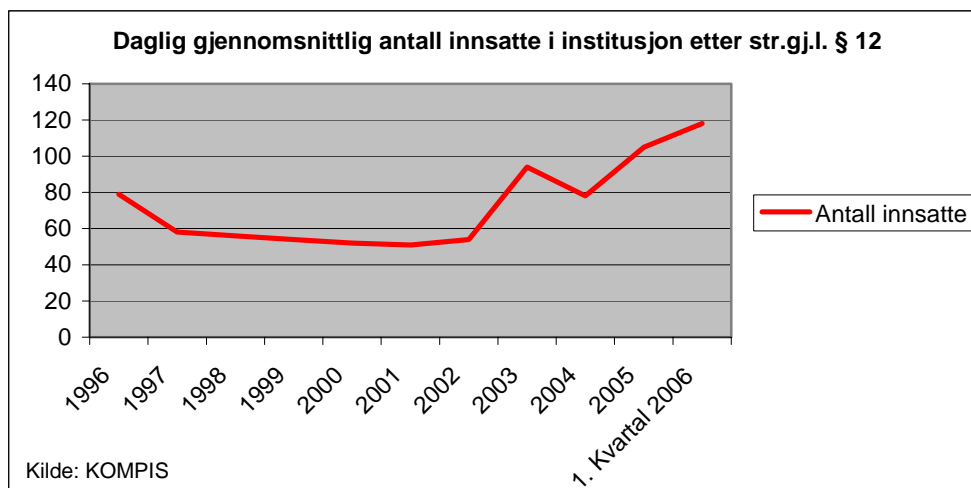
En utvidelse av prøveordningen vil også være av betydning for kapasiteten i straffegjennomføringen og soningskøen. Med en antatt gjennomsnittlig faktisk soningstid på seks måneder pr dom vil en utvidelse kunne gi en reduksjon i antall fengselsdøgn på inntil 10 940 døgn (30 plasser) i første driftsår og 21 840 døgn (60 plasser) i andre driftsår.

ND er en meget ressurskrevende form for straffegjennomføring både for kriminalomsorgen og samarbeidende etater. Justisdepartementets kostnader består av personalkostnader, lokalkostnader og andre driftskostnader samt eventuelle investeringskostnader. En utvidelse til fire nye enheter vil totalt kunne beløpe seg til opp mot 20 mill kr pr år. Store deler av utgiftene omfatter andre etater enn kriminalomsorgen.

5.6 Økt bruk av straffegjennomføringsloven § 12

Etter straffegjennomføringsloven § 12 kan kriminalomsorgen bestemme at ubetinget fengselsstraff skal gjennomføres i behandlingsinstitusjon. Som hovedregel skjer en slik overføring mot slutten av soningstiden, men loven åpner også for at hele straffen kan gjennomføres i institusjon.

Utviklingen i antall domfelte som er overført til institusjoner de siste årene viser:



Merknad: Tallene for 2003 er for høye sammenliknet med de andre årene, da de også inkluderer enkelte som var overført til de tidligere hybelhus under fromsorgen.

I 2005 ble det gjennomført 38 260 soningsdøgn i medhold av § 12. Av dette var 7 194 døgn ved attføringsbedriften Fretex. Det var 27 413 døgn i behandling sinstitusjoner.

Tidligere var ordningen at kriminalomsorgen dekket de utgifter knyttet til behandlingen som for andre borgere ble dekket av den enkelte kommune. Rusreformen medførte endringer, og ordningen er nå at en domfelt som har sendt inn søknad om § 12-soning i forbindelse med rusavhengighet, skal utredes av helsevesenet og således kan få pasientrettigheter. I slike tilfeller skal behandlingen foregå på en institusjon som har avtale med det regionale helseforetaket, og oppholdet blir finansiert av helsevesenet. Dette har medført en økning av søknader om § 12-soning i slike institusjoner.

Justisdepartementet ønsker å øke antallet overføringer til soning i behandling sinstitusjon. Dette for at flere innsatte skal motta behandling, noe som gir forebyggende effekt, samtidig som man bygger ned køen. Det er i dag ventelister ved de helsefinansierte institusjonene på opptil ett år. Det er derfor ikke tilstrekkelig for kriminalomsorgen å basere seg på institusjoner under helseforetakene. For å oppnå den ønskede effekt må kriminalomsorgen i stor grad få til overføringer til institusjoner som ikke ligger under helseforetakene. Dette innebærer at kriminalomsorgen må dekke utgifter som erfaringsmessig er ca 1000 kr pr døgn.

Justisdepartementet mener at det vil være mulig å øke antallet døgn i § 12-institusjon med ca 23 000 soningsdøgn eller 63 plasser. Dersom 75 % av disse handler om plassering på institusjoner som ikke er finansiert av helsevesenet, koster det anslagsvis 17,25 mill kr å gjennomføre en slik utvidelse.

5.7 Straffegjennomføringsloven § 16

Straffegjennomføringsloven § 16 åpner for at domfelte kan overføres til fortsatt straffegjennomføring utenfor fengsel, i praksis i egen bolig. Ordningen benyttes i liten grad.

Pr. 17. januar 2006 var det totalt seks innsatte som sonet i medhold av § 16. Justisdepartementet mener at de viktigste årsakene til det lave tallet er at lovens krav for å kunne innvilge en søknad om § 16-soning er meget strenge, og at det viser seg å være meget ressurskrevende for kriminalomsorgen å gjennomføre denne soningsformen.

Selv om lovens krav er strenge, mener Justisdepartementet at det er mulig å øke antallet § 16-sonere betydelig forutsatt at det foretas en liten endring i loven. Justisdepartementet mener at det i hver kriminalomsorgsregion bør etableres et eget tiltak som gis i oppgave å etablere og drive faste § 16-plasser. Kostnadene forbundet med tiltaket er usikre, men anslås til mellom 6 og 12 mill kr avhengig av hvor mange plasser som skal etableres.

I punkt 6.2.1 drøftes videre en lovendring som vil kunne medføre at flere domfelte kan overføres etter denne bestemmelsen.

5.8 Prøveprosjekt hjemmesoning – elektronisk overvåking

Justisdepartementet ønsker å vurdere om elektronisk overvåking skal innføres i Norge. Det er derfor i pkt 6.3 utarbeidet forslag til lovfesting av en slik ordning.

Justisdepartementet har foreløpig ikke beregnet kostnadene knyttet til eventuell iverksetting av elektronisk overvåking i Norge. Kostnadene vil bestå i investerings- og driftskostnader. Danmark har nylig iverksatt elektronisk overvåking med en kapasitet på 150 elektroniske sett (plasser). Kostnadene knyttet til innføringen i Danmark er beregnet til om lag 20 mill kr i investeringskostnader og om lag 50 mill. kr i årlige driftsutgifter. Det er grunn til å tro at kostnadsberegningen fra Danmark gir et realistisk bilde av kostnadene knyttet til en eventuell implementering av tiltaket i Norge.

Justisdepartementet mener at det bør vurderes å introdusere elektronisk overvåking i Norge på seks ulike steder som en prøveordning med totalt 150 elektroniske sett. Det antas at dette åpner for et gjennomsnitt på 130 plasser på årsbasis og at dette vil innebære en mulighet til å erstatte om lag 47 500 fengselsdøgn. Dersom erfaringstall fra Danmark legges til grunn, kan det forventes at driftskostnadene ved elektronisk overvåking er på omtrent samme nivå som driftskostnadene ved åpen soning.

5.9 Hjemmel til kriminalomsorgen for i enkelte fengselsstraffdommer å vurdere overføring for videre soning som samfunnsstaff

Det har vært en betydelig økning i antallet samfunnsstraffdommer de siste årene. De foreløpige erfaringer med samfunnsstraffen er gode. En høy andel av de dømte gjennomfører straffen som forutsatt og de første tall for tilbakefall er lovende. Samfunnsstraff er dessuten en betydelig rimeligere straff å gjennomføre enn ubetinget fengselsstraff. Under punkt 6.4 nedenfor fremgår det at Justisdepartementet vurderer å innføre en lovendring for å øke anvendelsesområdet for når samfunnsstraff kan kombineres med ubetinget fengsel. Det vises til redegjørelsen gitt der.

5.10 Spesielt om utlendinger

5.10.1 Innledning

Utgangspunktet er at norske dommer sones i Norge. Det er imidlertid muligheter for å få soning overført til annet land. Rettslig grunnlag for overføring av utenlandske innsatte for fortsatt soning i hjemlandet er:

1. Lov om fullbyrding av nordiske straffedommer av 15. november 1963.
2. Den europeiske overføringskonvensjonen (inkorporert ved lov om overføring av domfelte av 20. juli 1991).
3. Avtaler med enkeltland om overføring. Norge har i dag en bilateral avtale om overføring av straffedommer med Thailand.

Det er om lag 350 domsinnsatte med utenlandsk statsborgerskap i norske fengsler i dag. De landene som har flest statsborgere i norske fengsler er Irak (38), Litauen (36), Polen (23), Somalia (23) og Nederland (21). Av disse er Litauen, Polen og Nederland tilsluttet tilleggsprotokollen.

5.10.2 Nordiske overføringer

Overføring til de nordiske land skjer uavhengig av domfeltes samtykke. Det er relativt mange som blir overført innen Norden. De fleste sakene gjelder korte fengselsstraffer og straff der soning ennå ikke er påbegynt. Den 21.04.2006 var det 23 domsinnsatte fra de nordiske landene⁴ i norske fengsler.

Det pågår for tiden et nordisk samarbeid om revisjon av loven om fullbyrding av nordiske straffedommer.

5.10.3 Overføring til fortsatt soning på grunnlag av eget ønske

Overføring til fortsatt soning i hjemlandet skjer som hovedregel i medhold av den europeiske overføringskonvensjonen. Pr. i dag har 60 land ratifisert konvensjonen, hvorav 44 europeiske og 16 ikke-europeiske land, herunder USA, Canada og Japan. Konvensjonen bygger på prinsippet om frivillighet, og fordrer at den innsatte selv ønsker soningsoverføring. Totalt var det den 21.04.2006 174 domsinnsatte fra land som er tilsluttet overføringskonvensjonen.

I forbindelse med arbeidet med å redusere soningskøen er det spørsmål om det bør rettes større fokus på muligheten til frivillig overføring. Det er vanskelig å anslå hvilken evt. kapasitetsmessig gevinst dette vil medføre.

5.10.4 Tvangsmessig overføring til fortsatt soning i hjemlandet

En tilleggsprotokoll til den europeiske overføringskonvensjonen gir mulighet til soningsoverføring uten innsattes samtykke. Pr. i dag er det 29 stater som har ratifisert tilleggsprotokollen.

Totalt var det pr. 21.04.2006 134⁵ innsatte fra land som er tilsluttet tilleggsprotokollen og som dermed i utgangspunktet er kandidater for tvangsoverføring. De største gruppene utgjøres av litauiske, polske og nederlandske borgere⁶.

Flertallet av innsatte med utenlandske statsborgerskap i norske fengsler kommer imidlertid fra stater som ikke er omfattet av tilleggsprotokollen.

Tilleggsprotokollen gir adgang til å overføre fullbyrdelse av straffen uten den domfeltes samtykke dersom domfelte har flyktet til hjemlandet jf art 2, eller

⁴ I tillegg var det 2 innsatte i kategorien "andre".

⁵ Med forbehold, idet 15 innsatte er registrert med jugoslavisk statsborgerskap. Jugoslavia opphørte å eksistere i 2003. Medregnet er også 22 svenske, finske og danske borgere.

⁶ Til sammen er det 81 domsinnsatte fra disse statene.

er besluttet utvist som en følge av den straffbare handlingen jf art 3. I praksis er det alternativ nr. 2 som er mest aktuelt.

En forutsetning for overføring er altså at det foreligger et endelig utvisningsvedtak. Hvorvidt vilkårene for utvisning er oppfylt avgjøres av utlendingsmyndighetene.

Det stilles strengere krav til utvisning av personer som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen enn til tredjelandsborgere. EØS-avtalen og EFTA-konvensjonens primæroppgave er å beskytte den frie bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital, og i størst mulig grad fjerne alle hindringer som legger begrensninger på denne frie bevegelsen mellom avtalelandene. En utvisning vil nettopp være en begrensning i retten til fri bevegelse. Lovhjemmelen for dette inngrepet finnes i utlendingsloven § 58. Det er imidlertid EU-direktiv 64/221 som ligger til grunn for utformingen av utvisningsreglene i § 58. Utvisning kan bare skje når hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det. Det er dessuten et krav at det må foreligge *"en aktuell og alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn"*. Dette angir standarden for den proporsjonalitetsvurdering som må ligge til grunn i en utvisningsvurdering. Ilagt straff i seg selv er derfor ikke tilstrekkelig for å fatte et utvisningsvedtak. Eventuell utvisning krever følgelig en konkret helhetsvurdering av alvorlighetsgraden på det straffbare forholdet, vurdering av personlige forhold hos utlendingen, herunder gjentakelsesfare, samt en forholdsmessighetsvurdering. De strenge vilkårene for utvisning innebærer at det vil forekomme at innsatte som ellers kunne ha vært kandidater for overføring i medhold av tilleggsprotokollen, ikke blir besluttet utvist.

Tvangsmessig overføring forutsetter videre at vedkommende stat samtykker i å overta vedkommende innsatte for fortsatt soning der. Statene har med andre ord ingen plikt til å ta imot vedkommende.

Konvensjonen har dessuten et krav om at det må være minimum seks måneder gjenstående soningstid før man setter i gang prosessen. Saksbehandlingstiden i overføringssaker er ofte lang, noe som i praksis innebærer at prosessen vil være forbeholdt dommer av en viss lengde.

På bakgrunn av ovennevnte forhold er det betydelig usikkerhet knyttet til antallet utenlandske innsatte hvor en overføring til soning i hjemlandet kan være aktuelt. En raskere avklaring av utvisningsspørsmålet kan føre til at man kan påbegynne arbeidet med en mulig tvangsoverføring på et tidligere tidspunkt og dermed få flere kandidater for slik overføring.

Kriminalomsorgen vil intensivere arbeidet med soningsoverføring innenfor gjeldende regelverk. I den forbindelse anses det hensiktsmessig å kontakte utlendingsmyndighetene for å formidle et ønske om prioritering og samarbeid på dette området. Videre satses det på å effektivisere mulighetene for soningsoverføring. Det vurderes om det skal etableres et eget prosjekt for å følge opp dette.

5.11 Framskutt løslatelse

Det er etter straffegjennomføringsloven § 42 fjerde ledd anledning til å bestemme at innsatte skal løslates kort tid før løslatelse ellers skulle skje. Framskutt løslatelse har vært benyttet flere ganger og med ulike retningslinjer i perioder med lang soningskø.

KSF har i rundskriv KSF 5/2004 av 13.12.2004 fastsatt gjeldende regler for framskutt løslatelse. For dommer under 90 dager kan det gis inntil fem dagers framskutt løslatelse. For dommer mellom 90 dager og seks måneder kan det gis inntil ti dager. De med dommer over seks måneder kan få framskutt løslatelse med inntil 20 dager.

Framskutt løslatelse kan bare benyttes dersom øvrige vilkår for løslatelse på prøve er oppfylt. Det skal dermed ikke besluttes framskutt løslatelse dersom omstendighetene etter en totalvurdering gjør det utilrådelig. Det skal særlig legges vekt på domfeltes adferd under gjennomføringen av straffen, og om det er grunn til å anta at domfelte vil begå nye straffbare handlinger i prøveperioden.

<i>Region</i>	<i>Antall løslatelser</i>	<i>Antall innsparte døgn</i>
<i>Øst</i>	989	8 506
<i>Nordøst</i>	1 323	9 137
<i>Sør</i>	1 388	11 450
<i>Sørvest</i>	1 245	8 173
<i>Vest</i>	272	3 027
<i>Nord</i>	1 425	10 769
<i>Sum</i>	6 642	51 062
<i>Antall innsparte plasser:</i>		<i>140</i>

Det ble i 2005 innvilget 6 642 framskutte løslatelser, noe som tilsvarer bruk av til sammen om lag 140 fengselsplasser. Det forventes at bruk av framskutt løslatelse i 2006 med uendret regelverk vil få en total virkning tilsvarende omtrent samme omfang som i 2005.

Departementet vurderer å øke adgangen til framskutt løslatelse. Det foreslås å øke adgangen til å løslate korte dommer fra 5 til 10 dager. De som etter dagens regelverk kan løslates 10 dager før tiden, kan etter forslaget løslates 20 dager før tiden. De lengste dommene som i dag kan løslates 20 dager før tiden, foreslås løslatt 30 dager før tiden. Det foreslås at ingen skal kunne løslates tidligere enn etter 14 dagers soningstid, og at dagens vurderingskriterier for hvem som skal kunne innvilges ut fra fare for ny kriminalitet osv, opprettholdes uendret.

Effekten av dette forslaget er beregnet til en kapasitet som tilsvarer 94 plasser eller 34 000 døgn.

5.12 Benådning

Benådningsinstituttet er en sikkerhetsventil i det strafferettslige reaksjonssystemet og terskelen for å få innvilget benådning ligger høyt. Benådningsvurderingen skal ikke være noen overprøving av domstolens avgjørelse. Det kreves at det foreligger ekstraordinære omstendigheter som har inntruffet etter domstidspunktet eller at

retten ikke kjente til de særlige omstendighetene. Konsekvensen av benådning for fengselsstraff er normalt at den ubetingede delen av straffen omgjøres til betinget, med en prøvetid på to år.

Hver enkelt benådningssøknad vurderes konkret. I den skjønnsmessige helhetsvurderingen er det blant annet relevant å legge vekt på det straffbare forholdets art og karakter, straffens lengde, tidsmomentet, hensynet til fornærmede, helsemessige forhold, arbeidssituasjon, økonomiske forhold, om domfelte har omsorg for barn eller andre nærstående, om søknaden er anbefalt av den dømmende rett eller påtalemyndigheten og om domfelte har hatt en klar positiv utvikling. De nevnte momenter utgjør ingen uttømmende liste over forhold som kan komme i betraktning.

I diskusjoner rundt nedbygging av soningskø dukker det erfaringsmessig alltid opp spørsmål knyttet til benådning. Enkelte mener at benådning bør benyttes for å fjerne de eldste korte dommene fra soningskøen. Justisdepartementet har derfor foretatt en gjennomgang av de eldste dommene for å vise hva bruk av benådning kan gi av effekt.

Soningskøen pr 28.04.06 var som nevnt på 2737 dommer. Av disse var 135 dommer mottatt kriminalomsorgen for mer enn 2 år siden.

Departementet har i denne sammenhengen vurdert hvor mange av disse dommene som kan være aktuelle ved en eventuell utvidelse av benådningsordningen. I denne sammenhengen har en gjennomgått dommer eldre enn to år, med en domslengde på henholdsvis inntil 120 dager og 6 måneder. Ved vurderingen har en tatt ut de dommene der den domfelte selv er skyld i tidsaspektet, har begått nye straffbare handlinger eller er dømt for vold eller sedelighet.

Gjennomgangen viser at det er 41 dommer på inntil 120 dagers straff som fremstår som aktuelle ved en eventuell utvidelse av benådningsinstituttet. Det er ingen flere domfelte som er aktuelle dersom domslengden økes til 6 måneder.

En midlertidig endring i benådningspraksis kan slå uheldig ut med tanke på likhetshensyn, da særlig i de perioder hvor tiltaket innføres og avvikles. Med de rammer som er antydnet her, vil ikke en lempeligere benådningspraksis føre noen stor besparelse av soningsplasser siden antallet aktuelle saker er såpass lavt og domslengden på disse er forholdsvis beskjedne.

5.13 Bøter

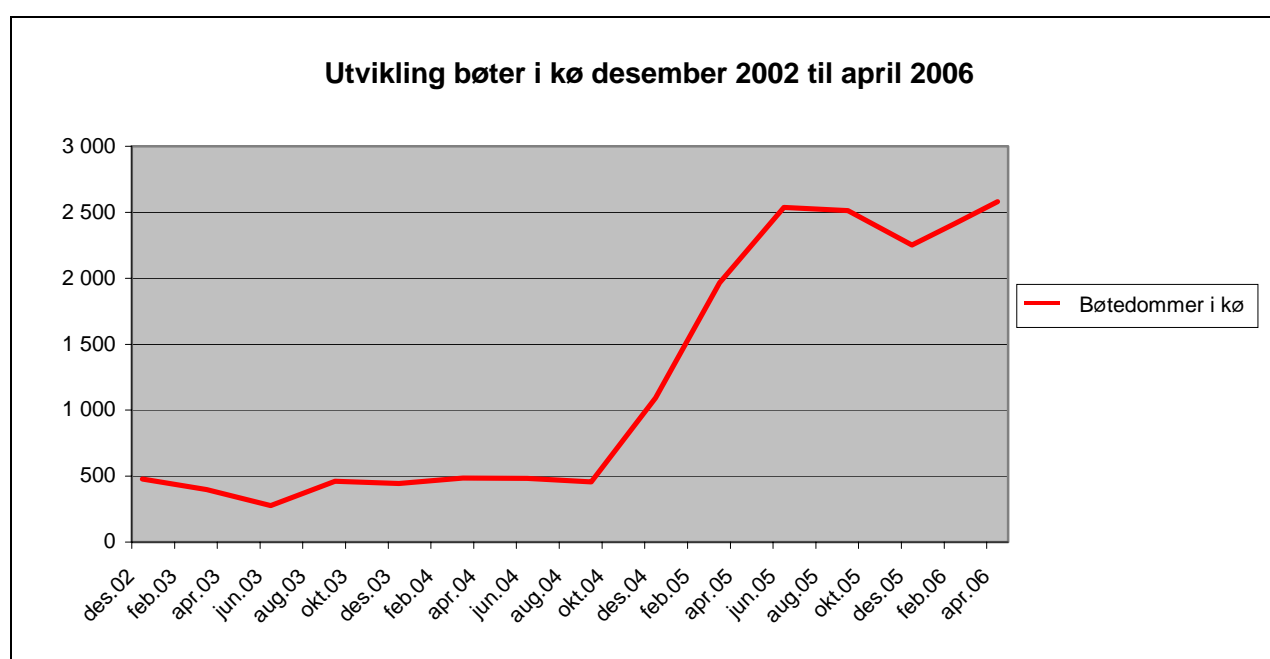
Definisjonen på soningskø vedrørende subsidiær avsoning av bøter er lik definisjonen for ubetinget fengselsstraff. Det vil si bøter som ikke er iverksatt innen to måneder etter at de er mottatt kriminalomsorgen. Subsidiær avsoning av bøter gjennomføres på to ulike måter, enten ved en domfelt avsoner bøkene umiddelbart etter gjennomført ubetinget fengselsstraff, eller ved at han blir innkalt til soning av boten.

I 2004 ble innkallingspraksisen for bøtesonere endret. Endringen besto i at Statens innkrevingsentral sender over utestående bøter til kriminalomsorgen for innkalling til subsidiær fengselsstraff etter tre år i stedet for etter fire år som tidligere.

Tall fra Statens innkrevingsentral viser i denne sammenheng følgende utvikling av bøter oversendt til kriminalomsorgen med anmodning om subsidiær fengselsstraff:

Saker sendt i 2003	Saker sendt i 2004	Saker sendt i 2005
2 226	6 519	9 823

Som en følge av denne endringen, kombinert med at denne innsattgruppen har økt generelt, viser tall fra KOMPIS en betydelig økning i antall bøtesonere i 2005.



Kriminalomsorgen hadde mottatt dommer med til sammen ca 10 500 bøtesoningsdøgn i løpet av 2003. I 2005 var antall mottatte bøtesoningsdøgn 48 500. Dette medførte at gjennomsnittlig antall innsatte bøtesonere økte fra 48 i 2004 til 103 i 2005. En relativt stor andel av økningen vil sannsynligvis være av midlertidig karakter knyttet til den endrede innkallingspraksisen, og er en av årsakene til at tiltakene som ble satt inn for å bekjempe køen, ikke helt ga de ventede resultater i 2005.

Tallmaterialet for bøter i 2005 viser at snaut halvparten av bøkene ble gjennomført i lukket fengsel, og derved gjennomsnittlig beslagla 50 lukkede fengselsplasser. Justisdepartementet antar at dette i hovedsak skyldes ordningen med at subsidiær fengselsstraff normalt blir gjennomført umiddelbart etter at straff på ubetinget fengselsstraff er gjennomført. Disse 50 plassene beslaglegger imidlertid kapasitet i lukkede fengsler som kunne ha vært benyttet til varetekt og raskest mulig innkalling av domfelte dømt til ubetinget fengselsstraff.

Departementet ønsker derfor å redusere gjennomføring av bøtesoning i lukket fengsel til et minimum. I en situasjon der man må prioritere, er det et alternativ at domfelte som av ulike grunner må utholde hele fengselsstraffen i lukket fengsel, løslates etter at det ubetingede fengselsstraffen er avsonet. Subsidiær avsoning av bøter utsettes og den domfelte blir innkalt på et senere tidspunkt, med mindre den domfelte kan overføres til et åpent fengsel for videre soning der.

All avsoning av bøter bør søkes gjennomført i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Bare unntaksvis skal kapasiteten i lukket fengsel brukes til subsidiær avsoning av bøter. Dette tiltaket vil innebære en tydelig reduksjon av presset på lukkede fengselsplasser. Det vil imidlertid også kunne medføre at køen for bøter vil kunne stige ytterligere framover. Det antas imidlertid at etablering av midlertidige fengsler for avvikling av soningskøen for ubetinget fengselsstraff også vil kunne medføre en økning i antallet bøter som kalles inn til soning.

Erfaring viser at ca. 75 % av bøtekravene som det anmodes om soning på, blir betalt. Betaling skjer ofte ved at det innledes avdragsvis nedbetaling som administreres av politidistriktene. Det forekommer også at skyldnere betaler bøtekrav etter igangsatt soning. Dette indikerer at problemet med å fjerne restansene vedrørende bøter er noe mindre enn hva som gjelder for soningskøen vedrørende ubetinget fengselsstraff.

5.14 Tiltakenes mulige effekt

Det er i dette dokumentet vist til en rekke ulike tiltak som hver for seg vil redusere soningskøene. Videre er det pekt på flere tiltak som vil kunne frigi lukkede plasser og bedre varetaktssituasjonen. Dersom man teoretisk tenker seg at alle tiltak ble iverksatt med full effekt samtidig, ville soningskøene blitt fjernet på ca ett år samtidig som man i perioden hadde ca 100 nye varetektsplasser. Dette er imidlertid ikke realistisk.

Soningskøen på ubetinget fengselsstraff fordeler seg ulikt i forhold til domslengde:

<i>Domslengde</i>	<i>Antall dommer i kø</i>
<i>Inntil 59 dager</i>	1 449
<i>Fra 60 dager > 90 dager</i>	375
<i>Fra 90 dager > 6 måneder</i>	482
<i>Fra 6 måneder > 1 år</i>	271
<i>Fra 1 år <</i>	160
<i>Totalt</i>	2 737

De ulike tiltakene vil ha effekt på ulike deler av soningskøen. Eksempelvis vil et midlertidig soningskøfengsel etablert for å håndtere korte dommer, redusere denne delen av soningskøen, og ikke i særlig grad redusere den delen av soningskøen som består av lengre dommer eller presset på lukkede fengselsplasser (herunder varetektsplasser). Snarere vil det være en risiko for at dette tiltaket vil øke behovet for lukkede plasser. Samtidig vil et slikt fengsel redusere antallet dommer i soningskøen vesentlig raskere enn et tiltak rettet mot å håndtere de lengre dommene i køen, fordi

et vesentlig større antall dommer vil kunne bli gjennomført pr år på den samme plassen.

Når man skal fjerne soningskøene, er det derfor viktig å sette sammen en ”meny” av tiltak som treffer de reelle behov.

Det er derfor de to midlertidige fengslene, Bruvoll og Vestlandsheimen, skal tilrettelegges for å håndtere ulike innsattkategorier. Vestlandsheimen tilrettelegges for lengre dommer og utslusning fra lukket fengsel, mens Bruvoll tilrettelegges for gjennomføring av de korte dommene.

Det er videre beskrevet ulike strukturelle grep som skal kunne avlaste presset på ulike deler av soningskøen. Eksempelvis vil elektronisk overvåking kunne være en egnet utslusningsform fra fengsel som derved frigjør fengselsplasser og eventuelt varetektsplasser tidligere, mens utvidelse av ordningen med promilleprogram vil kunne redusere det fremtidige antallet dommer i soningskøen.

Prognosene knyttet til behovet for fengselsplasser i årene framover gir som nevnt ikke noe entydig svar. Videre er det vanskelig å beregne det konkrete omfanget av behov for varetektsplasser. Det er derfor vurdert flere tiltak som medfører stor grad av fleksibilitet til raskt å kunne øke bruken dersom køene igjen begynner å stige.

Departementet har som målsetting å fjerne soningskøene innen 2009. Det anses ikke nødvendig å iverksette alle de tiltak som er beskrevet i dette dokumentet for å avvikle soningskøen i løpet av denne perioden. Departementet ønsker imidlertid nå å gjennomføre en høring på de aktuelle tiltakene som medfører en lovendring. Det er videre i denne sammenhengen ønskelig med synspunktet på de øvrige tiltakene som er beskrevet.

Justisdepartementet vil etter høringen legge frem en total tiltaksplan der det også foretas prioriteringer mellom de ulike alternativene.

5.15 Avvikling av tiltak

Dette dokumentet skisserer en rekke ulike bygningsmessige og strukturelle tiltak som kan være aktuelle for å fjerne soningskøen. Noen tiltak er som nevnt allerede iverksatt. Når alle de rette tiltakene er iverksatt, målet er nådd og soningskøene er fjernet, er det viktig med en gjennomtenkt avviklingsplan av de ulike midlertidige tiltakene.

De midlertidige tiltakene som allerede er iverksatt, samt de som det fremmes forslag om i RNB 2006, vil få en betydelig effekt på kriminalomsorgens fengselskapasitet de neste årene. Dette kan illustreres ved følgende skisse:

Tiltak	Effekt i plasser	Effekt i døgn	Estimat i dommer (*)
Kap.utnyttelse fra faktisk 96 % til kravet på 94 %	66	24 090	326
Redusere kap.utnyttelse fra 94 % til 90 %	132	48 180	651
Fjerne ordning med fremskutt løslatelse	140	51 100	691
Fjerne ordning med dublering	30	10 950	148
Avslutte Bruvoll (**)	60	20 586	278
Avslutte Vestlandsheimen (**)	90	30 879	417
Totalt	538	185 785	2 511

* Med utgangspunkt i en gjennomsnittsdøm på 74 dager som gjenspeiler bildet av dagens soningskø.

** Døgnestimat basert på 94 % kapasitetsutnyttelse

Justisdepartementet vil i denne sammenhengen etablere en avviklingsplan for de midlertidige tiltakene. Avvikling av de ulike midlertidige tiltakene bør skje gradvis, slik at soningskøene ikke igjen begynner å øke. I denne sammenheng vil det være viktig å vurdere effekten av innfasingen av andre strukturelle tiltak.

6. Lovendringer - høring

6.1 Straffbart ikke å møte til soning

I 2005 ble 8 576 domfelte innkalt til soning i norske fengsler. Av disse unnløt 1 701 å møte til soningen. Dette innebærer at nesten 20 % av de som blir innkalt til soning unnløt å møte opp i henhold til tilsigelsen. Tilsvarende tall fra tidligere år viser et sammenfallende mønster:

År	Innkalt til soning	Ikke møtt	% ikke møtt
2002	9 181	1 814	20
2003	10 506	1 582	15
2004*	7 459	1 139	15
2005	8 576	1 701	20

* I tallmaterialet for 2004 foreligger det bare etterrettelige tall for de 3 første kvartalene. 4. kvartal i 2004 er derfor ikke medtatt i tallmaterialet.

At så vidt mange domfelte unnløt å møte til soning medfører at det er vanskelig for fengslene å planlegge kapasitetsutnyttelsen. Videre er det uheldig at politiet skal måtte bruke ressurser for å pågripe dem som forutsetningsvis skal møte selv for soning av dom.

I dag foreligger det i realiteten bare mulighet til å reagere på uteblivelsen overfor domfelte som har så vidt lang dom at de kan bli prøveløslatt ved 2/3 soningstid. Det vises i denne sammenhengen til retningslinjene til straffegjennomføringsloven pkt 3.45.2 der det under ”Retningslinjer for skjønnsutøvelsen” pkt d) framgår at: ”Dersom domfelte etter mottatt innkalling ikke møter til straffegjennomføring til angitt tid, kan prøveløslatelse nektes dersom det klart framgår av innkallingen at unnløt oppmøte kan medføre at prøveløslatelse ved 2/3 tid nektes. Dette gjelder særlig når domfelte må

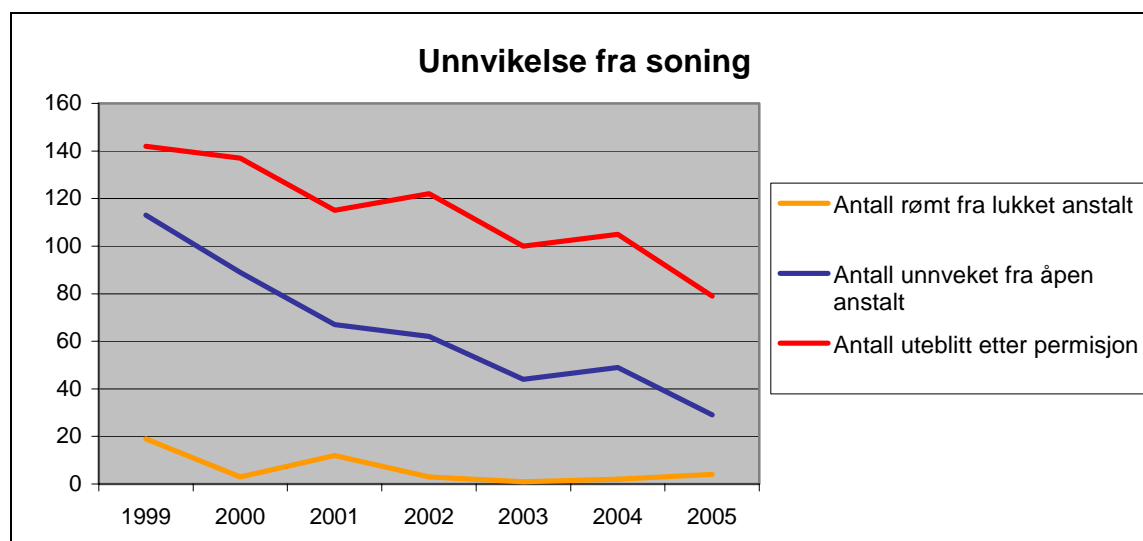
pågripes og bringes til fengsel av politiet. Domfelte som møter selv inntil 1 uke for sent omfattes ikke av dette punktet.”

Dommer som er kortere enn 74 dager sones til endt soningstid. Prøveløslatelse ved 2/3 tid kan bare skje for dommer på mer enn 74 dager, jfr straffegjennomføringsloven § 42, første ledd. Som det framgår av tabellen nedenfor vedrørende antallet innkalte og antallet som ikke møter til soning i 2005, synes effekten av nevnte bestemmelse i retningslinjene å være relativt liten.

Type dom	Antall innkalt	Antall ikke møtt	% ikke møtt
under 30 dager	3 067	417	14
30 - 59 dager	2 265	447	20
60 - 89 dager	871	210	24
90 dager - 6 mnd	1 146	304	27
6 mnd - 1år	695	200	29
1 år og mer	532	123	23
Totalt	8 576	1 701	20

Justisdepartementet vurderer derfor muligheten for å innføre en straffebestemmelse for domfelte som etter rettskraftig dom ikke møter til soning i henhold til tilsigelse. En slik bestemmelse forventes å redusere antallet domfelte som ikke møter til soning. Dette vil både sikre en mer effektiv kapasitetsutnyttelse i fengslene, og i noen grad redusere belastningen på politiet i form av pågripelser og transport.

En slik lovbestemmelse vil i noe grad harmonisere med regelen i ny straffegjennomføringslov fra der man lovfestet at det å unndra seg soning etter at straffen er iverksatt er gjort straffbart. I tabellen nedenfor vises utviklingen før og etter lovens iverksettelse (01.03.2002) vedrørende antallet personer som har rømt fra lukket fengsel, unnveket fra åpent fengsel og uteblitt etter endt permisjon. Departementet understreker at det her foreligger mange andre faktorer enn innføringen av straffebestemmelsene som forklarerer nedgangen i antallet brudd.



På denne bakgrunn antar departementet at en lovendring vil kunne redusere antallet domfelte som velger å ikke møte til avsoning av dom i henhold til tilsigelse. Det er også hensyn som taler mot økt bruk av straff for handlinger som i dag ikke er beheftet med straffesanksjoner. Justisdepartementet har i Ot.prp nr.90 (2003-2004) en prinsipiell drøftelse av når straff bør tas i bruk som sanksjon mot lovbrudd. Hovedpunktene er at straff bare bør tas i bruk dersom lovbruddet medfører påviselig skade, og straff fremstår som en hensiktsmessig reaksjon. Det kan reises spørsmål om det er i samsvar med disse utgangspunktene å gjøre det straffbart å ikke møte opp til soning.

Departementet har tatt hensyn til at det er mulig å reagere mot det å ikke møte til soning uten å bruke straff, f.eks ved at dette tillegges vekt ved vurderingen av prøveløslatelse. Slik ressursituasjonen er i dag mener departementet imidlertid at det kan la seg forsvare å bruke straff for å få flere til å møte til soning.

Skal tiltaket gjennomføres, må effekten av frammøte være større enn det nye volum fengselsstraff som brudd på bestemmelsen medfører.

Forslag til lovtekst:

Straffeloven § 331:

"Den som uten gyldig grunn unnlater å etterkomme pålegg som nevnt i straffeprosessloven § 461 første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder."

6.2 Straffegjennomføringsloven § 16 – gjennomføring av straff utenfor fengsel

6.2.1 Historikk

I NOU 1988:37 fremmet Fengselslovutvalget forslag om å innføre "straffullbyrdelse utenfor anstalt" som et nytt fullbyrdelsesalternativ. Departementet fulgte opp, og foreslo i St. meld. nr. 27 (1997-1998) at det ble vurdert etablert en progresjonsrettet soning hvor domfelte beveger seg i retning av en stadig mer normalisert tilværelse. Dette ble støttet av Stortinget i Innst. S. nr. 6 (1998-1999).

I forbindelse med høringen til ny straffegjennomføringslov var det enkelte høringsinstanser, blant dem Riksadvokaten, som uttalte seg kritisk til forslaget. Departementet foretok en justering i henhold til kommentarene. Det ble i lovteksten tilføyd at overføringen i tillegg til å være hensiktsmessig også må være "nødvendig" for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling. I Ot.prp. nr 5 (2000-2001) ble det presisert at hver enkelt sak om overføring til straffegjennomføring utenfor fengsel på særlige vilkår skal undergis en grundig sikkerhetsmessig vurdering, og at hensynet til den alminnelige rettsoppfatning skal ivaretas også ved denne straffegjennomføringsformen. Justiskomiteens flertall bemerket i Innst. O. nr. 60 (2000-2001) at det helt unntaksvis kan oppstå situasjoner der domfelte har behov for tiltak eller tilbud for å komme tilbake til en tilværelse uten kriminalitet, som ikke kan gis innenfor noen av fengselsformene. Flertallet mente at dersom det i det konkrete

tilfellet er sikkerhetsmessig ubetenkelig og det ikke vil stride mot den alminnelige rettsfølelsen, kan gjennomføring utenfor fengsel innvilges.

6.2.2 Dagens situasjon

Det er adgang til å overføre en innsatt til gjennomføring av straff utenfor fengsel på særlige vilkår, etter at vedkommende har utholdt minimum halv straffetid. Overføring til straffegjennomføring utenfor fengsel skal bedømmes som nødvendig og hensiktsmessig for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling, samt motvirke ny kriminalitet. Videre må overføringen vurderes som sikkerhetsmessig forsvarlig og ikke komme i konflikt med formålet med straffen, herunder den alminnelige rettsoppfatning.

Det er hensynet til en mest mulig effektiv rehabilitering og domfeltes egeninnsats som er avgjørende for om straffen som del av en systematisk progresjon kan gjennomføres utenfor fengselet. I lovens krav om at innsatte under straffegjennomføringen må ha gjennomgått en "særlig positiv utvikling" ligger det at innsatte må ha vist evne og vilje til, utover alminnelig god oppførsel, å gjøre noe med sin livssituasjon. Det skal foretas en helhetlig vurdering av innsattes progresjon. Eksempelvis kan det tale til innsattes gunst at vedkommende har deltatt i et program eller annet tiltak særlig rettet mot endring av atferd og livsførsel. Uttrykket "særlig" innebærer at det må ha skjedd en merkbart endring sammenliknet med situasjonen ved innsettelse. At det må foreligge et reelt behov for rehabilitering vil normalt medføre at ressurssterke personer faller utenfor personkretsen som denne gjennomføringsformen kan benyttes ovenfor.

Obligatoriske grunnvilkår for overføring etter § 16 er at innsatte skal ha fast bopel, være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak og avholde seg fra bruk av rusmidler og andre medikamenter som ikke er lovlig foreskrevet. I tillegg kan det fastsettes spesielle betingelser for den enkelte person som blant annet behandling, deltakelse i program, inntak av antabus eller annet foreskrevet medikament, oppholdssted eller unnløstelse av omgang med bestemte personer.

Hvis forhold på domfeltes side tilsier det, kan gamle vilkår endres eller oppheves, eventuelt nye vilkår fastsettes. Kriminalomsorgen skal foreta kontroll av den domfelte og nøye følge opp om de fastsatte vilkår overholdes. Dette kan skje ved samarbeidsavtaler med arbeidsgiver, skole, behandlingsapparat etc. Det er en lav terskel før brudd på vilkår medfører gjeninnsettelse i fengsel.

6.2.3 Tall for bruk av § 16 i 2005

I 2005 ble det innvilget totalt 25 overføringer etter § 16. I tre tilfelle forekom det svikt som medførte tilbakeføring. Den ene ble pågrepet av politiet for ny kriminalitet og tilbakeført til fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Den andre ble overført til gjennomføring av straff i institusjon, etter at han selv oppgav å ha benyttet alkohol. Den siste ble tilbakeført til fengsel etter å ha blitt oppsagt av arbeidsgiver.

<i>Kriminalomsorgsregion</i>	<i>§ 16 – antall innvilgelser</i>	<i>§ 16 – antall svikt som medfører tilbakeføring</i>
<i>Nord</i>	3	0
<i>Nordøst</i>	1	0
<i>Øst</i>	12	2
<i>Sør</i>	2	0
<i>Sørvest</i>	6	1
<i>Vest</i>	1	0
<i>Totalt</i>	25	3

6.2.4 Anbefaling

Som man ser av tallene for 2005, forekommer det lite brudd. Sett hen til at en region står for majoriteten av overføringene, antas det også å ligge et generelt potensiale for overføring av flere også i andre regioner. Imidlertid er kriteriene i straffegjennomføringsloven så stramme at det også bør vurderes en oppmykning på mer generelt grunnlag.

Etter høringsrunden til straffegjennomføringsloven ble det som nevnt i lovteksten tilføyd at overføringen i tillegg til å være hensiktsmessig, også må være ”nødvendig” for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling. Det betyr at persongruppen som kan overføres er begrenset til innsatte som kriminalomsorgen ikke selv kan tilby rehabiliteringstiltak til, i eller fra fengselet. Domfelte må ha et individuelt behov for det aktuelle tiltaket for å motvirke kriminalitet. Justisdepartementet mener at denne begrensningen er en viktig grunn til at ordningen benyttes i så liten grad. Det anbefales at man går tilbake til det opprinnelige lovforslaget, og således fjerner det ovenfor omtalte ”nødvendighetskriteriet”.

Justisdepartementet mener at man kan øke antallet overføringer i medhold av § 16 tilsvarende mellom 36 og 72 fengselsplasser. Kostnaden for en slik utvikling er beregnet til 6 til 12 mill kr.

Forslag til ny lovtekst

Straffegjennomføringsloven § 16 første ledd:

Dersom det *er hensiktsmessig* for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Overføring skal ikke besluttes dersom formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler imot det.

6.3 Elektronisk overvåking

6.3.1 Oversikt

Elektronisk overvåking har mange navn og finnes i mange varianter. I diskusjoner blir begreper som hjemmesoning, fotlenke, intensivovervåking og elektronisk kontroll benyttet om systemer for overvåking av lovbrøyttere ved hjelp av elektronikk. Når det

gjelder elektronikken, er det mest alminnelige innenfor straffegjennomføringssystemer der vedkommende går med en trådløs hånd- eller fotlenke. Lenken er koblet opp mot en elektronisk boks som befinner seg hjemme hos ham. Den elektroniske boksen er igjen forbundet med en døgnbemannet sentral hos den myndighet som har ansvaret for kontrollen. Dersom domfelte beveger seg utenfor en gitt sone rundt stasjonen, blir det sendt et alarmsignal til denne myndigheten. Elektronikken kontrollerer at domfelte er på rett sted til rett tid, men gir ikke informasjon om hvor domfelte befinner seg dersom han beveger seg utenfor kontrollsonen.

Nyere former for elektronisk kontroll bruker overvåkning ved hjelp av GPS-teknologi. Dette innebærer at vedkommende på en eller annen måte blir påsatt en satellittilkobling. Dette foregår ved hjelp av en sender som festes rundt ankelen eller håndleddet, men det skal også være teknisk mulig å implantere en sender under huden. Denne senderen holder kontakt med et nettverk av satellitter, og sender et signal til en mottakerenhet hos den kontrollerende myndighet. Signalet kan enten monitoreres konstant, "active tracing", eller passivt ved å sjekke dataene som er blitt sendt på faste tidspunkter.

6.3.2 Hvordan brukes det i straffegjennomføringen?

Elektronisk overvåking brukes i ulike sammenhenger under straffegjennomføringen. Når det gjelder fullbyrdelse av dommer, skiller man ofte mellom såkalt "front door" og "back door". "Front door" betegner ordninger der domfelte fullbyrder hele straffen med bruk av elektronisk overvåkning. "Back door" benyttes om ordninger der domfelte overføres fra tradisjonell fengselssoning til soning med elektronisk kontroll mot slutten av dommen.

Elektronisk overvåking blir i enkelte land etablert som en egen soningsform for ubetinget fengselsstraff. Andre steder danner elektronisk kontroll innholdet i en ny straffereaksjon som idømmes av domstolen som et alternativ til ubetinget fengselsstraff.

Det er for øvrig store forskjeller mellom de ulike land knyttet til hvilke forpliktelser den domfelte har i tillegg til den elektroniske kontrollen. Enkelte land har krav om tradisjonell aktivisering med jobb/skole på dagtid og deltakelse i ulike tiltak i kriminalomsorgen ut over dette. I tillegg kan det være krav om uanmeldte hjemmebesøk og hyppige rusmiddelkontroller. Andre steder er det etablert ordninger der domfeltes forpliktelser er begrenset til overholdelse av de grenser elektronikken setter for bevegelsesfriheten.

Andre områder for elektronisk overvåkning internasjonalt er varetektssurrogat og kontroll av innsatte i åpne fengsler.

6.3.3 Hvor brukes elektronisk overvåking

Elektronisk overvåking brukes i ulike former og ulike mengder i mange europeiske land. Lang erfaring har man i England og Sverige, men også Nederland og Danmark

har godt etablerte systemer. Det er også etablert virksomhet i blant annet Skottland, Frankrike, Sveits, Tyskland, Italia, Belgia, Portugal og Spania.

I Sverige og Danmark er elektronisk overvåkning etablert som måter å fullbyrde fengselsstraff på. Det er i begge land kriminalomsorgen som bestemmer at idømt fengselsstraff kan fullbyrdes i eget hjem med bruk av elektronisk overvåking.

I Sverige har man benyttet elektronisk overvåking i kriminalomsorgen siden 1991 under betegnelsen IOV (Intensivovervåkning med elektronisk kontroll) eller "fotboja". De første årene var systemet etablert for fullbyrdelse av korte dommer fra start til slutt, men fra 2001 har man hatt system for elektronisk kontroll mot slutten av soningen, "IOV-utsluss".

I Sverige kan alle som er idømt fengselsstraff i opp til seks måneder søke om å få fullbyrde hele straffen med det de kaller "elektronisk fotboja". Det er i tillegg krav om ordnet bosted, telefon og sysselsetting gjennom arbeid, skole eller annet på minst halv tid. På grunn av regler om prøveløslatelse blir effektiv soningtid med "elektronisk fotboje" opp til fire måneder. Utviklingen over antall søkere til elektronisk overvåkning, antallet iverksatte saker og antallet avbrudd i perioden 2000 - 2005 viser:

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Antall søkere	2 997	2 663	3 013	3 426	3 652	4 489
Antall iverksatt	2 515	2 269	2 103	2 312	2 684	2 768
Antall avbrutt	162	200	216	188	226	231

Sverige har også et system for bruk av "elektronisk fotboja" i forbindelse med utslusning. De som soner dommer på mellom atten måneder og to år kan søke om "elektronisk fotboja" de siste fire måneder før prøveløslatelse, mens de som har lengre dommer enn to år kan søke om opp til seks måneder. Utviklingen i antallet saker i forbindelse med "IOV-utsluss" viser:

2002	2003	2004	2005
134	127	162	231

Det er også eksempler fra Sverige på at elektronisk overvåkning blir benyttet på innsatte i fengslene. Man startet i april 2005 opp et forsøk med elektronisk overvåkning i den åpne anstalten Kolmgården.

I Danmark ble elektronisk overvåkning ("Afsoning på bopælen under intensiv overvåkning og kontroll" eller "Forlænke") etablert i forbindelse med nedbygging av soningskøen. Der blir elektronisk overvåkning bare benyttet som et soningsalternativ for korte dommer. I begynnelsen var ordningen begrenset til personer som etter 01.03.05 var idømt fengsel opp til tre måneder for overtredelse av vegtrafikklovgivningen. Senere er ordningen utvidet til domfelte i aldersgruppen 15 – 25 år som er idømt ubetinget fengselsstraff i opp til tre måneder.

Pr 20.2.06 hadde 575 domfelte søkt om elektronisk overvåking, og det var iverksatt totalt 161 saker. Antallet som soner pr. 20.02.06 var 33.

6.3.4 Tidligere diskusjon i Norge

I Kriminalomsorgsmeldingen (St.meld. nr. 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen) ble det foreslått å vurdere en forsøksordning med tilsyn med elektronisk kontroll. Forslaget var at straffen skulle kunne fullbyrdes utenfor fengsel med tilsyn fra friomsorgen og et elektronisk kontrollsystem. Det ble vist til erfaringer fra blant annet Sverige. Departementet understreket at ordningen innebærer en tydelig og omfattende frihetsbegrensning. Dersom ordningen skulle innføres, forutsetter dette bestemmelser om at domfelte bare skal kunne forlate sin bolig til fastsatte tider og for bestemte formål. Likeledes ville alvorlige eller gjentatte brudd kunne medføre at domfelte må fullbyrde resten av straffen i fengsel. Ordningen gir således en høy grad av sikkerhet, samtidig som domfelte kan fortsette sin utdanning eller yrkesaktivitet og ivareta sine økonomiske og sosiale forpliktelser. Det ble framhevet at soningsformen forutsetter samtykke fra den domfelte, og at det bør være kriminalomsorgen som vurderer lovbrysterens egnethet for denne fullbyringsformen, planlegger innholdet, administrerer gjennomføringen og følger opp kontrollen.

I Innst. S. nr. 6 (1998-1999) foreslo Justiskomiteens flertall at Stortinget skulle be regjeringen fremme et forslag om en forsøksordning med tilsyn med elektronisk kontroll. Komiteens flertall viste til at det var igangsatt forsøk med elektronisk kontroll i flere land. Flertallet viste videre til at slike ordninger synes å ivareta hensyn til samfunnets sikkerhet, samtidig som skadevirkningene for den enkelte straffedømte begrenses mest mulig.

Forslaget om etablering av elektronisk overvåking ble ikke fulgt opp videre. I høringsutkastet til ny straffegjennomføringslov foreslo departementet derimot regler for gjennomføring av straff utenfor fengsel, nåværende § 16. I forbindelse med innføringen av denne bestemmelsen ble det diskutert og avklart en del spørsmål som også har betydning for diskusjonen rundt bruk av elektronisk kontroll.

I diskusjonen rundt § 16 ble det diskutert på prinsipielt grunnlag om det var ønskelig at man kunne gjøre vedkommendes bolig til en del av straffegjennomføringen, med de konsekvenser det innebærer ("hjemmet blir et fengsel"). Det ble også vist til at slike forslag kan skape store ulikheter mellom de domfelte og ha uheldige sosiale effekter, slik at en rekke personer kan bli ekskludert fra ordningen, da det generelt er mange ressurssvake innsatte som ikke har noen egnet bolig.

En ordning med elektronisk kontroll bygger i stor grad videre på de samme hensyn som gjør seg gjeldende ved § 16. På tilsvarende måte som ved § 16 må det stilles krav om at gjennomføring med elektronisk kontroll bare skal finne sted hvis det anses å kunne skje på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, og at slik soning ikke vil stride mot formålet med straffen eller den alminnelige rettsoppfatning.

Progresjonsrettet soning med muligheter for gradvis utslusing av de domfelte har lenge vært en sentral del av norsk kriminalomsorg. I tillegg til den relativt nye bestemmelsen i § 16, har vi lang tradisjon for at ubetinget fengselsstraff kan gjennomføres utenfor selve fengselsinstitusjonen. Det vises til adgangen etter straffegjennomføringsloven § 12 til å gjennomføre hele eller deler av straffen i behandlingsinstitusjon. Videre vises det til reglene om møteplikt etter prøveløslatelse.

6.3.5 Hvorfor etablere elektronisk overvåking i Norge

Det er fremmet enkelte argumenter mot etablering av elektronisk overvåking i Norge. Enkelte mener at hjemmet ikke skal kunne benyttes til straffegjennomføring. Andre har pekt på at denne formen for soning mangler den positive påvirkningen som kriminalomsorgens tilsatte kan ha på domfelte. En motforestilling flere peker på er fare for ”såkalt net-widening”, at elektronisk overvåking ikke erstatter tradisjonelt ubetinget fengsel, men etableres som et alternativ til andre alternative straffer som samfunnsstraff, bot eller betinget dom.

Det har også vært nevnt at Norges geografi innebærer at kontroll og reaksjon etter brudd kan være vanskelig å gjennomføre på forsvarlig måte. Elektronisk overvåking er også en kostnadskreven soningsform. Det har vært pekt på at åpne fengsler kostnadmessig er like billige som elektronisk overvåking og at det derfor er unødvendig å etablere en slik ordning.

Det er samtidig mange hensyn som taler for at det nå også bør iverksettes forsøksvirksomhet med elektronisk kontroll i Norge.

I forbindelse med kønedbygging er det viktig å etablere ordninger med stor grad av fleksibilitet. Fengselsinstitusjoner er naturlig nok i liten grad geografisk eller kvantitativt særlig fleksible. Elektronisk overvåking gir store muligheter for en helt annen fleksibilitet enn fengselsinstitusjoner. Utstyret og dermed kapasiteten kan flyttes dit det er behov, og det er samtidig enkelt å utvide kapasiteten gjennom innkjøp av flere overvåkingssett.

Det er som nevnt til tider et stort problem å skaffe nødvendige varetektsplasser tilstrekkelig raskt etter pågripelse. Det er samtidig liten tradisjon for å benytte alternativer til tradisjonell varetekt i Norge. Det er derfor grunn til å vurdere om elektronisk overvåking kan være et hjelpemiddel til å etablere et alternativ til varetekt i fengsel.

Elektronisk overvåking vil samtidig kunne bidra til en kvalitetshevning av selve straffegjennomføringen. Elektronisk overvåking byr på et nytt virkemiddel i den overgangen vi har mellom straffegjennomføring i fengsel og straffegjennomføring ute i samfunnet. Kriminalomsorgen vil med elektronisk overvåking kunne etablere et kontrollregime som fyller et rom mellom den grad av kontroll et fengselsopphold innebærer og den kontroll friomsorgskontorene i dag kan etablere under en møteplikt.

Gjennom å etablere et alternativ til tradisjonell soning kan vi unngå at førstegangsinnsette eller unge lovbrøyttere settes i fengsel med de problemene som kan oppstå i den forbindelse.

Justisdepartementets konklusjon er at det bør etableres en forsøksordning med elektronisk overvåkning i Norge.

6.3.6 Valg av modell og prioriterte målgrupper

Elektronisk kontroll kan som nevnt etableres som straffegjennomføringsform der kriminalomsorgen bestemmer hvem som skal falle inn under ordningen, eller som ny alternativ straffereaksjon der elektronisk kontroll idømmes av retten.

Norsk kriminalomsorg har tradisjon for å velge begge typer løsninger. Prolongprogram og Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) er eksempler på løsninger som er innført som egne reaksjonsformer. Gjennomføring av straff i institusjon (strgfjl. § 12) og utenfor fengsel (strgfjl. § 16) er eksempler på alternative soningsformer som er innført som straffegjennomføringsformer.

Justisdepartementet er av den klare oppfatning at man bør satse på å innføre elektronisk kontroll som en straffegjennomføringsform og ikke som en ny straffereaksjon. Det er svært viktig at man ser dette forslaget både i sammenheng med de øvrige forslagene som blir fremmet i forbindelse med arbeidet med kønedbygging, og med den generelle utviklingen som har vært i kriminalomsorgen. Tanken om en progresjonsrettet soning som innebærer en gradvis utslusing av den domfelte mot en stadig mer normalisert tilværelse, er her helt sentral. En ordning hvor elektronisk kontroll innføres som gjennomføringsform vil legge til rette for dette.

Elektronisk kontroll må framstå som et reelt alternativ til tradisjonell soning av ubetinget fengselsstraff. Den beste måten å sikre dette er å gjøre elektronisk overvåkning til en egen straffegjennomføringsform. Domstolen idømmer ubetinget fengselsstraff på vanlig måte og kriminalomsorgen er gitt kompetansen til å bestemme at hele eller deler av dommen kan fullbyrdes med bruk av elektronisk kontroll.

Et annet viktig og interessant bruksområde for elektronisk kontroll er etter Justisdepartementets vurdering at det også kan tenkes gjennomført som varetekt eller et varetektssurrogat. Varetektsinstituttet er under stadig kritikk på grunn av sine negative konsekvenser for den fengslede. At varetektsinnsette blir sittende for lenge i politiarrest og utstrakt bruk av restriksjoner og isolasjon, er gjengangere i kritikken mot norsk fengslingspraksis. Varetektsinstituttet har også nær tilknytning til problemene med soningskø og manglende fengselskapasitet.

Fengslingssurrogater er mindre inngripende tiltak som anses å ivareta formålet med en pågrep eller fengsling. Det er liten tradisjon for å benytte slike surrogater i Norge.

Varetektsfengsling besluttes som regel fordi det anses å foreligge fluktkfare, fare for bevisforspillelse eller fare for at mistenkte skal begå nye straffbare handlinger. Det kan tenkes at en ordning med elektronisk kontroll i visse situasjoner kan redusere graden av fare knyttet til at mistenkte skal begå slike gjerninger. Dersom elektronisk kontroll innføres som et mulig tiltak, kan retten foreta en konkret vurdering av om tiltaket vil være tilstrekkelig til å forhindre flukt, bevisforspillelse og/eller nye straffbare handlinger fra mistenkte. Tilsvarende vil påtalemyndigheten kunne få en mulighet til å avbryte fengslingen og fortsette med elektronisk kontroll dersom det anses tilstrekkelig. En slik løsning vil både kunne innebære en besparelse av fengselsplasser og en reduksjon i bruken av tradisjonell varetektsfengsling generelt.

I 2005 var det 3 033 innsettelse i varetekt. Av disse var 402 pålagt fullstendig isolasjon, mens 684 var undergitt andre restriksjoner. De øvrige 1 947 var ikke undergitt noen restriksjoner og kunne teoretisk ha blitt vurdert for elektronisk overvåking.

6.3.7 Nærmere om målgruppe, vilkår for gjennomføring

Justisdepartementet mener at det allerede fra iverksettelsen av ordningen bør vurderes muligheter for elektronisk overvåking for tre ulike målgrupper i Norge.

Den første målgruppen vil være domfelte som soner lengre dommer og der elektronisk overvåking kommer inn i en siste periode mellom opphold i fengsel og tidspunktet for prøveløslatelse med eller uten møteplikt. Justisdepartementet mener at man i en utprøvningsfase bør sette en maksimal grense på fire måneder for perioden med elektronisk overvåking. En målgruppe for et forsøk kan være begrenset til:

- domfelte som fullbyrder dommer på mer enn 18 måneder
- domfelte som har fire måneder igjen til forventet prøveløslatelse
- domfelte der en periode med elektronisk overvåking fremstår som et egnet tiltak med tanke på en liv uten kriminalitet
- domfelte som under soning har vist en motivasjon til å gjøre noe med eget liv
- domfelte som ikke innebærer noe sikkerhetsmessig risiko, og
- domfelte som ikke har gjennomført kriminalitet i eget hjem, alvorlig vold eller sedelighetskriminalitet.

Den andre målgruppen vil være domfelte som skal fullbyrde hele dommen med elektronisk overvåking. Justisdepartementet mener at ordningen i en prøveperiode bør begrenses til dommer opp til fire måneder. Dette vil på grunn av reglene om prøveløslatelse gi en maksimal periode med elektronisk overvåking på 120 dager. Målgruppen kan være:

- domfelte som skal fullbyrde dom opp til fire måneder
- domfelte i en livssituasjon som tilsier at elektronisk overvåking fremstår som viktig med tanke på muligheter for å leve et lovlydig liv, og
- domfelte som ikke har gjennomført kriminalitet i eget hjem, alvorlig vold eller sedelighetskriminalitet

Den tredje målgruppen vil være varetektsinnsatte. Her vil målgruppen være begrenset til siktede som er i en situasjon der formålet med varetektsfengslingen kan ivaretas gjennom bruk av elektronisk kontroll. Her vil lengden av den elektronisk kontrollen kunne variere meget.

For alle de foreslåtte løsningene gjelder at det ligger visse elementære forutsetninger i bunnen. All straff skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen og ivaretar samfunnets behov for beskyttelse. Kriminalomsorgen skal ikke overføre domfelte på elektronisk overvåking uten at det anses sikkerhetsmessig forsvarlig og er i tråd med den alminnelige rettsopfatning.

For alle målgruppene vil det gjelde en del generelle vilkår. Det første er at lovbryteren skal disponere boforhold med muligheter for telefon som er egnet til elektronisk overvåking. Opphold på institusjon, hotell, campingvogn m.m. er ikke egnet. Et annet krav er at vedkommende som hovedregel skal være sysselsatt eller aktivisert på en eller annen måte. Et tredje generelt vilkår er at det må foreligge samtykke, både fra lovbyteren og fra eventuelle andre beboere i samme bolig.

6.3.8 Hvordan gjennomføre elektronisk overvåking, organisering mv

I Kriminalomsorgsmeldingen fra 1997 - 1998 ble det framhevet av departementet at det burde være kriminalomsorgen som administrerer gjennomføringen, vurderer tiltaltes egnethet, planlegger innholdet, og følger opp kontrollen. Justisdepartementet mener fortsatt at det må være kriminalomsorgen som skal være den etat som gis ansvaret for å gjennomføre elektronisk overvåking i Norge.

Det må opprettes en sentral kontrollenhet i kriminalomsorgen som ansvar for den tekniske overvåkingen av domfelte i hele landet. Denne enheten kan plasseres i en eksisterende enhet i kriminalomsorgen. Her kan både et fengsel, en regionadministrasjon og KITT (Kriminalomsorgens IT- tjeneste) være aktuelle. Sentralen må være døgnbemannet. Selve kontrollen skjer gjennom å installere en mottager i domfeltes bolig koblet elektronisk til en sender i fotlenken som er festet til domfeltes bein. Dersom senderen beveger seg utenfor mottakerens innstilte rekkevidde utenom avtalte tider, sendes det et alarmsignal til den sentrale kontrollenheten. Dette skjer også når fotlenken blir fjernet eller utstyret blir koblet av eller ødelagt.

Den sentrale kontrollenheten skal ved alarmer gi melding videre til den myndighet som har ansvaret for selve gjennomføringen. Det bør etter departementets vurdering være de lokale friomsorgskontorer som har dette ansvaret. Kriminalomsorgen innehar den erfaring og den kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre elektronisk overvåking. Friomsorgskontorene må derfor rustes for å kunne ivareta denne oppgaven. Den myndighet som har ansvaret må ha en døgnkontinuerlig vakt, dette har ikke friomsorgskontorene i dag. Departementet mener at gjennomføringen må foregå i et tett samarbeid med andre etater og at politiet her vil ha en helt sentral rolle.

Justisdepartementet mener også at det må være kriminalomsorgen som har ansvaret for å utrede om personer er egnet for å gjennomføre elektronisk overvåking. Når det gjelder innvilgelse av søknader om elektronisk overvåking, kan det vurderes om myndigheten i en forsøksperiode skal legges til regionalt nivå i kriminalomsorgen. Dette vil kunne skape en større grad av ensartet praksis.

Etter straffegjennomføringsloven er det en aktivitetsplikt for innsatte i fengsel som soner ubetinget fengselsstraff. Det samme gjelder for ulike soningsvarianter som finnes i dag, og i stor grad også for samfunnsstraffen. Hovedregelen for elektronisk overvåking må derfor også være at vedkommende på dagtid skal være aktivisert på en eller annen måte. Dette kan innebære arbeid, skolegang, studier, behandling, kursvirksomhet, programvirksomhet, og lignende. Det kan dreie seg om en aktivitet som allerede finnes fordi vedkommende var sysselsatt på denne måten da han fikk elektronisk overvåking som sanksjon. Dersom man ikke er sysselsatt fra før, kan man forpliktes til å delta i lignende aktiviteter. I alle tilfeller skal det handle om aktivisering som skal bidra til å motvirke ny kriminalitet.

Den som gjennomfører straff med elektronisk overvåking fullbyrder ubetinget fengselsstraff, og det skal etableres et kontrollregime som ivaretar nettopp dette. Kontrollen må være så omfattende at uregelmessigheter blir oppdaget og nødvendige restriktive beslutninger gjennomført døgnet rundt alle dager i uken.

Det viktigste delen av kontrollen vil være de elektroniske hjelpemiddelene, men kontroll vil også bli gjennomført ved:

- oppmøter hos kriminalomsorgen
- arbeidsplasskontroller
- pålegg om urin- og utåndingsprøver, og
- anmeldte og uanmeldte hjemmebesøk

Omfanget av de ulike kontrolltiltak må vurderes individuelt i hver enkelt sak. Under gjennomføringen av elektronisk overvåking kan det introduseres et system med muligheter for endringer av kontrollregime under gjennomføringen.

Under gjennomføringen av elektronisk overvåking må det gjelde et totalforbud mot inntak av rusmidler i enhver form. Det er en forutsetning at domfelte er villig til å informere kriminalomsorgen om inntak av legale medisiner som kan gi utslag under testing.

Brudd på gjennomføringen vil bli håndtert effektivt, om nødvendig med rask innsettelse i fengsel. Det er viktig at det er helt klart for alle involverte hvilke uregelmessigheter som skal regnes som formelle brudd på gjennomføringen. Det må være klart om bortfall av sysselsetting, programdeltakelse osv skal føre til omgjøring av sanksjonen, selv om vedkommende holder seg til reglene for øvrig i forhold til den elektroniske overvåkingen.

6.3.9 Type teknologi

Justisdepartementet har ennå ikke utredet hvilken type teknologi som bør benyttes. Departementet har imidlertid merket seg at både Sverige og Danmark har valgt å benytte forholdsvis enkel teknologi, som er begrenset til å kontrollere at vedkommende er på rett sted.

6.3.10 Nødvendige endringer i lover og regelverk

Innføring av elektronisk overvåking i tråd med det som er skissert ovenfor, medfører at det blir nødvendig med flere lovendringer. Et slikt tiltak må være forankret i lov. I tillegg må tilhørende forskrifter, retningslinjer og rundskriv endres i tråd med at lovregelen de utspringer av, får nytt innhold.

Ved å innføre elektronisk kontroll som en straffegjennomføringsform og ikke som en ny alternativ reaksjonsform, oppnår man at det primært blir behov for endringer av straffegjennomføringsloven og tilknyttet regelverk.

Straffegjennomføringsloven § 16 vil være en naturlig hovedbestemmelse for å regulere elektronisk overvåking. Justisdepartementet mener at elektronisk overvåking kan tas inn som tillegg til den eksisterende bestemmelsen. Departementet ønsker å beholde dagens § 16 i paragrafens første ledd og eventuelt legge inn elektronisk overvåking som et nytt annet ledd.

Straffegjennomføringsloven § 6 gjelder hvem som har myndighet til å treffe avgjørelse i ulike saker. Hovedregelen er at de fleste avgjørelser i kriminalomsorgen treffes av lokalt nivå, det enkelte fengsel eller friomsorgskontor. Justisdepartementet mener imidlertid at det skal være kriminalomsorgens regioner som skal tillegges avgjørelsesmyndighet for elektronisk overvåking. For å gjennomføre dette må det foretas en endring av straffegjennomføringsloven § 6 annet ledd.

For øvrig vil en slik lovfesting føre til at de generelle regler etter straffegjennomføringsloven også gjelder for elektronisk overvåking.

Straffegjennomføringsloven § 16 gjelder i dag utslusning/progresjon i spesielle situasjoner. Det kan innvendes mot det utarbeidede forslag til lovregulering at elektronisk overvåking ikke passer godt nok inn i den eksisterende bestemmelse. Departementet ber derfor om høringsinstansenes vurdering av om elektronisk overvåking bør lovfestes i en ny § 16a eller på annen måte.

For å innføre elektronisk kontroll som alternativ til varetekt i fengsel, vil det være nødvendig å foreta endringer i straffeprosessloven. Departementet vil vurdere om det skal lages en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 188 tredje ledd. Det bør også utredes nærmere om påtalemyndigheten skal gis fullmakt til å beslutte at siktede skal overføres fra varetektsfengsling til vilkår om elektronisk kontroll. Det kan ikke utelukkes at det i en del tilfelle vil være tilstrekkelig med en slik ordning for å ivareta hensynene som lå bak beslutningen om å fengsle vedkommende.

Straffegjennomføringsloven § 47 inneholder i dag en regel om at varetektsinnsatte kan overføres til annet fengsel etter § 14. Det kan vurderes om man bør innta en bestemmelse om at de også kan overføres til opphold utenfor fengsel i medhold av § 16, dersom retten eller påtalemyndigheten bestemmer det.

Det må for øvrig lages et regelverk for hvilket ansvar kriminalomsorgens skal tillegges for å kontrollere og følge opp de varetektsinnsatte som er underlagt elektronisk kontroll.

Forslag til lovendringer

§ 16. Gjennomføring av straff utenfor fengsel

Dersom det *er hensiktsmessig* for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Overføring skal ikke besluttes dersom formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler mot det.

Dersom den idømte fengselsstraff eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er mindre enn 4 måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan straffen gjennomføres utenfor fengsel når det settes vilkår om at domfelte skal være undergitt elektronisk overvåking. Første ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

Det er en forutsetning for gjennomføring av straff utenfor fengsel at domfelte skal ha fast bopel og være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak. Domfelte skal dessuten unnlate å bruke rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet.

Dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av straffen utenfor fengsel, skal kriminalomsorgen fastsette særlige vilkår. Kriminalomsorgen kan blant annet fastsette at domfelte skal

- a) gjennomgå behandling,
- b) delta i program,
- c) innta antabus eller andre foreskrevne medikamenter,
- d) overholde bestemmelser om oppholdssted, eller
- e) unnlate å ha samkvem med bestemte personer.

Kriminalomsorgen kan oppheve fastsatte vilkår, endre eller fastsette nye vilkår hvis det fremstår som nødvendig av hensyn til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av straffen.

Kriminalomsorgen skal kontrollere at domfelte overholder forutsetninger og fastsatte vilkår. Som ledd i kontrollen kan tiltak etter § 56 iverksettes. Ved brudd på vilkår eller forutsetninger, eller dersom det er sannsynlig at domfelte har begått eller vil begå straffbar handling eller unndra seg gjennomføringen, gjelder bestemmelsene om tilbakeføring til fengsel i § 14 fjerde og femte ledd.

(I denne teksten er også forslaget fra punkt 6.2 tatt inn i første ledd.)

Staffegjennomføringsloven § 6 annet ledd:

Regionalt nivå treffer avgjørelse i alle saker etter § 11, § 16 annet ledd, § 37 fjerde ledd, og syvende ledd tredje punktum, § 38 tredje og fjerde ledd, § 44 annet ledd og § 58 annet ledd. Når den domfelte er idømt fengselsstraff på mer enn ti år, idømt en strafferettlig særreaksjon eller innsatt i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå etter § 10 annet ledd, treffer regionalt nivå også avgjørelser etter §§ 12 til 16, 20, 33, 35, 36 og 42 til 44.

Straffeprosessloven § 188

I stedet for fengsling kan retten treffe beslutning om forføyning som nevnt i § 181, eller om sikkerhetsstillelse ved kausjon, deponering eller pantsettelse.

I stedet for fengsling kan retten treffe beslutning om plassering i institusjon eller kommunal boenhet. Slik plassering kan bare skje dersom institusjonen eller kommunen samtykker. Retten kan beslutte at siktede som er psykisk utviklingshemmet og antas å være utilregnelig, skal plasseres i en fagenhet for tvungen omsorg, jf. straffeloven § 39 a. Når den siktede skal oppholde seg i institusjon eller kommunal boenhet, kan retten fastsette at den siktede skal kunne holdes tilbake der mot sin vilje og hentes tilbake ved unnvikelse, om nødvendig med tvang og med bistand fra offentlig myndighet.

I stedet for fengsling kan retten treffe beslutning om at siktede, dersom han samtykker i dette, skal oppholde seg på ett eller flere bestemte steder, og være undergitt elektronisk overvåkning".

Reglene i §§ 184, 185 og 187 gjelder tilsvarende.

6.3.11 Økonomiske konsekvenser

Justisdepartementet har foreløpig ikke beregnet kostnadene knyttet til eventuell iverksetting av elektronisk overvåkning i Norge. Kostnadene vil bestå i investerings- og driftskostnader. Danmark har nylig iverksatt elektronisk overvåkning med en kapasitet på 150 elektroniske sett (plasser). Kostnadene knyttet til innføringen i Danmark er beregnet til om lag 20 mill. kr i investeringskostnader og om lag 50 mill. kr i årlige driftsutgifter. Det er grunn til å tro at kostnadsberegningen fra Danmark gir et realistisk bilde av kostnadene knyttet til en eventuell implementering av tiltaket i Norge.

6.3.12 Betydning for soningskø/varetekt

Justisdepartementet mener at det bør vurderes å introdusere elektronisk overvåkning i Norge på seks ulike steder som en prøveordning med totalt 150 elektroniske sett. Det antas at dette åpner for et gjennomsnitt på 130 plasser på årsbasis og at dette vil innebære en mulighet til å erstatte om lag 47 500 fengselsdøgn. Dersom erfaringstall fra Danmark legges til grunn, kan det forventes at driftskostnadene ved elektronisk overvåkning er på omtrent samme nivå som driftskostnadene ved åpen soning.

6.4 Overgang til samfunnsstraff

6.4.1 Oversikt

Samfunnsstraff er en ny hovedstraff som ble innført med straffegjennomføringsloven av 2001. Samfunnsstraffen erstatter de tidligere reaksjonene samfunnstjeneste og betinget dom med tilsyn. De grunnleggende vilkår for å idømme samfunnsstraff er at det ellers ikke ville blitt idømt strengere straff enn fengsel i ett år for handlingen, og at hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet. Det er videre en forutsetning at lovbrysterer er bosatt i Norge og at vedkommende samtykker i bruk av samfunnsstraff.

Samfunnsstraff benyttes i stadig større grad:

	2002	2003	2004	2005
<i>Antall iverksatte samfunnsstraffdommer</i>	379	1 352	2 094	2 543

Retten fastsetter et timetall, en gjennomføringstid og en subsidiær fengselsstraff. Timetallet kan variere fra 30 til 420 timer. Den subsidiære fengselsstraffen skal svare til den fengselsstraff som ville ha blitt idømt uten samfunnsstraff.

Gjennomføringstiden skal normalt svare til den subsidiære fengselsstraffen.

Innholdet i samfunnsstraffen fastsettes av kriminalomsorgen etter en konkret vurdering og skal særlig være tiltak som kan fremme domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster. Samfunnsnyttig tjeneste, programmer, meglings og behandling er eksempler på slike tiltak.

Samfunnsstraff er spesielt egnet for unge lovbrystere. Aldersfordelingen for iverksatte dommer i 2005 viser at det ble iverksatt 222 saker for personer under 18 år og 598 saker for domfelte mellom 18 og 21 år.

Det stilles en rekke krav til domfelte under gjennomføringen. Eksempelvis må domfelte overholde fastsatte vilkår, møte til avtalt tid, ikke være påvirket av rusmidler ved frammøtet osv. Begår domfelte gjentatte brudd på vilkårene, kan kriminalomsorgen bringe saken inn for retten med begjæring om at domfelte helt eller delvis skal fullbyrde den subsidiære fengselsstraffen. Andelen som gjennomfører den ilagte samfunnsstraffen er meget høy. Det er 13,9 % av iverksatte saker i perioden 2002 til 2005 som er avbrutt på grunn av ny kriminalitet eller andre brudd på gjennomføringen. Bruddandelen ved den tidligere samfunnstjeneste var høyere.

<i>Avbrutte og fullførte dommer på samfunnsstraff, 2002 - 2005</i>	<i>Antall</i>	<i>Prosent</i>
<i>Avbrutt pga brudd på krav</i>	374	7,5 %
<i>Avbrutt pga ny kriminalitet & evt brudd på krav</i>	318	6,4 %
<i>Fullført med brudd på krav</i>	604	12,2 %
<i>Fullført med ny kriminalitet</i>	193	3,9 %
<i>Fullført uten brudd/kriminalitet</i>	3 468	70,0 %

Kilde: Ragnar Kristoffersen, KRUS

De første tallene for tilbakefall etter gjennomført samfunnsstraff er meget positive:

<i>Ny dom til kriminalomsorg innen 3 år etter iverksatt dom på samfunnsstraff i 2002 (N=378)</i>		
<i>Ingen ny reaksjon</i>	299	79 %
<i>Ny ubetinget dom</i>	60	16 %
<i>Ny samfunnsstraff</i>	19	5 %

Kilde: Ragnar Kristoffersen, KRUS

Reglene for hvem som kan idømmes samfunnsstraff ble endret fra 01.01.06. Endringen innebærer at samfunnsstraff nå kan idømmes i større grad enn tidligere slik at man kan fange opp flere egnede domfelte som befinner seg i en gunstig rehabiliteringssituasjon. Før lovendringen var det et vilkår for å idømme samfunnsstraff at handlingen man ble dømt for ikke hadde en høyere strafferamme enn fengsel i 6 år. Dette kravet ekskluderte en del domfelte fra ordningen med samfunnsstraff selv om de fikk kortere dommer og ble ansett som egnet for samfunnsstraff som reaksjon.

På denne bakgrunn er regelen nå endret slik at samfunnsstraff kan idømmes dersom det ellers ikke ville ha blitt idømt strengere straff fengsel i ett år. Det er også en snever adgang til å gå utover dette ettårs kravet dersom sterke grunner taler for det. I og med at bestemmelsen i straffeloven § 28 a nettopp har blitt utvidet, anses det ikke aktuelt å foreslå ytterligere utvidelser av denne bestemmelsen. Bestemmelsen ble grundig vurdert av straffelovrådet og må få være i kraft en tid slik at man kan foreta en grundig vurdering av effekten og den praksis som utvikler seg.

Justisdepartementet vurderer om det på andre måter kan iverksettes tiltak for å øke bruken av samfunnsstraff overfor lovbrøtere som har fått eller vil få dom på ubetinget fengsel. De foreløpige resultater for samfunnsstraffen er gode og det kan være hensiktsmessig å benytte denne type straff under deler av straffegjennomføringen for domfelte som i dag ikke idømmes samfunnsstraff.

Justisdepartementet mener at det ikke er hensiktsmessig å vurdere en ordning som vil innebære at forvaltningen gis en administrativ adgang til å omgjøre en dømt straff fra en hovedstraff til en annen uten at dette er bestemt av domstolen i den enkelte sak. Det er derfor ikke aktuelt å etablere ordninger der det gjennom lovgivning åpnes for at kriminalomsorgen gis en selvstendig myndighet til å omgjøre idømt fengselsstraff til samfunnsstraff. Det er etter departementets vurdering nødvendig at det alltid er domstolen som tar stilling til hvor mye samfunnsstraff som eventuelt kan kombineres med ubetinget fengselsstraff.

6.4.2 Alternative modeller

Etter Justisdepartementets oppfatning foreligger det tre alternative løsninger man kan vurdere for å øke anvendelsesområdet for når samfunnsstraff kan kombineres med ubetinget fengsel. Det er for det første mulig å endre reglene for deldommer, slik at man utvider muligheten til å idømme ubetinget fengselsstraff og samfunnsstraff i kombinasjon. Det er også mulig å etablere et helt nytt system der retten gir

kriminalomsorgen bemyndigelse til å overføre innsatte fra fengselssoning til gjennomføring av samfunnsstraff, i forbindelse med den opprinnelige domsavsigelse eller ved en etterfølgende dom/kjennelse.

Økt adgang til deldom

Det første alternativet er å endre reglene for deldom fengselsstraff og samfunnsstraff. Straffeloven § 28 a, sjette ledd bokstav b gir i dag hjemmel for at man sammen med samfunnsstraff kan idømme ubetinget fengselsstraff på inntil 30 dager når særlige grunner tilsier det. Dagens bestemmelse er en videreføring av den ordningen man hadde i forbindelse med den gamle samfunnstjenesten. Av Ot. prp. nr. 72 (1989-1990) fremgår det at begrunnelsen for denne regelen var noe sammensatt: Departementet uttaler i den forbindelse at *"Det kan imidlertid tenkes at en straffesak omfatter flere forhold der noen gir grunnlag for å idømme samfunnstjeneste, mens ett eller flere forhold er av en slik art at det anses uheldig å anvende samfunnstjeneste av allmennpreventive grunner, for eksempel promillekjøring. Det ville være lite heldig om retten da skulle være nødt til å anvende ubetinget fengsel for det hele. Regelen tar ellers særlig sikte på de tilfellene der den siktede har utholdt varetekt i anledning saken."*

I følge registreringer i SSP ble ubetinget fengsel idømt sammen med samfunnsstraff i 137 av 2381 saker i 2005. Kombinasjonen ubetinget fengsel og samfunnsstraff benyttes således i et lite omfang.

Ved å øke begrensningen på 30 dager og endre kravet fra "særlige grunner" til "hensiktsmessig" vil man kunne øke muligheten for å kombinere ubetinget fengselsstraff med samfunnsstraff. Hvis grensen for fengselsstraffen heves til 6 måneder vil muligheten for slike dommer øke betydelig.

Domstolsbemyndigelse på overføring til samfunnsstraff

Det andre alternativet som har vært diskutert er at det i straffeloven tas inn nye regler som åpner for at domstolen i en ordinær dom på ubetinget fengselsstraff gir kriminalomsorgen bemyndigelse til å overføre domfelte fra fullbyrding av ubetinget fengselsstraff til samfunnsstraff etter at en del av straffen er gjennomført. Det vil på denne måten åpnes for at retten når den idømmer fengsel uttaler i domsslutningen at kriminalomsorgen gis tillatelse til å overføre domfelte fra fengsel til samfunnsstraff.

Dagens lovgivning inneholder ikke noe system som dette. Vi har imidlertid reglene om prøveløslatelse der kriminalomsorgen er gitt myndighet i lov til å la domfelte slippe ut av fengsel allerede etter halv eller to tredjedels soningstid. Vi har også allerede en regel i straffeloven § 28 a femte ledd der retten i forbindelse med den enkelte samfunnsstraffdom kan gi kriminalomsorgen en viss utvidet myndighet i den enkelte sak.

Hvis en regel som dette skulle etableres mener departementet at domfelte alltid må gjennomføre en viss tid i fengsel. I overensstemmelse med

straffegjennomføringslovens systematikk burde denne tiden ikke være kortere enn den første tredjedelen av soningstiden.

Etterfølgende bemyndigelse til overføring fra domstolen

Det tredje alternativet er at loven åpner for at kriminalomsorgen kan ta en sak tilbake til domstolen etter at en del av straffen er gjennomført og begjære at domfelte kan overføres til samfunnsstraff.

Det er i dagens lovgivning flere eksempler på at saker må bringes inn for retten på nytt under fullbyrdelsen av straffen. Eksempler her er gjeninnsettelse i fengsel etter prøveløslatelse eller brudd på samfunnsstraff. Det er lang tradisjon på rettsbehandling når det blir aktuelt å gå fra et mildere til et strengere regime i behandlingen av de domfelte. Det er samtidig i liten grad tradisjon for å involvere retten når den domfelte skal overføres til et mildere regime under fullbyrdingen. Det er imidlertid enkelte eksempler på dette. Under gjennomføring av den nye straffen narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) vil domstolen bli involvert i beslutninger om å overføre domfelte til mindre restriktive faser under gjennomføringen. Adgangen domstolene i dag har til å prøveløslate forvaringsdømte er også et eksempel på involvering av retten i overføring til et mildere regime.

Det er stor usikkerhet knyttet til hvilken effekt et system for overgang fra fengselsstraff til samfunnsstraff vil ha for utviklingen i bruk av henholdsvis fengselsstraff og samfunnsstraff. Forslaget bygger på en forutsetning om at det skal fullbyrdes mer samfunnsstraff og mindre fengselsstraff. Det er samtidig en mulighet at en utvidelse av adgangen til å "kombinere" fengselsstraff og samfunnsstraff fører til en økning i bruken av fengselsstraff. Det er grunn til å anta at valget av modell kan være av betydning for disse spørsmål.

Det er bare alternativet der kriminalomsorgen gis myndighet til å gå til retten og begjære at reststraffen omgjøres til samfunnsstraff, som er en modell som medfører at man med stor sannsynlighet kan legge til grunn at samfunnsstraffen vil komme som et alternativ til ubetinget fengselsstraff.

De to andre forslagene innebærer at loven åpner for å idømme mer ubetinget fengselsstraff sammen med samfunnsstraff og kan derfor føre til økt bruk av ubetinget fengselsstraff. Det kan tenkes tilfeller der retten i dag idømmer samfunnsstraff, men hvis muligheten er der vil man velge fengselsstraff siden den senere kan omgjøres.

Samtidig er det klart at det ligger store muligheter for å redusere behovet for fengselsplasser dersom samtlige saker gjelder faktisk omgjøring fra fengsel til samfunnsstraff. Hvis 200 domfelte blir overført for i gjennomsnitt fire måneder vil man redusere behovet for fengselsplasser med ca. 66 plasser dersom alle gjennomfører samfunnsstraffen som forutsatt. Det må imidlertid påregnes noe brudd på gjennomføringen.

Forslaget vil føre til behov for økte ressurser til friomsorgskontorene. Et anslag over gjennomførte samfunnsstrafftimer i 2005 indikerer en kostnad pr. time for kriminalomsorgen på ca. kr 500,-. Departementet antar at denne kostnaden vil gå noe ned når antallet gjennomførte timer øker.

De to siste forslagene vil faktisk kunne føre til en noe lenger straffegjennomføring i tid for den domfelte. Det vil være uaktuelt å innvilge en domfelt som er overført til samfunnsstraff prøveløslatelse når han har fullbyrdet to tredjedeler av fengselsstraffen. Fullbyrdelsen av straffen vil da kunne vare frem til det som opprinnelig var endt tid.

Justisdepartementet har ikke konkludert i forhold til om det bør etableres en adgang til å overføre fullbyrdelse av straff fra fengselsstraff til samfunnsstraff. Det bes derfor om høringsinstansenes vurdering av om en slik mulighet bør etableres. I tillegg bes det om en vurdering av hvilken lovgivningsmodell som bør velges.

6.4.3 Utkast til ny lovregulering

Departementet har utarbeidet utkast til mulig lovtekst knyttet til de diskuterte alternativer for overføring fra fengsel til samfunnsstraff.

Alternativ 1 - Straffeloven § 28 a sjette ledd:

Sammen med samfunnsstraff kan det idømmes

- a) bot, selv om bøter ellers ikke er fastsatt som straff for lovbruddet, eller
- b) ubetinget fengselsstraff på inntil 6 måneder når det anses hensiktsmessig.

Alternativ 2 - Straffeloven § 28 a, nytt ledd

Dersom vilkårene etter første ledd er oppfylt og det er hensiktsmessig for en positiv utvikling hos domfelte, kan retten når den ilegger en ubetinget fengselsstraff bestemme at kriminalomsorgen gis myndighet til overføre domfelte til samfunnsstraff når en tredjedel av fengselsstraffen er fullbyrdet

Alternativ 3 - Straffeloven § 28 a, nytt ledd

Retten kan etter begjæring fra kriminalomsorgen omgjøre idømt fengselsstraff på inntil 1 år til samfunnsstraff når en tredjedel av fengselsstraffen er fullbyrdet.

6.5 Promilleprogram – utvidelse av ordningen

6.5.1 Oversikt

I Ot.prp. nr. 43 (1994-1995) ble det fremmet forslag om etablering av promilleprogram som ny straffereaksjon. Ordningen ble foreslått lovfestet gjennom endringer i straffeloven § 53 nr. 3 og nr. 6, og i vegtrafikkloven § 31. Forslaget gikk ut på å bruke betinget dom med vilkår om promilleprogram (i kombinasjon med bot) som reaksjon for domfelte som hadde en alkoholkonsentrasjon i blodet over 1,5 promille. Det ble også foreslått hjemmel for tilsvarende reaksjon ved gjentatt domfellelse for promillekjøring, uavhengig av påvirkningsgrad. I begge disse situasjoner skulle det etter loven, slik den lød på forslagstidspunktet, ”som regel” reageres med ubetinget fengsel (i kombinasjon med bot).

Prøveordningen med promilleprogram ble iverksatt fra sommeren 1996 og er senere utvidet til stadig nye fylker. Fra 1. januar 2003 har ordningen vært landsomfattende.

Målsettingen med promilleprogrammet er i første rekke å få bilførere til å avstå fra bruk av alkohol ved bilkjøring. Innholdet i programmet består av 20-30 timers undervisning, individuelle samtaler, kontroll og kartlegging av behandlingsbehov. Oppfølgingen varer i 1 år.

Utviklingen i antall dommer mottatt til fullbyrdelese de siste årene viser:

2000	2001	2002	2003	2004	2005
187	192	239	334	448	558

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) foretok i 2002 en tilbakefallsmåling for deltakere i promilleprogrammet. Undersøkelsen omfattet tilbakefall for 250 deltakere som fullførte promilleprogrammet i tiden mellom januar 1997 og april 1999. Tre til fem år etter at de deltok i promilleprogrammet, var 11,6 prosent av disse siktet for igjen å ha kjørt i påvirket tilstand.

Det totale antallet straffereaksjoner for promillekjøring fram til og med 2004 ser slik ut:

1999	2000	2001	2002	2003	2004
4 525	3 901	4 821	4 162	4 559	4 048

Det er heller ingen økningstendens i anmeldte saker for promillekjøring. I 2005 var tallet 8128. Året før var antallet 8363. Antallet har gått ned siden 2002, da det ble anmeldt totalt 9631 saker.

Litt under halvparten av alle dommene medfører en ubetinget reaksjon. Her er tallene for 2002-2004:

2002	2003	2004
1 783	1 950	1 861

Det finnes ikke nøyaktig statistikk over dommer som fordeler disse på andelen med alkohol eller annen ruspåvirkning, men prøvestatistikken til Folkehelseinstituttet på grunn av mistanke om ruspåvirket kjøring gir en god indikasjon på hvor mange dommer for ruspåvirket kjøring som antakelig gjelder annen ruspåvirkning enn alkohol. Statistikken deres viser totalt rundt 9 000 prøver i året ved mistanke om påvirket kjøring. Av disse dreier 4 000 - rundt 45 % - seg om annen ruspåvirkning (se diagram).

Hvis man legger til grunn at dette forholdet også gjelder for ubetingete dommer i ruspåvirket kjøring, betyr det at rundt 800 ubetingede dommer av ca. 1900 ubetingede

dommer de siste årene, kan dreie seg om annen ruspåvirket kjøring. Gjennomsnittsstraffen for ruspåvirket kjøring er cirka 30 dager. Det betyr at de 800 dommene beslaglegger cirka 24000 fengselsdøgn, som tilsvarer rundt 70 fengselsplasser.



Folkehelseinstituttet, Divisjon for retts toksikologi og rusmiddel forskning

Justisdepartementet opprettet i mai 2004 en arbeidsgruppe som skulle foreta en gjennomgang av promilleprogrammet og komme med forslag til hvordan ordningen bør være i framtiden. Arbeidsgruppen kom med sin rapport mot slutten av 2004. Rapporten inneholdt forslag og anbefalinger om hvordan ordningen bør videreføres og gjøres permanent. Det ble blant annet fremmet forslag om å utvide ordningen med promilleprogram til kjøring i påvirket tilstand hvor på virkningen skyldes annet enn alkohol.

Arbeidsgruppen uttalte i sin rapport at formålet med promilleprogrammet tilsier at også de som under kjøringen er påvirket av andre rusmidler enn alkohol bør få muligheten til å gjennomgå et opplegg i regi av fromsorgskontor, i stedet for å sone i fengsel.

Arbeidsgruppen viste til at bilkjøring i påvirket tilstand, hvor påvirkningen skyldes andre rusmidler enn alkohol, i dag utgjør en betydelig trussel for trafikksikkerheten. Dette gjelder ikke bare påvirkning av ulovlige rusmidler, men også påvirkning som skyldes bruk av legale medikamenter. Kriteriet for at de som er påvirket av annet enn alkohol skal komme inn under ordningen, bør etter arbeidsgruppens vurdering på samme måte som ved alkoholpåvirkning være at de tidligere har blitt dømt for kjøring i påvirket tilstand, eller at påvirkningsgraden er så høy at det normalt skulle ført til ubetinget fengselsstraff.

Bruken av promilleprogram ved første gangs domfellelse er i vegtrafikkloven § 31 annet ledd, bokstav d, knyttet til graden av alkoholkonsentrasjon i blodet eller utåndingsluften. Her vil det måtte foretas en endring i lovteksten dersom også dom for kjøring påvirket av annet rusmiddel enn alkohol skal gi grunnlag for promilleprogram.

Forutsatt at de nødvendige endringer gjøres i annet ledd, kan § 31 tredje ledd, som regulerer gjentatt domfellelse for kjøring i påvirket tilstand, stå uendret.

Arbeidsgruppens rapport ble sendt ut på en bred høring i januar 2005. 24 av de 29 høringsinstansene har kommentert dette punktet i rapporten. Kun en er uenig i forslaget. To av uttalelsene er vanskelig å tolke. Hele 21 av instansene herunder Riksadvokaten, flere statsadvokatembeter, kriminalomsorgsregionene og Arbeids- og sosialdepartementet gir en klar støtte til forslaget om å utvide reaksjonen til å gjelde all ruspåvirket kjøring. Departementet oppfatter høringsuttalelsene som en massiv støtte til å utvide ordningen.

Justisdepartementet anbefaler at man gjennomfører den nødvendige lovendring for å utvide anvendelsesområdet for programmet. Det er som nevnt anslagsvis 800 ubetingede dommer i året som kan relateres til annen ruspåvirket kjøring enn alkohol.

Forslag til lovtekst

Straffeloven § 53 nr. 3 (bokstav e):

Retten kan også sette andre vilkår for utsettelsen, blant annet:

- a) at den domfelte overholder bestemmelser om oppholdssted, arbeid, utdanning eller samkvem med bestemte personer
- b) at den domfelte overholder bestemmelser om innskrenkninger i rådigheten over inntekter og formue og om oppfyllelsen av økonomiske forpliktelser
- c) at den domfelte avholder seg fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler
- d) at den domfelte gjennomgår kur for å motvirke misbruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, om nødvendig i institusjon
- e) *at den domfelte, når han samtykker i dette, gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll eller et program mot føring av motorvogn i rus (rusprogram), jf. nr. 6.*
- f) at den domfelte gjennomgår psykiatrisk behandling, om nødvendig i institusjon
- g) at den domfelte for inntil ett år tar opphold i heim eller institusjon
- h) at den domfelte møter til meglingsmøte, forutsatt at både fornærmede og domfelte har samtykket til meglingsmøte, forutsatt at både fornærmede og domfelte har samtykket til meglingsmøte i konfliktrådet.

Retten kan overlate til tilsynsmyndigheten å gi bestemmelser som nevnt i bokstav a og b.

Straffeloven § 53 nr. 6:

Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av vilkårene. Kongen kan som en prøveordning bestemme at det skal etableres *egne program* for personer som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31 jf. § 22 første ledd og som har et alkoholproblem *eller problem med andre rusmidler*. Kongen kan også som en prøveordning bestemme at det skal etableres narkotikaprogram med domstolskontroll for rusmiddelmissbrukere som er dømt for narkotikarelatert kriminalitet. Kongen gir nærmere bestemmelser om *programmene*,

herunder hvem de skal gjelde for, innholdet i og gjennomføringen av *dem.* Kriminalomsorgen har ansvaret for å følge opp domfelte som gjennomfører programmene.

Økonomiske konsekvenser

Departementet foreslår at man på samme måte som første fase av promilleprogrammet starter med forsøksvirksomhet i enkelte friomsorgsenheter. Under forutsetning av at lovarbeidet kan gjennomføres vil departementet anbefale iverksettelse seks steder første driftsår.

Foreløpige beregninger viser at tiltaket vil medføre økte driftskostnader på omlag 6 millioner kr pr år. Tiltaket vil kunne frigjøre opp mot ti fengselsplasser første driftsår og ca 20 fengselsplasser fra andre driftsår.