

Dokumenttype	NOU 1988:37	Dokumentdato	1988-12-00
Tittel	Ny fengselslov.		
Utvalgsnavn	Utvalg til å vurdere endringer i fengselslovgivningen		
Utvalgsleder	Sunde, Guri		
Utgiver	Justis- og politidepartementet		
Oppnevnt	1980-10-10	Sider	301
Kapittel	Kapittel 3 Sammendrag av innstillingen		

Fengselslovutvalgets mandat, jfr. innstillingens kap. 1, omfatter gjennomgåelse av gjeldende regler om fengselsvesenets administrative oppbygging og innholdet av frihetsberøvelsen i fengselsvesenets anstalter. Denne gjennomgåelse har gitt grunnlag for det forslag til ny fengselslov som er inntatt i innstillingen side

Kapittel Kapittel 3 Sammendrag av innstillingen
Den administrative oppbygging, (jfr.
innstillingens kap. 8.)

Etter gjeldende fengselslov er Fengselsstyret tillagt den øverste faglige ledelse av fengselsvesenet, jfr. loven § 1 . Etter fengselsloven § 56 har Fengselsstyret myndighet til å gi nærmere regler om "anstaltene, tjenesten og behandlingen av de innsatte".

Ved fengselsloven er Fengselsstyret tillagt selvstendig myndighet både i enkeltsaker og i generelle saker. Samtidig er det organisert som en avdeling av Justisdepartementet og utøver myndighet på departementets vegne og i departementets navn. Dette har gitt Fengselsstyret en organisasjonsmessig særstilling der det dels har status som direktorat, dels som departementsavdeling; en organisasjonsform som gjerne kalles blandingsdirektorat.

Utvalget har etter nærmere drøftelser foreslått at denne organisasjonsform bringes til opphør og at Fengselsstyret legges inn under Justisdepartementet som en ordinær departementsavdeling. Gjennom dette forslag tar Utvalget sikte på å eliminere den uklarhet om kompetansefordelingen som har rådet mellom Justisdepartementet og Fengselsstyret og å sikre departementets politiske ledelse den styring og kontroll som anses vesentlig i kriminalpolitiske spørsmål. Etter hvert som behandlingssideologien har tapt terreng har spørsmålet vedrørende bruk av fengselsstraff og fengselsstraffens utforming endret karakter fra mer faglige til politiske spørsmål. Kriminalomsorg i frihet har vært underlagt departementet siden årskifte 1979-80.

Når det gjelder fengselsvesenets lokale ledelse er landet i dag inndelt i fire fengselsdistrikt som omfatter samtlige lokalfengsler. Hvert distrikt og fire sentralanstalter, som faller utenfor distriktsordningen, bestyres av en direktør. Etter fengselsloven § 1 annet ledd, annet punktum, kan Fengselsstyret med visse unntak overlate til direktør i fengselsvesenet å treffe de avgjørelser som er omhandlet i loven.

Det har de senere år foregått en utstrakt delegasjon av myndighet til direktørene inne den ramme loven setter. Denne myndighetsoverføring synes å være i overensstemmelse med de tanker som ellers gjør seg gjeldende i forvaltningen. Utvalget har foreslått at man utvider adgangen til delegasjon ytterligere til å gjelde avgjørelser i alle enkeltsaker etter fengselsloven. De tidligere unntaksbestemmelser foreslås opphevet. For overføring av myndighet til direktørene taler hensynet til avlastning av departementet for såkalt løpende saker. Det dreier seg her om anvendelse av

gjeldende regelverk i det konkrete tilfelle, ikke om fastlegging eller utforming av hvilke regler som bør gjelde. For overføring av myndighet til direktørene taler videre hensynet til en raskere behandling og avgjørelse av sakene.

Utvalget har også foreslått at ordningen med sentralanstalter oppheves. Dette må ses i sammenheng med Utvalgets forslag til desentralisert soning. De tidligere sentralanstalter vil kunne integreres i det distrikt de lokalt sogner til og bety et verdifullt tilskudd til de soningsalternativer distriktene forøvrig disponerer. Videre foreslår Utvalget at de lokale enheter av kriminalomsorg i frihet integreres i fengselsdistriktene. Også friomsorgen er inndelt i distrikter. Disse følger fylkesinndelingen. Etter hvert som friomsorgen har fått et sterkere preg av å være et ledd i strafferettspleien synes nå en integrering hensiktsmessig og naturlig.

De forslag som er fremsatt må antas å ville medføre en betydelig økning av arbeidsmengden for distriktsdirektørene. Som en konsekvens av dette har Utvalget foreslått en inndeling i flere fengselsdistrikt, anslagsvis åtte. Den nærmere inndeling og avgrensing av distriktene bør overlates til administrasjonen. Utvalget har foreslått at direktøren skal kunne delegere alle avgjørelser som ikke direkte er unntatt i lovutkastet til bestyrer av anstalt eller friomsorgsenhet. Direktøren blir etter vanlige forvaltningsrettslige regler ansvarlig for instruksjon og kontroll. Utvalget foreslår også at det blir tilsatt minst to underdirektører ved hvert distrikt, hvorav en får ansvar for forberedelsen av de administrative saker og en ansvar for fangesakene. Etter Utvalgets forslag vil også underdirektørene kunne treffe avgjørelser i enkeltsaker, men da etter intern delegasjon og på direktørens ansvar.

Utvalget har vurdert å legge avgjørelsesmyndighet på det lokale plan til kollegiale organer, for eksempel til et anstaltråd der direktør eventuelt bestyrer er medlem. For å unngå en pulverisering av ansvaret for de vedtak som skal treffes er imidlertid Utvalget blitt stående ved å legge avgjørelsesmyndigheten til direktør/bestyrer alene.

Under hensyn til de vide beføyelser som foreslås lagt til direktørene har Utvalget funnet det riktig å foreslå at direktørstillingen besettes på åremål.

Utvalget har også vurdert gjeldende klageregler. Etter den nåværende ordning ligger klagesakskompetansen hos umiddelbart overordnet forvaltningsorgan, det vil si at Fengselsstyret er klageorgan i alle saker som avgjøres av direktøren. Etter Utvalgets øvrige forslag skal alle avgjørelser i enkeltsaker vedrørende fangene nå delegeres til direktør i fengselsvesenet og Fengselsstyret inngå som en ordinær avdeling i Justisdepartementet. For bl.a. å unngå at arbeidsgiverrollen og klagesakskompetansen forenes på en hånd, i Justisdepartementet, har Utvalget foreslått opprettet en selvstendig og uavhengig klagenemnd. Nemnda forutsettes arbeidsmessig og organisasjonsmessig å være adskilt fra det ordinære forvaltningsapparat. Den skal imidlertid være et forvaltningsorgan, og det er de alminnelige saksbehandlingsregler etter forvaltningsloven som etter Utvalgets forslag skal komme til anvendelse. Unntaksbestemmelsene i gjeldende fengselslov § 1a foreslås opphevet med to unntak: tjenestemann og medinnsatt skal ikke kunne opptre som fullmektig, og klagefristen i refselsaker settes til syv dager. Nemnda foreslås sammensatt av tre medlemmer oppnevnt på åremål.

Utvalget har foreslått gjeldende ordning med tilsynsråd - tilsynsmenn avvirket. Disse organene har alltid hatt en meget begrenset kompetanse og har etter at man fikk Ombudsmannsordningen og bedre saksbehandlingsregler gjennom forvaltningsloven gradvis mistet sin betydning. I denne forbindelse skal også nevnes at Utvalget har foreslått innført fri rettshjelp for fanger som ellers fyller vilkårene for det i spørsmål som gjelder deres forhold under straffullbyrdelsen, jfr. innstillingens kap. 7.3.

Innholdet av frihetsberøvelsen - prinsipielle synspunkter

Det ligger utenfor Utvalgets mandat å drøfte hvorvidt, eller i hvilken utstrekning, fengselsstraffen skal opprettholdes. Følgelig har det også ligget utenfor Utvalgets mandat å drøfte alternative straffformer. Mens Utvalget har vært i funksjon, er samfunnstjeneste innført som et alternativ til fengselsstraff. Utvalget ser det som positivt at det gjøres forsøk på å finne fram til nye straffformer som kan være bedre egnet i dagens samfunn både hva angår innhold og virkning.

Når det gjelder fengselsstraffens innhold, har Utvalget funnet begrenset veiledning såvel i de aksepterte straffeteorier som i formelle betraktninger fra dagens fengselsbegrep i den øvrige lovgivning og en historisk gjennomgang av dette lovbegrepet. Det samme gjelder en abstrakt diskusjon av begrepet "frihetsberøvelse". Dette siste begrep antyder imidlertid etter Utvalgets oppfatning, i hvilken retning man må gå. Fengselsstraffens reelle innhold blir at samfunnet griper inn i den normale livssituasjon. Utvalgets grunnsyn er at det ikke må gjøres flere og tyngre inngrep enn hva som er nødvendig for at det skal være en fengselsstraff. Dermed blir straffeteoriene ikke positive begrunnelser for utformingen av fengselsstraffen, men negative skranker. Det blir et spørsmål om hvor langt man kan gå i å tillate fanger å leve sitt normale liv uten at straffeteoriene, som Utvalget skal legge til grunn, trues. Utvalget har også i sine vurderinger avveiet dette mot samfunnets straffebehov overfor kriminaliserte handlinger. Da den offentlige strafferettspleie også skal virke til å unngå "privat straffefølgning", må i alle fall den umiddelbare virkning av fengselsstraffen, i soningens første fase, ha et innhold som tilfredsstiller almenhetens straffebehov overfor bestemte handlinger. Senere under soningen vil fangenens individuelle behov kunne tillegges større vekt.

Utvalget har lagt et normaliseringsprinsipp til grunn for sitt videre arbeid. De rettslige konsekvenser av prinsippet er at de innskrenkninger det er tale om oppfattes som unntak fra de rettigheter som ellers gjelder i det frie samfunn. Utgangspunktet er, etter Utvalgets oppfatning, at domfelte under straffullbyrdelsen skal ha alle sine rettigheter i behold, med mindre det er gjort særlige unntak begrunnet i hensynet til gjennomføring av selve frihetsberøvelsen. Slike unntak må gis med hjemmel i lov eller forskrift, og det må gå klart frem av reglens forarbeider hvorfor unntaket ansees begrunnet i dette hensyn.

Et grunnprinsipp i Utvalgets forslag til ny fengselslov er da også at en fange ikke må underlegges andre innskrenkninger enn de som er nødvendige for gjennomføringen av straffullbyrdelsen, jfr. lovutkastet § 1-2, annet ledd. Den domfelte skal, både under straffullbyrdelsen og ikke minst etter løslatelsen, tilpasse seg og fungere best mulig i forhold til det "normale samfunnsliv".

Det vil da være uhensiktsmessig å gjøre mer drastiske innskrenkninger i den personlige frihet under straffullbyrdelsen enn det som ansees nødvendig i det enkelte tilfelle for gjennomføring av straffen.

I denne forbindelse har Utvalget også hatt omfattende drøftinger av begreper som "likhet" og "rettferdighet". Det vises spesielt til drøftinger under kapittel 6.5. Utvalget er blitt stående ved at ethvert inngrep vil ha ulike virkninger overfor de enkelte domfelte. For å oppnå den samme straffevirkning, kan det også være store forskjeller i omfanget av de innskrenkninger som behøves iverksatt. "Rettferdighet" er også et relativt begrep, og Utvalgets drøftelser har vist at det må vises forsiktighet med å begrunne eller avvise en løsning bare under henvisning til hva som ansees "rettferdig" eller "urettferdig".

Blant annet av denne grunn, er Utvalget kommet til at det bør innføres et straffullbyrdelsessystem som gir muligheter for mer individuell tilpassning og utforming enn dagens system. Særlig gjelder det overfor domfelte med lange fengselsstraffer. Det bør også gis muligheter for en progresjon under straffullbyrdelsen slik at innskrenkningen i forhold til

det normale liv lettes etterhvert som soningen skrider frem. Det vises til fremstillingen nedenfor på side 124 flg.

Som nye generelle prinsipper for gjennomføringen av fengselsstraffen har Utvalget derfor også foreslått desentralisert eller lokal soning, jfr.

Æ § 1-2, første ledd og plikt for fengselsmyndighetene til såvidt mulig å gjennomføre en progresjon under straffullbyrdelsen for den enkelte fange fra anstaltanbringelse til full frihet, jfr. § 1-2, tredje ledd.

Som et annet grunnprinsipp ved utformingen av fengselsstraffen, har Utvalget, i likhet med Fengselsreformkomiteen av 1951, foreslått inntatt en bestemmelse om at skadelige virkninger av frihetsberøvelsen skal søkes forebygget, jfr. lovutkastet § 1-2, annet ledd, 2. pkt. Dels kan det skje gjennom det positive innhold en kan gi straffullbyrdelsen gjennom arbeid, studier, fysiske og kulturelle aktiviteter og en mest mulig normalisert kontakt med utenverdenen. Dels kan det skje ved at de forebyggende sikkerhetsmessige tiltak, eller refselsler på regelbrudd, ikke gjøres strengere enn det som til enhver tid anses nødvendig. Hvor det foreligger valgmuligheter mellom ulike tiltak, skal det lempeligste velges dersom det er tilstrekkelig for å oppnå formålet.

Utforming av loven - forholdet lov/forskrift

Det er i mandatet stilt spørsmål om ikke lovens regler om fangebehandlingen kan gjøres mer utførlige og detaljerte, slik at man i noen utstrekning begrenser administrasjonens kompetanse til å gi regler, og å fatte vedtak av vidtrekkende betydning for fangne. Det forhold at gjeldende fengselslov i stor utstrekning overlater myndighetsutøvelse til forvaltningens fri skjønn har, har i første rekke ut fra rettsikkerhetsbetraktninger vært kritisert fra flere hold. Etter Utvalgets oppfatning bør alle regler vedrørende rettigheter og plikter for de domfelte som er undergitt straffullbyrdelse være så klare og uttømmende som mulig. Det er nødvendig om de skal ivareta vesentlige elementer i rettssikkerhetsidealet som kravet til en innholdsmessig riktig avgjørelse, forutberegnlighet og likebehandling; d.v.s. at det ikke tas utenforliggende hensyn ved avgjørelsen. Det ideelle ville antagelig være helt nøyaktig å angi hvilke betingelser som må være oppfylt for at de ulike vedtak skal kunne treffes og hvilket innhold de skal ha. Bortsett fra ved de mest inngripende restriktive tiltak antar Utvalget imidlertid at det ikke er mulig å gjennomføre en slik modell. Selv når det gjelder fangenes rettigheter og plikter er det et slikt mangfold av situasjoner som skal reguleres at det vil være umulig å gi fullstendig uttømmende regler som overflødiggjør skjønn.

I den utstrekning det må renonseres på detaljerte regler som helt eller på det nærmeste utelukker skjønn, kan rettssikkerhetshensynet bl.a. ivaretas ved at det gis klare retningslinjer for skjønnsutøvelsen. For Utvalget har det stått som sentralt å være mest mulig presis i utformingen av regler som gjelder restriktive tiltak, og unntak fra de regler som gjelder i samfunnet forøvrig, jfr. det normaliseringsprinsipp Utvalget har valgt å legge til grunn.

Når det gjelder forholdet mellom lov og forskrift jfr. under kap. 6.7 i innstillingen, erkjenner Utvalget at det på samme vis som det er urealistisk å tenke seg en fengselslovgivning uten skjønnsmyndighet for forvaltningen, er det urealistisk å tenke seg en fengselslov uten delegasjonsfullmakter. Forholdene i de enkelte anstalter er for forskjellige til at alt kan reguleres i en felles tekst og forholdene forandrer seg så hurtig at det er behov for en smidig endringsprosedyre. Mot å delegere myndighet til forvaltningen til å gi nærmere materielle regler taler foruten hensynet til rettssikkerhet hensynet til "demokrati". Med dette siste siktes til det forhold at det blir en langt bredere politisk diskusjon om en regel dersom den vedtas i Stortinget enn om den gis av forvaltningen.

Videre kan hevdes at en enkel regelendringsteknikk slik man har ved forskrifter gitt av et departement eller direktorat, åpner for revisjon av reglene som kan være nokså situasjonsbestemt. Betenkelighetene ved å gi fullmakter til viktige materielle reguleringer innenfor fengselslovens område, vil Utvalget søke å motvirke på to måter: For det første vil man styrke og utbygge lovens karakter av ramme for de materielle reguleringer. For det annet må forskrifter og andre utfyllende bestemmelser være bindende,

slik at de også kan påberopes av den enkelte fange overfor fengselsmyndighetene og ikke bare av disse selv.

Kapittel Kapittel 3 Sammendrag av innstillingen
Narkotikaproblemet

I innstillingens kap. 7.1 er nærmere redegjort for utviklingen av narkotikaproblemet i fengslene. Utvalget har her bygget på resultatene av de intervjuundersøkelser som har vært gjennomført de senere år og refererte funn, i første rekke foretatt av fengselsvesenets visitasjonspatroljer. Situasjonen reiser etter Utvalgets syn en rekke vanskelige prinsipielle spørsmål. Det er bl.a. spørsmål om hvilke tiltak som skal kunne tillates for å avdekke ulovlig befatning med narkotika under straffullbyrdelsen. Teoretisk sett er det etter Utvalgets oppfatning mulig å skape anstalter hvor narkotikasmugling er umulig. Det kan foretas en total "hermetisering" av anstaltene, der enhver kontakt med utenverdenen utelukkes.

Utvalget har imidlertid ikke kunnet akseptere at man går til en slik ytterlighet. Anstalter av denne type vil ikke bare gjøre tilværelsen uutholdelig for de fleste, men også skape større problemer enn de løser bl.a. ved isolasjon som styrker utviklingen av sub-kulturer.

Utvalget har i den forbindelse fremhevet at kontrolltiltak alene ikke er tilstrekkelig i bekjempelsen av narkotikaproblemet. Opprusting av anstaltene og en betydelig bemanningsøkning står som minst like sentrale virkemidler.

Et flertall av Utvalget er av den oppfatning at det også i vårt differensierte straffullbyrdelsessystem, fortsatt må være rom for anstalter hvor fangene i henhold til "kontrakt" forplikter seg til å avstå fra bruk av narkotika. Et mindretall er imidlertid redd for at opprettelsen av slike anstalter vil føre til at de øvrige anstalter ikke blir gjenstand for tilstrekkelig opprustning.

Kapittel Kapittel 3 Sammendrag av innstillingen
Overføring til behandling i institusjon
utenfor fengselsvesenet

Utvalget har, jfr. innstillingens kap. 11, foreslått at de gjeldende bestemmelser om overføring av syke og behandlingstrengende fanger til institusjoner utenfor fengselsvesenet opprettholdes (jfr. gjeldende lov § 32 og 12). Utvalgets prinsipielle syn er at syke mennesker ikke skal være i fengsel. Dette gjelder både de somatiske og de psykiske syke. Erfaring har vist at det særlig er fanger med psykiske lidelser som ikke får den behandling de har krav på på grunn av problemer med overføring til sykehus.

Dersom det også i fremtiden vil vise seg at psykisk behandlingstrengende fanger fortsatt blir å holde i fengslene, må det etter Utvalgets oppfatning på rent humanitært grunnlag opprettes en egen fengselsanstalt for denne gruppe fanger. Den spesialanstalt som eventuelt opprettes må da bemannes på en annen måte enn de vanlige fengselsavdelinger med et betydelig innslag av helsepersonell og personell med sosialfaglig og pedagogisk kompetanse.

Når det gjelder fanger med andre særlige behandlingsbehov antar Utvalget at behovet for overføringer vil bli noe mindre om dets forslag til ny fullbyrdelsesmodell settes i verk. Det vil da være adgang til istedet å overføre, i allefall en del av disse fanger, til mindre restriktive fullbyrdelsesalternativer som ikke setter de samme skranker for å følge

ulike behandlingsopplegg "utenfor murene".
