

Dokumenttype	NOU 1993:32	Dokumentdato	1993-11-00
Tittel	Nytt fundament for friomsorgen		
Utvalgsnavn	Friomsorgsutvalget		
Utvalgsleder	Leiksett, Kåre E.		
Utgiver	Justis- og politidepartementet		
Oppnevnt	1990-12-12	Sider	71
Note	Trykte vedlegg diverse lover og rundskriv		
Kapittel	2 Sammendrag		
	2.1 Friomsorgens overordnede mål og plass i forvaltningen		
	2.2 Personundersøkelse		
	2.3 Hybelhus		

Kapittel 2

Sammendrag

2.1. Friomsorgens overordnede mål og plass i forvaltningen

Utvalget behandler i kapittel 3 spørsmål knyttet til friomsorgens overordnede mål og plass i forvaltningen.

Det er utvalgets oppfatning at friomsorgen har sin plass blant strafferettsetatene, bl.a. ved at den administrerer gjennomføringen av frihetsinnskrenkende strafferettslige reaksjoner. Det er begrensningen i frihet som utgjør det pønale element i friomsorgsreaksjonene. Innholdet utformes slik at det ivaretar domfeltes behov for bistand med sikte på en lovlydig tilværelse.

Friomsorgens oppgaver og gjennomføringen av dem bør være hjemlet i lov. Vilkår og forpliktelser skal være eksplisitte og forståelige og konsekvensene ved brudd klare og ensartete.

Det overordnede mål er det samme for friomsorgen som for de øvrige strafferettsetater - bekjempelse av kriminalitet. I den enkelte sak er målet nådd når domfelte har gjennomført den strafferettslige reaksjon uten brudd på vilkår og uten rapporteringspliktig, ny kriminalitet. Selv om de tiltak friomsorgen setter i verk kan ha langsiktige positive virkninger på den enkeltes livsførsel, finner ikke utvalget det riktig at slike hensyn knyttes til etatens måloppnåelse og resultatmåling.

Det påhviler friomsorgen å gjennomgå sine arbeidsmetoder for stadig å forbedre dem. Etaten må tilpasse seg endrede forhold innen strafferettsvesenet og sosialsystemene, og bidra til utviklingen av et godt samarbeide.

Utvalget hevder som hovedregel at friomsorgen ikke skal utvikle egne ressurser og tiltak der slike etter lovgivningen er tillagt andre hjelpe- og serviceetater. Denne såkalte importmodellen gjøres gjeldende fullt ut. Unntaksvis kan det innen friomsorgen etableres egne tiltak isteden for eller som supplement til det øvrige tilbudsspekter. Samarbeidet med organisasjoner og enkeltpersoner er verdifullt og det bør legges betydelig arbeid i å utvide domfeltes sosiale nettverk.

Kapittelet medfører ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

2.2 Personundersøkelse

Friomsorgsutvalget har i kapittel 4 om personundersøkelse begrenset sine drøftelser til de tema som etter statsovertakelsen har vært reist med ønske om en nærmere gjennomgang og vurdering.

Det er utvalgets oppfatning at personundersøkelsen er av stor betydning for valg av reaksjon og straffeutmåling. Dens betydning øker dersom det utvikles flere målrettede og individualiserte tiltak og adgangen til differensierte sanksjonsformer blir utvidet. Dette innebærer bl.a. at undersøkelsens innhold og omfang vil være forskjellig avhengig av sakens karakter. Erfaringene fra samfunnstjenesten støtter dette synet.

For å sikre en faglig høy standard går utvalget inn for at personundersøkelse som hovedregel skal utføres av tjenestemenn i kriminalomsorg i frihet.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå endringer for så vidt gjelder friomsorgens status under rettsforhandlingene.

Straffeprosessloven 161. 1. ledd bestemmer at personundersøkelse "som regel" skal innhentes "når det antas å ha betydning for avgjørelsen om straff eller andre forholdsregler..." Utvalget går inn for at lovens formulering "som regel" opprettholdes, bl.a. med den begrunnelse at undersøkelse kan unnlates når reaksjonen er forutsigbar eller det er tale om bagatellmessige forhold.

Straffeprosessloven fastslår at retten treffer beslutning om personundersøkelse hvis siktede ikke har tilstått eller ikke samtykker i undersøkelsen. Forøvrig treffes avgjørelsen av påtalemyndigheten.

Et flertall foreslår at dagens ordning opprettholdes bl.a. fordi man finner rettsikkerheten tilfredsstillende varetatt og fordi gjeldende ordning ikke synes å ha skapt problemer. Et mindretall går inn for at retten bør beslutte innhenting av personundersøkelse i alle saker der siktede ikke samtykker. Standpunktet er begrunnet med ønske om større rettslig kontroll fordi en undersøkelse kan være et betydelig inngrep i siktedes privatliv.

Etter gjeldende ordning er det ikke adgang til å benytte tvangsmidler dersom siktede unndrar seg personundersøkelse. Ved judisiell observasjon er dette annerledes, idet siktede kan holdes fengslet inntil fremstilling kan finne sted.

Et flertall går inn for at personundersøkelse og sakkyndig undersøkelse likestilles for så vidt gjelder reglene om fengsling og fremstilling. Man legger avgjørende vekt på at beslutning truffet av domstol skal kunne gjennomføres uten siktedes samtykke. Et mindretall mener at det ikke er behov for tvangsmidler i disse situasjoner.

Det samlede utvalg går inn for at straffeprosesslovens 162 endres slik at siktede selv kan kreve spørsmålet om personundersøkelse avgjort av domstol dersom påtalemyndigheten har avslått anmodning fra han om det.

Utvalget foreslår at Justisdepartementet og Riksadvokaten vurderer tiltak for å sikre en mer ensartet praksis. De lokale friomsorgskontor må i samarbeid med påtalemyndigheten innarbeide rutiner som sikrer at undersøkelse blir foretatt slik lov og regelverk bestemmer.

Det er utvalgets oppfatning at personutredning er en bedre betegnelse enn personundersøkelse. Ved revisjon av loven bør betegnelsen endres.

Utvalgets forslag medfører ingen umiddelbare økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

2.3 Hybelhus

Det er etter utvalgets oppfatning utvilsomt at formidling av bolig til personer med særlige omsorgsbehov er en oppgave for den kommunale forvaltning. Det vises til sosialtjenesteloven av 13/12 1991 3-4 og 4-5 jfr. 2-1. En videre drift av friomsorgens hybelhus krever derfor begrunnelser som går ut over det som dekkes av sosiallovgivningen.

Utvalget mener det finnes tungtveiende argumenter for hybelhusenes fortsatte eksistens. Hybelhusene bør få større betydning ved utviklingen av differensierte strafferettslige reaksjoner.

Differensiering innebærer bl.a. overføring fra anstalt til hybelhus i løpet

av soningstiden, slik at innsatte kommer nærmere det miljø de skal leve i etter løslatelsen (normaliseringsprinsippet). Hybelhusene bør også i større utstrekning enn i dag brukes ved frisikringsopplegg. Det overordnede mål for drift av friomsorgens hybelhus er det samme som for strafferettsstatene forøvrig: Beskyttelse av samfunnet gjennom nødvendig kontroll og bistand, og hjelp til den domfelte ved reintegreringen i samfunnet.

Utvalget mener rekrutteringsgrunnlaget for hybelhusene bør utvides og at antallet som oppholder seg der som ledd i fullbyrdingen av en strafferettslig reaksjon, bør økes.

Som nevnt slår den nye sosialtjenesteloven uttrykkelig fast at formidling av bolig er en kommunal oppgave. Det er utvalgets oppfatning at de klientgrupper som er i hybelhus på frivillig grunnlag likevel fortsatt skal kunne bo der i en periode hvis de har behov for oppholdet, er motivert og kan gjøre seg nytte av det.

Det er utvalgets oppfatning at innsatte mot slutten av soningstiden bør kunne overføres til fortsatt soning i hybelhus selv om behandlingsbehov ikke foreligger, slik fengselsloven 12 krever. Det antas tilstrekkelig at slik overføring er hensiktsmessig og sikkerhetsmessig forsvarlig. Utvalgets forslag innebærer en videreutvikling av det arbeid som er nedlagt for å skape en differensiert og helhetlig kriminalomsorg. Utvalget forutsetter at den innsatte under oppholdet underlegges klare, restriktive regler og at kontrollen er tilfredsstillende.

Tilbakeføring til anstalt vil etter forslaget skje administrativt hvis den innsatte har begått alvorlige eller gjentatte brudd på reglene for fullbyrding i hybelhus.

Forslaget medfører lovendring, jfr. utvalgets forslag. Forslaget medfører en økning på driftsposten, beregnet til kr. 900 000.-.

Forslaget medfører ikke administrative konsekvenser av betydning.

Kapittel 2 Sammendrag

2.4 Promilleprogram

2.5 Tilsyn ved prøvelatelse på to tredjedels tid

2.6 Tilsyn og andre særvilkår ved betinget fengselsstraff

2.4 Promilleprogram

I kapittel 6 går utvalget inn for at det etableres et særlig tiltak for personer som dømmes for å ha ført motorvogn under påvirkning av alkohol og som samtidig har et dokumentert alkoholproblem av betydning.

Promillekjøring er et stort samfunnsproblem. Bruk av alkohol er en av de hyppigste grunner til trafikkulykker. Undersøkelser viser at det særlig er høypromilleførerne som utgjør den største trafikksikkerhetsfaren. Førere med høy promille atskiller seg fra øvrige promillekjørere bl.a. ved at de oftere er alkoholmisbrukere.

Fengselsstraff har i en årrekke vært brukt som straffereaksjon ved promillekjøring. I 1936 fikk Norge som første land i verden en fast promillegrense. I mer enn 50 år var det praksis å idømme ubetinget fengsel på minst 21 dager for promillekjøring. Etter lovendringer i 1988 ble det innført en straffeskala med tre trinn etter promillens størrelse. Etter någjeldene vegtrafikklovs 31 er ubetinget fengselsstraff og bot hovedregel ved gjentatt promillekjøring og for kjøring med over 1,5 promille.

Den individualpreventive effekt av den ubetingede straff synes

imidlertid å være begrenset. Tilbakefallsprosenten for promillekjørere er høy. Etter utvalgets syn bør det derfor åpnes for å utprøve alternativ straff for høypromilleførere og personer som gjentatt kjører med promille. Man mener at dette kan bidra til færre promilleførere på norske veier. Utvalget foreslår at det settes i verk en forsøksordning med såkalte promilleprogram som alternativ straffereaksjon fem steder i Norge. Programmene foreslås gjennomført under administrasjon og kontroll av kriminalomsorg i frihet.

Kostnadene ved gjennomføring av promilleprogram for den aktuelle gruppe er betydelig lavere enn kostnadene ved soning av fengselsstraff. Dessuten vil domfelte under gjennomføringen av programmet kunne opprettholde sin normale arbeidssituasjon. Promilledømte som gjennomgår et promilleprogram vil heller ikke bli utsatt for de negative virkninger som et fengselsopphold kan medføre. Utvalget har drøftet ulike hjemmelsgrunnlag for opprettelse av prøveordningen. Man anbefaler at det i forsøksperioden primært benyttes betinget fengselsstraff og promilleprogram som særvilkår, jfr. straffeloven 53 nr. 3. Utvalget er kommet til at det i dag ikke vil foreslå lovendring, og at spørsmålet bør vurderes i forbindelse med evalueringen av forsøksordningen.

Når det gjelder gjennomføringen av den foreslåtte ordning, går utvalget inn for en restriktiv praktisering med lav toleranse ved brudd på vilkårene for den betingede dom. Etter utvalgets vurdering bør påtalemyndigheten som hovedregel fremme bruddsaker for domstolene med påstand om ubetinget fengsel. Promilleprogrammernes innhold, omfang og varighet er av en slik karakter, at det etter utvalgets oppfatning ikke innebærer noen liberalisering av gjeldende rett. Etablering av promilleprogrammene vil etter utvalgets vurdering kreve to stillinger pr. enhet. Prøveprosjekt i fem fylkesenheter innebærer således en stillingstilførsel på 10 hjemler til friomsorgen. Utvalget er videre av den oppfatning at det bør settes av ett årsverk til å foreta en prosessorientert evaluering av prøveprosjektene.

Gjennomføringen av programmene vil kreve en tilførsel på driftsbudsjettet med kr. 150 000.- til hver av prøvefylkene, tilsammen kr. 650 000.-

2.5 Tilsyn ved prøveløslatelse på to tredjedels tid

I kapittel 7 går utvalget inn for at tilsyn som særvilkår ved prøveløslatelse på to tredjedels tid bør avvikles. Unntaksvis kan tilsyn fastsettes dersom det er særlig begrunnet.

Hovedbegrunnelsen for å foreslå en avvikling er at prøveløslatelse etter to tredjedels tid nå er hovedregelen, dvs. at to tredjedels tid i praksis fremstår som full tid. Det bør ikke fastsettes strafferettslig reaksjon etter full tid. Utvalget har ikke vurdert om prøveløslatelsesinstituttet i seg selv bør opprettholdes, men begrenset sine drøftelser til å gjelde særvilkår om tilsyn i samsvar med utvalgets mandat. Tilsyn blir etter dagens ordning normalt å betrakte som et tilbud hvor det frihetsinnskrenkende element mangler. Tilsyn ved prøveløslatelse kan således vanskelig betraktes som et strafferettslig tiltak. Rapporter om uregelmessigheter blir ikke fulgt opp på tilfredstillende måte.

Den praksis man nå ser, er innarbeidet gjennom mange år. Spørsmålet om å lovfeste to tredjedels tid som full tid har således tidligere vært reist. Utvalget antar at det neppe har noen hensikt å søke å gjeninnføre den opprinnelige prøveløslatelsesordningen, bl.a. fordi det vil kunne innebære en generell økning i det samlede straffevolum ved at færre innsatte blir løslatt på prøve og prøveløslatte blir innsatt til soning av resttid for brudd på særvilkår.

Det er utvalgets inntrykk at innsattes egen oppfatning av om tilsyn bør fastsettes tillegges betydelig vekt ved avgjørelsen. Gjeninnsetting til soning av resttid kan innebære at innsatte som sier seg villig til å stå under tilsyn risikerer en straffeskjerpelse ved brudd, mens de som motsetter seg tilsyn ikke løper en slik risiko. Utvalget

mener at en slik ordning er i strid med grunnleggende strafferettslige prinsipper.

Utvalget er på det rene med at mange domfelte vil ha betydelige sosiale, personlige og økonomiske problemer. Det er derfor viktig at fengslenes sosialarbeidere bistår med å formidle kontakt til rette instanser før løslatelse finner sted. Utvalget kan ikke se at et strafferettslig tiltak som tilsyn bør begrunnes ut fra et behov for sosiale tjenester.

Utvalgets forslag innebærer at 15 stillingshjemler frigis til andre formål.

2.6 Tilsyn og andre særvilkår ved betinget fengselsstraff

Utvalget har i kapittel 8 vurdert hvordan fastsettelse, gjennomføring og håndhevelse av tilsyn og andre særvilkår i forbindelse med betinget dom fungerer i dag. Man er av den oppfatning at fastsettelse av særvilkår, gjennomføring av tilsyn og praksis ved brudd synes tilfeldig, og ikke ivaretar de hensyn til rettslikhet og ensartet praksis man bør kreve ved strafferettslige reaksjoner. Tilsyn er en strafferettslig reaksjon som innebærer et følbart inngrep for domfelte. Det er frihetsinnskrenkningen, og bare den som utgjør represjonen ved ordningen. Innskrenkningen innebærer at man pålegger fremmøte til bestemte tider, pålegger visse forpliktelser eller aktiviteter som skal gjennomføres og kontrollerer at særvilkår overholdes. Trusselen om sanksjoner ved brudd i seg selv er tyngende. Utvalget går inn for at tilsyn med betinget dom videreføres, dog i en viss endret form.

For så vidt gjelder tilsynets begrunnelse er utvalget kommet til at det verken vil være mulig eller ønskelig å fastsette en entydig eller overordnet begrunnelse idet tilsyn bør kunne gis med ulik motivasjon i det enkelte tilfelle. For at bruk av tilsyn og andre særvilkår klart og entydig skal fremstå som en strafferettslig reaksjon må følgende forutsetninger være til stede: Tilsyn og andre særvilkår skal bare fastsettes der det foreligger en samfunnsmessig begrunnelse og man har til hensikt å reagere på brudd. Vilkårene må være relatert til lovbruddet. Det følger av dette at et generelt behov for bistand ikke alene vil være tilstrekkelig til å begrunne tilsyn eller andre særvilkår. Tilsynets gjennomføring vil etter utvalgets forslag bli mer tyngende enn den tilsynsordning man kjenner etter dagens praksis. Dette antas å føre til at det idømmes flere betingede dommer med særvilkår der man i dag ville gitt ubetinget fengselsstraff.

Straffelovens 53 stiller etter dagens ordning retten fritt til å fastsette de særvilkår man finner hensiktsmessig i den enkelte sak. Utvalget foreslår at ordningen opprettholdes. Likeledes bør loven fortsatt inneholde en oppregning av de vilkår som oftest kommer til anvendelse. Man foreslår at tilsynsprogram tas inn i oppregningen i straffelovens 53 nr. 3 som ny bokstav a. Med tilsynsprogram forstås man en målrettet, tidsbegrenset innsats for domfelte. Programmene vil kunne omfatte behandling, sosial trening, opplæring m.v. og beskriver tiltak som skal gjennomføres i tilsynstiden.

Utvalget foreslår at tilsynstiden i større grad fastsettes ut fra en individuell vurdering. For så vidt gjelder tilsynsprogrammene bør tiden vurderes i forhold til den frihetsinnskrenkning som finner sted. Loven bør fortsatt angi en tilsynstid på ett år dersom retten ikke fastsetter noe annet. Utvalget foreslår at det lovfestes en minimumstid på tre måneder.

Det er friomsorgen som skal stå for forberedelsen og gjennomføringen av tilsynsprogram og andre særvilkår. Påtalemyndigheten skal normalt rekvirere personundersøkelse der bruk av tilsynsprogram og andre vilkår er aktuelt. Friomsorgens forslag bør bare inneholde tiltak som anses nødvendig for å kunne gjennomføre den strafferettslige reaksjon uten ny kriminalitet og andre brudd på forutsetningene.

Friomsorgen skal føre kontroll med at vilkårene overholdes. Kontrolltiltakene må være tilpasset den enkelte og ikke omfatte mer

enn det som er nødvendig for å gjennomføre reaksjonen. Utvalget foreslår at straffeloven endres slik at friomsorgen gis økt kompetanse til å treffe beslutninger som sikrer at tilsyn kan gjennomføres på betryggende måte og med den nødvendige fleksibilitet. Friomsorgens myndighet bør som hovedregel utvides til å omfatte adgang til midlertidig eller varig å oppheve et eller flere særvilkår som er fastsatt i domsslutningen. Utvalget foreslår videre at friomsorgen som hovedregel skal kunne gi bestemmelser om oppholdssted, arbeid, utdanning eller samkvem med bestemte personer, jfr straffelovens 53 nr. 3 bokstav a. Dette er bestemmelser som retten etter dagens ordning kan delegere til friomsorgen. Endelig foreslår utvalget at loven hjemler adgang til at friomsorgen kan kreve utåndingsprøve, urinprøve eller annen undersøkelse når det er fastsatt forbud mot bruk av berusende eller bedøvende midler. Inngrepet er av alvorlig karakter og må fastsettes av retten i den enkelte sak.

Friomsorgen bør ha flere reaksjonsalternativer til rådighet ved brudd. Utvalget foreslår restriktive virkemidler som skriftlig irrettesettelse, innskjerping av vilkår og iverksettelse av hvilende vilkår. Om nødvendig må friomsorgen som i dag kunne anmode om politiets bistand til å pågripe og fremstille domfelte. Friomsorgens restriktive virkemidler bør etter utvalgets forslag lovfestes. Fører friomsorgens tiltak ikke frem må rapport sendes påtelmyndigheten. Det skal ikke settes i verk strengere tiltak enn hva som anses nødvendig for at domfelte etterlever vilkårene. Utvalget foreslår at straffelovens "omgjøringsbestemmelse" i 54 nr. 2 endres slik at retten skal omgjøre til hel eller delvis fullbyrdelse av ubetinget fengselsstraff der andre tiltak har vist seg eller antas utilstrekkelig. Utvalget anslår de økonomiske konsekvenser av forslag i dette kapittel til minimum en saksbehandlerstilling til hver fri omsorgsenhet, dvs. 21 nye stillingshjemler. I tillegg kreves en forsterkning ved hver enhet til administrative oppgaver, anslått til et halvt årsverk for hvert fylke dvs. 11 stillinger. Stillingsforslaget blir samlet 32 stillingshjemler. Driftsutgiftene er beregnet til kr. 2.100.100.-
