DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 39

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 39

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring

Innhold

1 Innledning, perspektiver og sammendrag ... 5
1.1 Utvikling av kriminalomsorgen i regjeringsperioden ... 6
1.1.1 Kapasitetsutvidelser i straffegjennomføringen ... 6
1.1.2 Innhold i straffegjennomføringen og forvaltningssamarbeid ... 7
1.1.3 Straffegjennomføring for særskilte grupper ... 8
1.2 Utviklingstrekk og utfordringer ... 9
1.3 Fremtidens straffe-gjennomføring ... 11
1.4 Innspill til arbeidet med stortingsmeldingen ... 13

2 Om straffegjennomføring ... 14
2.1 Bakgrunn og sentrale prinsipper ... 14
2.2 Sikkerhet og rehabilitering i kriminalomsorgen ... 16
2.3 Strafferettslige reaksjoner og strafferammer ... 17
2.4 Ubetinget fengsel og forvaring ... 19
2.4.1 Straffegjennomføring i fengsel ... 19
2.4.2 Gjennomføring av fengselsstraff i institusjon eller i samfunnet ... 21
2.5 Andre straffereaksjoner ... 22
2.5.1 Kriminalomsorgen ... 22
2.5.2 Konfliktrådet ... 23
2.6 Varetekt ... 24

3 Situasjonsbeskrivelse – status og utviklingstrekk ... 26
3.1 Utviklingen i kriminalitetsbildet og straffesakskjeden ... 27
3.2 De innsatte utgjør en mer krevende gruppe ... 29
3.2.1 Overordnede trekk ... 29
3.2.2 Lengre fengselsstraffer ... 29
3.2.3 Endringer i lovbruddstyper ... 31
3.2.4 Endringer i straffereaksjoner og gjennomføringen av straff ... 33
3.2.5 Endringer i innsatte-populasjonen ... 34
3.3 Status og utviklingstrekk for særskilte grupper i fengsel ... 35
3.3.1 Barn og unge ... 36
3.3.2 Kvinner i fengsel ... 37
3.3.3 Innsatte med nedsatt funksjonsevne ... 38
3.4 Rehabilitering og tilbakefall ... 39
3.5 Utviklingen fremover ... 40

4 Enkelte sammenligninger med andre nordiske land ... 42
4.1 Innledning ... 42
4.2 Strafferammer og gjennomføring av straff i de nordiske landene ... 42
4.3 Isolasjon i fengsel ... 45
4.4 Forvaltningssamarbeid om velferdstjenester ... 47
4.5 Utdanning og kompetanse i kriminalomsorgen ... 47

5 Fremtidens straffe-gjennomføring ... 48
5.1 Kunnskapsbasert styring og kontroll ... 48
5.2 Straffereaksjoner, straffe-gjennomføringsformer og mekling ... 50
5.3 Varsling som ivaretar hensynet til ofre for kriminalitet ... 53
5.4 Forvaltningssamarbeid og tilbakeføring til samfunnet ... 55
5.5 Isolasjon og innsatte med psykiske lidelser ... 61
5.6 Kompetanse i kriminal-omsorgen ... 64

6 Implementering og effektiv bruk av ressursene ... 67
6.1 Utvikling i kriminalomsorgens budsjett ... 67
6.1.1 Bemanning og lønnskostnader ... 67
6.1.2 Driftsutgifter og bygg ... 70
6.2 Effektivisering og innovasjon ... 71

7 Økonomiske og administrative konsekvenser ... 73
7.1 Innledning ... 73
7.2 Nærmere om konsekvensene av foreslåtte tiltak ... 73

Litteraturliste ... 76

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 39

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 18. juni 2021, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

1 Innledning, perspektiver og sammendrag

Denne stortingsmeldingen bygger videre på det humanistiske verdigrunnlaget som har ligget til grunn for straffegjennomføringen over lang tid: Mennesker er likeverdige, har egenverdi og er i stand til å forandre seg. Samtidig har den enkelte rett til å ta egne valg og er ansvarlig for konsekvensene av de valgene som tas. Den domfelte skal i straffegjennomføringen anses som en aktør i sitt eget liv.

For å realisere det humanistiske verdigrunnlaget i den praktiske hverdagen er det over lang tid utviklet en rekke prinsipper for straffegjennomføring. *Rettighetsprinsippet* står helt sentralt i straffegjennomføringen: Fengselsstraff innebærer frihetsberøvelse, ikke tap av andre borgerrettigheter. Domfelte og innsatte har den samme rett til offentlige velferdstjenester som resten av landets borgere. Innholdet i straffegjennomføringen skal bygge på *normalitetsprinsippet*: Tilværelsen under straffegjennomføringen skal, så langt det er mulig, være lik tilværelsen ellers i samfunnet. *Nærhetsprinsippet* innebærer at domfelte i størst mulig grad skal gjennomføre straffen i nærheten av hjemstedet sitt. Formålet med dette er å legge til rette for kontakt med familie og nærmiljø under straffegjennomføring og styrke overgangen til samfunnet etter at straffen er gjennomført. Prinsippet om *likebehandling* innebærer at alle, uansett kjønn, alder, sosial bakgrunn, funksjonsevne, etnisitet, religion, livssyn, politisk syn, seksuell orientering eller andre personlige forhold, skal ha samme muligheter og behandles likt under gjennomføringen av straff.

Det humanistiske grunnsynet og de etablerte prinsippene for straffegjennomføring skal ligge fast. Denne meldingen foreslår en rekke endringer for å realisere dette verdigrunnlaget i møte med nye utviklingstrekk og samfunnsbetingelser. På denne måten staker stortingsmeldingen ut kursen mot fremtidens straffegjennomføring.

Imidlertid signaliserer stortingsmeldingen en ny prinsipiell tenkning som vektlegger sterkere hensynet til ofrene for kriminalitet. En av statens aller viktigste oppgaver er å beskytte sine innbyggere. Straffbare handlinger kan ha alvorlige, langvarige og i noen tilfeller uopprettelige konse-

kvenser for dem som rammes. Etter endt straffegjennomføring kan domfelte vende tilbake til et liv i frihet. For ofrene kan konsekvensene av den kriminelle handlingen oppleves som en straff som varer livet ut. På denne bakgrunnen mener regjeringen at ofrene for kriminalitet skal ivaretas bedre i straffegjennomføringen enn hva som er tilfellet i dag.

Stortingsmeldingen bygger videre på et forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorgen og andre offentlige tjenester for å sikre at domfelte og innsatte får oppfylt sine lovfestede rettigheter. Både de som er innsatte i fengsel, og de som gjennomfører straff i samfunnet, har like rettigheter til offentlige tjenester som resten av landets borgere, slik som helse- og omsorgstjenester, arbeids- og velferdstjenester og utdanning. Forvaltningssamarbeidet innebærer at det er de ordinære velferdstjenestene som skal yte offentlige tjenester til domfelte og innsatte. Kriminalomsorgen skal på sin side legge til rette for et samarbeid slik at offentlig forvaltning når frem med sine ulike tjenester. Stortingsmeldingen legger til grunn at det overordnede målet med forvaltningssamarbeidet fortsatt bør være å tilbakeføre domfelte til samfunnet og forhindre tilbakefall til ny kriminalitet. Forvaltningssamarbeidet kan spille en avgjørende rolle for det rehabiliterende innholdet i selve straffegjennomføringen.

Det er flere offentlige etater som har ansvaret for gjennomføring av straff. Kriminalomsorgen har ansvaret for straffegjennomføring for de fleste straffereaksjoner idømt av domstolene, slik som fengselsstraff og samfunnsstraff. Konfliktrådet har ansvar for de strafferettslige reaksjonene mekling i konfliktråd, oppfølging i konfliktråd, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff. Stortingsmeldingen omhandler i all hovedsak kriminalomsorgen, men behandler på enkelte områder ansvaret til konfliktrådet.

1.1 Utvikling av kriminalomsorgen i regjeringsperioden

I løpet av regjeringsperioden har regjeringen gjort en rekke endringer i kriminalomsorgen for å tilpasse kapasiteten for straffegjennomføring til behovet, redusere soningskøen, styrke innholdet i straffegjennomføringen og redusere bruken av isolasjon i fengsel.

1.1.1 Kapasitetsutvidelser i straffegjennomføringen

Tiden fra pådømmelse av en straffesak til straffen er påbegynt, bør være så kort som mulig. Rask iverksettelse av rettskraftig idømt straff er viktig for at straffen skal ha en allmennpreventiv og individualpreventiv effekt, men dette er også riktig av hensyn til ofrene for kriminalitet. Målet er at straffereaksjoner skal være påbegynt innen 60 dager etter at kriminalomsorgen har mottatt den rettskraftige dommen, med mindre det er gitt utsettelse. Dommer som ikke er iverksatt innen denne fristen, inngår i soningskøen.

Figur 1.1 Antall ubetingede dommer i soningskø, årsgjennomsnitt.

Kilde: KDI, 2021.

Over tid har det variert betydelig hvor lang soningskøen er. Frem til midten av 2010-tallet økte årsgjennomsnittet for antall dommer i kø til rundt 1000 ubetingede dommer, før det falt kraftig i årene etterpå. Som følge av koronapandemien iverksatte kriminalomsorgen en rekke smitteverntiltak i mars 2020, blant annet ble færre innkalt til straffegjennomføring. Smitteverntiltakene var nødvendige for å verne om liv og helse, men medførte samtidig at soningskøen økte kraftig gjennom 2020. Årsgjennomsnittet for soningskøen i 2020 endte på i overkant av 900 ubetingede dommer.

Den største kapasitetsutvidelsen i kriminalomsorgen er representert ved åpningen av nytt fengsel i Agder i 2020, med to avdelinger (Froland og Mandal) med til sammen 300 plasser med høyt sikkerhetsnivå. Etter nedleggelse av eldre fengsler i Arendal og Kristiansand, blir netto økning i kapasiteten for straffegjennomføring på 183 plasser. Regjeringen har også utvidet kapasiteten ved eksisterende fengsler. Det er opprettet 75 nye fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå ved eksisterende fengsler, herunder en ny ungdomsenhet på Østlandet (Eidsvoll, underlagt Romerike fengsel). I tillegg ble Romerike fengsel (Ullersmo avdeling) og Indre Østfold fengsel (Eidsberg avdeling) utvidet med henholdsvis 96 og 85 plasser for å erstatte avdeling A i Oslo fengsel. I sum førte dette til en kapasitetsøkning i straffegjennomføringen på ni fengselsplasser. Evje avdeling, tidligere en avdeling i Arendal fengsel, ble omgjort til en egen fengselsavdeling for kvinner, og den ble utvidet med 10 nye plasser med høyt sikkerhetsnivå. Dette er nå en avdeling i det nye Agder fengsel.

Regjeringen har iverksatt en rekke tiltak for å tilpasse kapasiteten for straffegjennomføring til det faktiske behovet. Kapasiteten for straffegjennomføring i samfunnet med elektronisk kontroll (EK) er utvidet til totalt 500 plasser, og tidsrammen for i hvilke tilfeller det kan være aktuelt å benytte EK er utvidet fra fire til seks måneder. Økt bruk av straffegjennomføring i samfunnet med elektronisk kontroll reduserer behovet for fengselsplasser. I 2019 ble derfor 247 fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå ved Bruvoll, Hassel, Sandefjord, Hof og Osterøy avviklet. Flere av disse fengslene hadde da et betydelig rehabiliteringsbehov. Ordningen med bøtetjeneste ble gjort landsdekkende i 2019. Bøtetjeneste innebærer at personer som ellers skulle gjennomført subsidiær straff i fengsel som følge av manglende betaling av en bot, gjennomfører en samfunnsnyttig tjeneste. Mellom 2018 og 2020 har ordningen frigjort om lag 50 fengselsplasser som ble benyttet til gjennomføring av subsidiær fengselsstraff for bøter. Videre er det gjennomført flere soningsoverføringer for utenlandske innsatte, slik at de gjennomfører straffen i hjemlandet. I perioden 2013–2019 utgjorde soningsoverføringene en gjennomsnittlig innsparing per år på omtrent 87 fengselsplasser.

I sum har disse endringene i kriminalomsorgen gitt bedre samsvar mellom det faktiske behovet for straffegjennomføring og kapasiteten i kriminalomsorgen. I sin tur har dette bidratt til å redusere soningskøen for ubetingede dommer, og det legger godt til rette for å kunne redusere soningskøen og komme tilbake til et lavt nivå etter at smitteverntiltakene mot koronapandemien er avviklet. Det skal dessuten forprosjekteres et nytt fengsel til erstatning for de resterende byggene ved Oslo fengsel, og det er bevilget midler for å starte arbeidet med å rehabilitere Ila fengsel og forvaringsanstalt.

1.1.2 Innhold i straffegjennomføringen og forvaltningssamarbeid

Gjennom å fornye og rehabilitere bygningsmassen i kriminalomsorgen blir det i praksis enklere å legge til rette for et godt innhold i straffegjennomføringen. Moderne fengselsbygg legger ikke minst bedre til rette for fellesskap blant innsatte, noe som også kan bidra til å redusere forekomsten av isolasjon. Nytt Agder fengsel markerer et viktig løft for innholdet i straffegjennomføringen. I tillegg er videreutvikling av aktivitetstilbudet for innsatte en høyt prioritert oppgave for kriminalomsorgen, slik som arbeidsdrift og utdanningstilbudet.

For å styrke forvaltningssamarbeidet har regjeringen lagt frem og fulgt opp *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021*. Strategien skal legge til rette for bedre samordning mellom kriminalomsorgen, samarbeidende etater og kommuner. Målet er å redusere tilbakefall til ny kriminalitet og gi bedre integrering i samfunnet etter straffegjennomføring. Sentralt i strategien er arbeid med å revidere regelverk, avtaler og rutiner som avklarer ansvar og behov for informasjon om domfelte og tiltak for bedre tilgang til helse- og omsorgstjenester, bolig, opplæring og arbeids- og velferdstjenester. Departementene er representert i *Tilbakeføringsutvalget* og skal bidra til god informasjonsflyt mellom sektorene og være en arena for samordning av oppdrag til underliggende etater som har betydning for tilbakeføring til samfunnet.

Regjeringen har iverksatt en rekke tiltak for å styrke helse- og omsorgstilbudet til innsatte. For å styrke tilbudet om kommunale helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte er midlene som tildeles kommuner og fylkeskommuner med fengsel økt. En viktig utvikling er etableringen av stedlige spesialisthelsetjenester innen psykisk helsevern (PHV) og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) i alle fengsler. I tillegg har regjeringen sørget for å etablere et landsdekkende behandlingstilbud for innsatte som er dømt for seksuallovbrudd. Behandlingstilbudet er frivillig og rettet mot innsatte med størst risiko for tilbakefall til ny kriminalitet.

I tillegg til å styrke det generelle helsetjenestetilbudet til innsatte med rusproblemer, er det også etablert tre nye rusenheter i kriminalomsorgen, som følge av bevilgninger til Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020). Den samlede kapasiteten i kriminalomsorgen utgjør nå 18 rusmestringsenheter og stifinnerenheter ved 17 fengsler. Disse enhetene skal gi innsatte med rusproblemer et tilpasset innhold, rusbehandling i fengsel og legge til rette for overføring til behandling i døgninstitusjon i spesialisthelsetjenesten eller til videre behandling etter løslatelse. Som del av opptrappingsplanen er også Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) utvidet til et landsdekkende tilbud fra 2016. ND er en alternativ straffereaksjon til ubetinget fengsel for personer med rusproblemer som begår narkotikarelatert kriminalitet, og skal inneholde tverrfaglige tjenester knyttet til rusbehandling, opplæring, arbeid og bolig. Behovet for avrusningstiltak ved innsettelse i fengsel er betydelig, og som del av opptrappingsplanen for rusfeltet startet regjeringen i 2019 pilotering av en modell der avrusning gjennomføres inne i fengslet av helsepersonell. I 2021 vil en permanent avrusningsenhet opprettes ved Bjørgvin fengsel.

Det er etablert en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, med seks plasser for noen av de innsatte det knytter seg størst utfordringer til. Fellesskapsavdelingen skal bidra til å forebygge og hindre langvarig isolasjon for innsatte med alvorlige psykiske lidelser og vil være bemannet med personell fra kriminalomsorgen og helsetjenestene. Det er etablert aktivitetsteam ved flere enheter med høy forekomst av isolasjon. Regjeringen har også sørget for at det ble etablert et ressursteam ved Bergen fengsel i 2020 for innsatte med psykiske lidelser og særskilte behov.

1.1.3 Straffegjennomføring for særskilte grupper

I tråd med prinsippet om likebehandling skal alle grupper innsatte ha samme muligheter. Det er et grunnleggende mål at tallmessig mindre grupper ikke skal komme systematisk dårligere ut enn majoritetsgruppen av innsatte.

Terskelen for å plassere barn og ungdom mellom 15 og 18 år i fengsel er høy i Norge, og andre reaksjonsformer tas i bruk så langt det er mulig. Fengsel benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Det vil imidlertid være tilfeller der unge under 18 år må i fengsel. Dette vil særlig gjelde unge som har begått meget alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Regjeringen har utvidet kapasiteten i kriminalomsorgen for å kunne tilpasse innholdet i straffegjennomføringen for denne gruppen. Det er etablert en ungdomsenhet ved Romerike fengsel, som et landsdekkende tilbud for mindreårige innsatte (15–18 år) som innsettes i varetekt eller er dømt for alvorlig kriminalitet. Det er også etablert tre midlertidige plasser ved Indre Østfold fengsel, hvor mindreårige innsatte gis et tilpasset tilbud.

Unge mellom 18–24 år er en gruppe med en høy andel tilbakefall til ny kriminalitet, og ofte velger de å selvisolere seg under straffegjennomføring. Spesielt kan overgangen for mindreårige som gjennomfører fengselsstraff bli stor den dagen de fyller 18 år, ettersom de da blir underlagt de samme rammene som andre innsatte i straffegjennomføringen. I revidert nasjonalbudsjett for 2021 har regjeringen foreslått å styrke kriminalomsorgen med 5 millioner kroner til etablering av ungdomsteam som vil gi unge voksne i aldersgruppen 18 til 24 år en forsterket oppfølging. Formålet med et slikt team er å gi unge som ved fylte 18 år blir overført fra ungdomsenhet til ordinært fengsel en bedre tilrettelagt straffegjennomføring i tråd med deres behov. Styrkingen er en del av en satsing mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet som også går til å styrke konfliktrådet og politiet.

Kvinner skal så langt det er mulig, gjennomføre fengselsopphold i egne fengsler eller i fengselsavdelinger tilrettelagt for kvinner. I de tilfellene der kvinner sitter i varetekt eller gjennomfører straff i samme fengsel som menn, tilstreber kriminalomsorgen at det skal skje i avdelinger tilrettelagt for kvinner, atskilt fra menn. Fengsler som har egne kvinneavdelinger, skal legge til rette for kvinners behov, besøk og ha tilrettelagte uteområder. Arbeid, skole og fritidsaktiviteter for kvinner skal så langt mulig skje atskilt fra mannlige innsatte.

For å sikre kvinner likeverdige forhold under straffegjennomføringen har regjeringen etablert 86 nye fengselsplasser hvor kvinner er atskilt fra menn. I kriminalomsorgen er det nå en rekke fengsler eller fengselsplasser kun for kvinner: Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt (45 plasser), Ravneberget (40 plasser), Telemark fengsel, Kragerø avdeling (18 plasser) og Agder fengsel, Evje avdeling (30 plasser). I tillegg er det etablert særskilt tilrettelagte avdelinger for kvinner ved flere fengsler med høyt sikkerhetsnivå (Trondheim, Stavanger, Bergen og Kongsvinger), og tilrettelagte boenheter eller særskilte plasser for kvinner i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Både Ungdomsenhet øst og Ungdomsenhet vest mottar også kvinnelige mindreårige innsatte. Regjeringen har i 2021 oppnevnt et utvalg som skal lage en ny utredning om kvinners helse og helse i et kjønnsperspektiv. Kvinner i fengsel er nevnt særskilt i utvalgets mandat.

Ettersom det er få kvinnelige innsatte, vil det alltid være vanskeligere å ivareta både prinsippet om å gjennomføre straff i nærheten av hjemstedet (nærhetsprinsippet) og prinsippet om at kvinner og menn skal være atskilt i egne fengsler eller avdelinger. Kriminalomsorgen må balansere nærhetsprinsippet og politiets behov i varetektstiden på den ene siden og et innhold i straffegjennomføringen særlig tilrettelagt for kvinner på den andre.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å sikre likeverdig forhold og tilbud under straffegjennomføringen. Ved alle enheter som både tar imot kvinnelige og mannlige innsatte er det etablert kvinneansvarlige for å ivareta kvinners behov under straffegjennomføringen. Regjeringen har innført et rusfaglig tilbud for kvinnelige innsatte i Trondheim og Bergen fengsler. I 2021 skal det etableres et ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt for å forebygge og hindre langvarig isolasjon blant kvinnelige innsatte med alvorlige psykiske lidelser. Det tilbys flere målrettede tiltak for kvinner i fengsel, herunder et prosjekt der Oslo krisesenter samarbeider med Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt for kvinner i fengsel som er utsatt for vold i nære relasjoner. Som del av strategien *Trygge foreldre – trygge barn. Regjeringens strategi for foreldrestøtte (2018–2021)*, har Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS fått i oppdrag å utvikle et program for mødre i fengsel, som er planlagt ferdigstilt våren 2021.

1.2 Utviklingstrekk og utfordringer

En grunnleggende samfunnsoppgave for kriminalomsorgen er å redusere tilbakefall og forebygge ny kriminalitet. Andelen siktede personer med tilbakefall til ny kriminalitet i løpet av fem år etter siktelse har falt svakt siden starten av 2010-tallet, jf. figur 1.2. Av dem som ble siktet for et lovbrudd i 2014, ble i overkant av 42 prosent siktet for et nytt lovbrudd innen 2019. Av alle som blir siktet for nye lovbrudd, er det særlig stort tilbakefall til lovbruddstypene rusmiddellovbrudd, trafikkovertredelser og vold og mishandling.

Sammenligninger mellom nordiske land viser at andelen løslatte som innen to år idømmes en ny ubetinget fengselsstraff eller straffegjennomføring i samfunnet, ligger på rundt 20 prosent i Norge og Island, mens de andre nordiske landene ligger på rundt 35 prosent.[1] Det er usikkerhet knyttet til sammenligninger av tilbakefall mellom land. Dette skyldes at det er forskjeller i lovverk og praksis landene imellom, og i tillegg har metoden for å måle tilbakefall betydning for resultatet.[2] Forskning dokumenterer imidlertid at effekten av fengselsstraff slik den gjennomføres i Norge, virker rehabiliterende for en stor gruppe innsatte, i motsetning til hva som er tilfellet i mange andre land.[3]

Samtidig har det blitt en mer krevende gruppe innsatte i fengsel, og det er grunn til å forvente at det kan bli vanskeligere å redusere tilbakefallet i fremtiden. Noen av endringene er at en større andel av innsatte er dømt for alvorlige lovbrudd, slik som seksuallovbrudd og vold og mishandling. Gjennomsnittsalderen for innsatte øker, og det er færre unge som fengsles nå enn tidligere. Fengselsstraffene har generelt blitt lengre de siste ti årene. Det henger sammen med at straferammene for enkelte alvorlige lovbrudd har økt de senere årene, blant annet for seksuallovbrudd, voldslovbrudd og terrorlovbrudd. Det har også vært en tydelig økning i antallet som gjennomfører forvaringsdom uten tidsbestemt lengde på straffen, og det er i dag en betydelig andel innsatte i fengsel som har psykiske lidelser og rusproblemer. En viktig endring de siste årene som har stor betydning for både kriminalomsorgen og helsetjenesten, er at stadig flere dømmes til psykisk helsevern og til tvungen omsorg. Dette innebærer at stadig flere gjennomfører straff i helseinstitusjon istedenfor i fengsel.

---

1 Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter (2019).
2 Fazel og Wolf (2015), Andersen og Skardhamar (2014).
3 Villattaz mfl. (2015), Bhuller mfl. (2020), Doleac (2020).

Figur 1.2 Prosentandel siktede personer med tilbakefall til ny kriminalitet i løpet av fem år, fordelt på lovbruddstypen ved tilbakefallet.

Kilde: SSB 2021, tabell 09426.

Mange innsatte i norske fengsler er mer isolert enn det som er ønskelig i seg selv, men også ut fra målet om rehabilitering og tilbakeføring til et liv uten kriminalitet. Forekomsten av isolasjon har vært gjenstand for kritikk fra flere nasjonale og internasjonale organer. I 2020 behandlet Stortinget en særskilt melding fra Sivilombudsmannen om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler (Dok 4:3 (2018–2019)). I meldingen påpekes det blant annet at omfanget av isolasjon i fengsel er stort, at lovgivningen om isolasjon er mangelfull, og at innsatte som isoleres ikke følges godt nok opp av kriminalomsorgen og helsetjenesten.

Sivilombudsmannen påpeker videre at de eksisterende ordningene for myndighetenes kontroll av isolasjonsbruk har store svakheter. Det mangler pålitelige data om omfanget av isolasjon i fengsel, og tilsynsrådene for kriminalomsorgen har ikke et tilstrekkelig klart mandat og tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å sikre et systematisk og jevnlig tilsyn. For å kunne ivareta innsattes rettssikkerhet, anbefaler Sivilombudsmannen at tilsynsordningen styrkes ved å lovfeste et mandat som sikrer systematisk og jevnlig tilsyn i tråd med internasjonale menneskerettighetsstandarder.

Det er et ansvar for kriminalomsorgen å sikre at forholdene under straffegjennomføring forebygger isolasjonsskader, herunder å legge til rette for aktivisering også av særlige sårbare grupper av innsatte, samt tilrettelegge for at helsetjenesten kan yte nødvendige helse- og omsorgstjenester. Både den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten må ivareta sitt sørge for ansvar overfor innsatte i fengsel.

Isolasjon kan medføre skade, og personer som allerede har psykiske lidelser, er særlig sårbare for å utvikle slike isolasjonsskader. Samtidig opplever kriminalomsorgen at det er mange innsatte i fengsel som har psykiske lidelser som ikke i tilstrekkelig grad er utredet og behandlet av helsetjenesten. Det er en utfordring å legge til rette for at innsatte med store helseutfordringer kan delta i et ordinært fengselsfellesskap. Forekomsten av psykiske lidelser kan både bidra til isolasjon for enkelte innsatte, samtidig som isolasjon kan fremkalle eller forsterke eksisterende psykisk uhelse. Utfordringene med isolasjon og psykisk helse hos innsatte er komplekse og et felles ansvar for kriminalomsorgen og helsetjenestene.

Fengsler kan være en arena for radikalisering. Noen innsatte har sårbarhetsfaktorer som kan gjøre dem særlig utsatte for ulike typer påvirkning. Per april 2021 var i overkant av ti personer siktet, tiltalt eller domfelt for kriminalitet relatert til terror eller hatkriminalitet i Norge. Blant disse er det både innsatte med høyreekstreme og ekstreme islamistiske sympatier. I tillegg er det knyttet bekymring om radikalisering til en tilnærmet like stor gruppe innsatte.

Innsatte i denne gruppen skal ikke få anledning til å danne egne nettverk i fengslene, bidra til

å radikalisere andre eller gruppere seg slik at de utgjør en maktfaktor overfor andre. Kriminalomsorgen har derfor iverksatt en rekke tiltak for å forebygge og håndtere radikalisering og voldelig ekstremisme. For å styrke kapasiteten i kriminalomsorgen er det blant annet etablert en ordning med radikaliseringskoordinatorer i regionene, radikaliseringskontakter i de enkelte enhetene og ulike utdanningstilbud for ansatte. Innsatte i målgruppen tilbys en egen mentorordning. I tillegg utreder blant annet Kriminalomsorgsdirektoratet bruk av spesialiserte risikovurderingsverktøy for å vurdere hvorvidt enkeltindivider representerer en reell terrortrussel.

Dessuten er tilbudet under straffegjennomføringen til denne gruppen innsatte styrket. Det skal etableres et pilotprosjekt med livssynsteam med representanter for ulike tros- og livssynssamfunn som sammen skal møte innsattes tros- og livssynsbehov. På grunnlag av erfaringene skal det vurderes å opprette en permanent ordning for tros- og livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen. Rekrutteringen vil være basert på en nøye seleksjon av aktuelle kandidater etter kvalifikasjoner og egnethet. Tiltaket om en forsøksordning er forankret i handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion samt i handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Det arbeides også med å utvikle nye metoder for å kunne bruke gjenopprettende prosess overfor innsatte og domfelte i denne gruppen.

Det er imidlertid en utfordring å sikre varig reintegrering til samfunnet for terrordømte. Det er behov for mer kunnskap om effektive tiltak mot radikalisering under straffegjennomføring og om hvordan myndighetene best kan legge til rette for at terrordømte går bort fra intensjonen om å benytte vold, eventuelt oppfordre andre til å bruke vold, for å oppnå målene sine. Det er også behov for mer kunnskap om risikovurderinger, både for tidligere terrordømte og andre radikaliserte. Som for andre innsatte forutsetter en vellykket tilbakeføring til samfunnet for denne gruppen koordinert innsats mellom politiet, kriminalomsorgen og de ulike velferdstjenestene gjennom forvaltningssamarbeidet. Innsatsen forutsetter også en tett dialog med politiet og PST om nye trusler og virkemidler.

1.3 Fremtidens straffegjennomføring

Som for andre deler av offentlig sektor, er det viktig å finne et riktig balansepunkt mellom sentral styring og desentralisert ansvar i kriminalomsorgen og i konfliktrådet. På den ene siden kan det være etaten lokalt som har de beste forutsetningene for å vurdere hvordan straffegjennomføringen bør skje i det enkelte tilfellet. Sentral detaljstyring av straffegjennomføringen kan medføre mindre effektiv ressursbruk. Samtidig skal den sentrale styringen sikre rettssikkerhet, likhet og likeverd i tjenestene, i tillegg til en samordnet og effektiv offentlig ressursbruk. For å kunne stake ut kursen for fremtidens straffegjennomføring mener regjeringen det er behov for endringer innenfor flere områder av straffegjennomføringen.

For det første er det behov for å forbedre grunnlaget for *kunnskapsbasert styring og kontroll* av straffegjennomføringen. Straffereaksjoner er blant de mest inngripende tiltak staten kan iverksette overfor innbyggerne. Det er grunnleggende å styrke kunnskapsgrunnlaget for styringen av straffegjennomføringen, herunder sikre rettssikkerhet og likebehandling av ulike grupper, og å videreutvikle det rehabiliterende innholdet i straffegjennomføringen.

For det andre er det nødvendig å videreutvikle og tilpasse *straffereaksjoner, straffegjennomføringsformer og meklingsordningen* i tråd med kriminalitetsbildet og teknologiske løsninger. Begrensningene for bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter gjennomføringstid og lovbruddstyper bør ligge fast, men de ulike straffegjennomføringsformene bør gjennomgås for å vurdere forenkling og effektivisering basert på domfeltes behov og risiko. Blant annet bør det sikres et rimelig samsvar mellom hvor alvorlig lovbruddet er, risiko for tilbakefall til ny kriminalitet og kontrolltiltak ved utslusing fra ulike straffegjennomføringsformer. Det er også behov for å evaluere effekten av straffereaksjoner og meklingsordningen i konfliktrådet i lys av endringer i blant annet kriminalitetsbildet.

For det tredje signaliserer denne stortingsmeldingen en sterkere vektlegging av hensynet til *ofrene for kriminalitet*. Etter regjeringens vurdering bør samfunnet ivareta ofrene for kriminalitet bedre enn i dag og legge større vekt på hensynet til dem. Det er behov for et nytt regelverk for kriminalomsorgens varsling til fornærmede og etterlatte. Etter endt straffegjennomføring kan domfelte vende tilbake til et liv i frihet, mens ofrene for kriminalitet i noen tilfeller må leve med uopprettelige konsekvenser av kriminelle handlinger livet ut.

Prinsippet om *forvaltningssamarbeid* mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene bør ligge

fast. Det er likevel behov for å videreutvikle samarbeidet og tydeliggjøre ansvaret for de ulike partene i dette samarbeidet. Kriminalomsorgen bør rendyrke rollen som ansvarlig for straffegjennomføring og tilrettelegger for forvaltningssamarbeid. Ansvaret for offentlige tjenester og viktige bidrag til innholdet i straffegjennomføringen og oppfølgingen etter løslatelse bør ligge hos de kommunale og statlige velferdstjenestene. Tilbudet av velferdstjenester spiller en avgjørende rolle for rehabilitering av innsatte og en vellykket tilbakeføring til samfunnet. Et godt samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kriminalomsorgen kan også bidra til å redusere bruken av isolasjon i fengsel for enkelte innsatte med psykiske lidelser og rusproblemer. En rekke frivillige og ideelle organisasjoner spiller en viktig rolle for innholdet under straffegjennomføringen og oppfølgingen etter løslatelse. En slik rolle bør disse organisasjonene fortsette å spille i straffegjennomføringen. Samtidig skal frivillige og ideelle organisasjoner være et supplement til det offentlige tilbudet, ikke en erstatning for det offentlige ansvaret.

I tillegg er det behov for å videreutvikle *kompetansen* til de ansatte i kriminalomsorgen. Blant annet tilsier endringer i kriminalitetsbildet og en mer krevende innsattepopulasjon enn tidligere at utdanningstilbudet bør videreutvikles. Siden utdanningstilbudet skal være forskningsbasert, er det også avgjørende å videreutvikle forskningsgrunnlaget for kriminalomsorgen.

For å kunne utforme konkrete løsninger for fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring innenfor disse områdene er det nødvendig å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag. Stortingsmeldingen foreslår derfor en rekke utredninger og evalueringer for å utvikle et slikt kunnskapsgrunnlag. På enkelte områder er det allerede et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å utforme konkrete løsninger. Sammen gir disse områdene retning for fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring. For å kunne implementere disse endringene på en god måte er tilstrekkelig bemanning og moderne fengselsbygg avgjørende faktorer. Flere av forslagene som stortingsmeldingen fremmer skal bidra til en mer effektiv ressursbruk i kriminalomsorgen og konfliktrådet.

Med det som utgangspunkt peker denne stortingsmeldingen på følgende endringer for å forbedre straffegjennomføringen i årene fremover:

- Utvikle statistikkgrunnlaget for straffesakskjeden for å kunne følge saker gjennom hele straffesakskjeden og legge dette til grunn for etatsstyringen av kriminalomsorgen og konfliktrådet og langtidsplanlegging av straffegjennomføringen
- Etablere ny indikator for deltakelse i arbeid og utdanning etter løslatelse som del av kunnskapsgrunnlaget for etatsstyringen av kriminalomsorgen og dialogen med partene i forvaltningssamarbeidet
- Videreutvikle forskningsgrunnlaget om effektene ulike typer straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i kriminalomsorgen har for tilbakefall til ny kriminalitet og ulike livsløpsutfall, herunder deltakelse i utdanning og arbeid
- Opprettholde dagens begrensninger for straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter domslengde, gjennomføringstid og lovbruddstyper
- Gjennomgå straffegjennomføringsformene i kriminalomsorgen for å vurdere forenkling og effektivisering basert på domfeltes behov og risiko, herunder bruk av digitale kontrolltiltak
- Evaluere effekten av meklingsordningen i konfliktrådene og gjenopprettende prosess, og på dette grunnlaget vurdere endringer i konfliktrådene
- Gjennomføre et regelverksarbeid om varsling fra kriminalomsorgen der hensyn til fornærmede og etterlatte vektlegges sterkere enn det som ligger i dagens regler
- Skaffe bedre kunnskap om innsattes tjenestebehov og hvilke tjenester de i dag mottar, for deretter vurdere eventuelle tiltak som kan sikre gode tjenester til innsatte og forbedre samordningen mellom kriminalomsorgen, samarbeidende etater og kommuner
- Legge vekt på brede støtteordninger med åpne og resultatorienterte kriterier for tildelinger til frivillige og ideelle organisasjoner som arbeider med tilbakeføring til samfunnet
- Videreutvikle kunnskapsgrunnlaget om effektene av innholdet i straffegjennomføringen og oppfølgingen etter løslatelse i regi av enten kriminalomsorgen, velferdstjenestene eller frivillige organisasjoner
- Fortsette arbeidet med å forebygge isolasjon og isolasjonsskader blant innsatte i fengsel
- Nedsette et offentlig utvalg for å utrede ivaretakelsen av innsatte med helsemessige forhold som vanskeliggjør deltakelse i fengselsfellesskapet
- Videreutvikle grunnutdanning, etter- og videreutdanningstilbud og forsknings- og utviklingsvirksomheten i regi av Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS

- Legge til grunn at alle forslagene fremmet i meldingen dekkes innenfor berørte departementers gjeldende budsjettrammer

1.4 Innspill til arbeidet med stortingsmeldingen

Under arbeidet med stortingsmeldingen er det mottatt innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet, andre fagorganer og ulike organisasjoner.

Vinteren og våren 2021 ble det avholdt innspillsmøter med aktører tilknyttet kriminalomsorgens virksomhet. På grunn av koronapandemien ble møtene avholdt digitalt. Den 17. februar 2021 var det møte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og fagorganisasjonene og det sentrale hovedverneombudet. Fra fagorganisasjonenes side deltok Akademikerne, Kriminalomsorgens Yrkesforbund, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund og UNIO. Deretter ble det 25. februar og 11. mars 2021 avholdt møter med ulike interesseorganisasjoner. Her deltok Advokatforeningen, For Fangers Pårørende, Frelsesarmeen, Juridisk rådgivning for kvinner, JussBuss, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Musikk i fengsel og frihet, Norges institusjon for menneskerettigheter, Retretten, Røde Kors, Røverhuset, Rådet for psykisk helse, Sammen for livet, Sivilombudsmannen, Stiftelsen CRUX, Stine Sofies Stiftelse, Vardeteateret og Wayback.

Formålet med møtene var å få innspill til løsninger på sentrale utfordringer i kriminalomsorgen og straffegjennomføringen. Foruten møtene, fikk aktørene anledning til å sende inn skriftlige innspill. Noen aktører hadde kun anledning til å gi skriftlig innspill. Både de muntlige og de skriftlige innspillene har vært svært nyttige i arbeidet med stortingsmeldingen.

Forut for møtene ble følgende momenter vektlagt av departementet som utgangspunkt for innspillene:

- Innhold i straffegjennomføringen
- Fysiske forhold i straffegjennomføringen
- Innsatte med psykiske lidelser i fengsel og forekomst av isolasjon
- Samarbeid mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene, både under og etter straffegjennomføring
- Samarbeid med sivil sektor og frivillige organisasjoner
- Ivaretakelse av interessene og hensynet til pårørende og etterlatte

De ulike organisasjonene var positive til at det legges frem en stortingsmelding, og støttet i hovedsak disse momentene som utgangspunkt for meldingen. I tillegg ble det supplert med ytterligere momenter, blant annet ressurssituasjonen i kriminalomsorgen og sårbare gruppers situasjon. Noen innspill gjelder regelverksendringer, mens andre er mer rettet mot prioritering av ressurser. De ulike innspillene omfatter en mengde temaer og forslag knyttet til straffegjennomføringen.

2 Om straffegjennomføring

2.1 Bakgrunn og sentrale prinsipper

Formålet med kriminalpolitikken er å motvirke handlinger som er kriminalisert. Begrepet straff blir tradisjonelt definert som et onde som staten tilføyer en lovovertreder, på grunn av lovovertredelsen, i den hensikt at det skal føles som et onde. Straffens tilsiktede virkninger kan deles i tre hovedgrupper.

Straffen skal virke *individualpreventivt* ved at domfelte forhindres fra å begå nye lovbrudd så lenge frihetsberøvelsen varer (inkapasitering), at domfelte opplever straffen som så negativ at vedkommende avstår fra fremtidige lovbrudd (avskrekking), og ved at forholdene legges til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye lovbrudd (forbedring). Straffen skal også virke *allmennpreventivt* ved at trusselen om straff skal virke avskrekkende nok til at allmennheten generelt sett vil avstå fra å begå kriminalitet, ved kost-nytte-virkninger der de mulige kostnadene anses større enn fordelene som kan oppnås ved lovbruddet, og på lengre sikt ved den holdningsskapende effekten i samfunnet. Den tredje tilsiktede virkningen av straffen er å opprettholde *den sosiale ro*, som har sin opprinnelse i gjengjeldelsesteoriene, og er knyttet til den atferdsregulerende virkning det har at lovbrudd blir straffet – gjengjeldt.

Hovedmålene for straff og for kriminalomsorgen er på den ene siden sikkerhet og samfunnsbeskyttelse og på den andre siden rehabilitering og tilbakeføring. Midler og metoder for hvordan man skal nå disse to målene, har variert opp gjennom historien og varierer fortsatt mye mellom ulike land. Straffegjennomføringsloven § 2 angir formålet med gjennomføring av straff:

> Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.
>
> Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen.
>
> Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

Det som umiddelbart kan virke som uforenelige motsetninger, lar seg kombinere i en moderne kriminalomsorg som har de riktige rammene. Samfunnsbeskyttelsen er avhengig av god rehabilitering og tilbakeføring. God sikkerhet under straffegjennomføring er nødvendig for å drive et effektivt og godt rehabiliterings- og tilbakeføringsarbeid. Det er dokumentasjon på skadevirkningene av å sitte i fengsel, blant annet passivisering og institusjonalisering. Skadevirkninger kan gjøre det vanskeligere å vende tilbake til et normalt samfunn og øker derfor faren for tilbakefall til ny kriminalitet etter løslatelse.

For å realisere disse målene, og det humanistiske menneskesynet som ligger til grunn for kriminalomsorgen, er det over tid utviklet et knippe grunnleggende *prinsipper for straffegjennomføring*:

Rettighetsprinsippet innebærer at det er selve frihetsberøvelsen som er straffen. Domfelte skal ikke tape andre borgerrettigheter. Dette var tidligere ingen selvfølge, og er det fortsatt ikke i mange andre land. Det følger av menneskerettsloven at bestemmelsene i nærmere opplistede konvensjoner mv. ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Blant annet gjelder dette Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene (EMK) og De forente nasjoners internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). Menneskerettighetene har i dag stor betydning for rettsutviklingen, og brudd på menneskerettighetene påberopes oftere enn før i saker om straffegjennomføring. Utgangspunktet for straffegjennomføringsloven er at domfelte har de samme rettighetene som andre personer, men med unntak og begrensninger som følge av selve straffegjennomføringen.

Fengselslovutvalget la i NOU 1988: 37 til grunn et normaliseringsprinsipp som utgangspunkt for utformingen av fengselsstraffens innhold. Utgangspunktet måtte, etter utvalgets opp-

fatning, være at den innsatte i størst mulig grad skulle leve en normalisert tilværelse under sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. *Normalitetsprinsippet* ligger til grunn også for dagens straffegjennomføringslov. Normalitetsprinsippet innebærer at tilværelsen under straffegjennomføringen så langt som mulig skal være lik tilværelsen ellers i samfunnet. Straffegjennomføringen skal ikke være mer tyngende enn nødvendig. Normalitetsprinsippet har mange praktiske konsekvenser. Innsatte bør planlegge egen økonomi, handle og lage mat, vaske tøy og holde cellen ren og jobbe eller gå på skole under straffegjennomføringen. Innføring av mulighet for selvforpleining i fengslene er et viktig bidrag for å oppnå økt grad av normalisering under straffegjennomføring og på den måten utvikle og styrke den enkeltes ferdigheter og mulighet til å mestre dagliglivet ute i samfunnet. Med selvforpleining kan innsatte få mer kunnskap om matlagning, ernæring og privatøkonomi og styrke sine sosiale ferdigheter gjennom samhandling med andre på avdelingen. Det å trene på dagliglivets aktiviteter og ta ansvar for eget liv inkluderer også å legge til rette for at innsatte kan bli «digitale borgere», som i praksis er viktig i våre dager. Ved straffegjennomføring i samfunnet er ikke domfelte tatt helt ut av sitt daglige liv. Denne typen straffegjennomføring gir dermed en god oppfyllelse av normalitetsprinsippet.

Forvaltningssamarbeidet om offentlige tjenester i kriminalomsorgen kan ses som en viktig konsekvens av rettighets- og normalitetsprinsippet. Det innebærer at samfunnets ordinære tjenesteapparat yter sine tjenester også til fengselsinnsatte (ofte betegnet som importmodellen). Lovgivningen fastsetter hvilke rettigheter landets borgere har, slik som rett til helsehjelp, trygdeytelser, sosialhjelp, utdanning, bibliotek og religiøse tjenester. Ordningen med forvaltningssamarbeidet om offentlige tjenester skal blant annet sikre at innsatte mottar tjenester på linje med andre deler av befolkningen, og medfører at kriminalomsorgen som hovedregel ikke skal utvikle egne tiltak for funksjoner som andre etater er ansvarlige for. Eventuelle ordninger i regi av kriminalomsorgen vil være begrunnet i at eksisterende tiltak er utilgjengelige eller utilstrekkelige eller av sikkerhetsmessige grunner ikke kan benyttes.

Det følger av modellen med forvaltningssamarbeid at redusert tilbakefall til ny kriminalitet er et felles ansvar for flere sektorer og forvaltningsnivåer. For å realisere ønskede samfunns- og brukereffekter, som redusert kriminalitet og lovlydighet, skal domfelte ha tilgang til nødvendige helse- og omsorgstjenester, bolig, opplæring og arbeidsrettede og sosiale tjenester. Kriminalomsorgen skal tilrettelegge for tjenesteyting fra andre sektorer. Forvaltningssamarbeidet skal sikre gode tjenester og dermed også bedre mulighet for god rehabilitering og tilbakeføring. Det at også andre etater enn kriminalomsorgen er til stede og utfører arbeid i fengslene, bidrar dessuten også positivt til transparens og rettssikkerhet.

Prinsippet om progresjon i straffegjennomføringen innebærer at rammene for straffegjennomføringen blir gradvis mindre strenge, og at den domfelte får mer frihet jo nærmere tidspunktet for endt tid kommer. Hensikten med progresjon er at den domfelte lettere skal kunne tilpasse seg livet etter straffegjennomføringen. Dette er særlig viktig for innsatte med lengre fengselsstraffer, hvor kontrasten mellom mange år i institusjon og et liv i frihet vil være stor. Det er et mål at domfelte ikke skal gjennomføre straff på et høyere sikkerhetsnivå enn det som er nødvendig for å trygge samfunnet. Mulighetene for å gjennomføre straff i samfunnet skal blant annet legge til rette for at domfelte i noen tilfeller kan få mulighet til å gjennomføre siste del av en lang straff utenfor fengsel. En hensiktsmessig progresjon kan redusere faren for ny kriminalitet.

Nærhetsprinsippet innebærer at domfelte så langt det er mulig skal gjennomføre straffen i nærheten av hjemstedet. Hensikten er å legge til rette for at den domfelte kan opprettholde kontakt med familie og nærmiljø. Ikke alle domfelte vil tilbake til hjemkommunen og sitt gamle nettverk ved løslatelse, og også andre hensyn medfører at nærhetsprinsippet ikke alltid bør veie tyngst. En del innsatte har behov for høyspesialiserte tjenester knyttet til sikkerhet eller rehabilitering under straffegjennomføringen. Kvinner og barn, som tallmessig utgjør små grupper innsatte, skal i prinsippet skjermes fra henholdsvis mannlige og voksne innsatte og i tillegg ha et tilbud som er likeverdig med tilbudet til andre innsatte. Dette kan være vanskelig å kombinere med nærhetsprinsippet. En andel av de utenlandske innsatte som til enhver tid sitter i norske fengsler skal overføres til fortsatt straffegjennomføring i hjemlandet eller transporteres ut fra Norge når straffen er ferdig gjennomført. For denne gruppen er det av mindre betydning hvor i landet fengselsstraffen gjennomføres. I en situasjon hvor det er mangel på straffegjennomføringskapasitet, vil nærhetsprinsippet dessuten måtte vike for hensynet til at straffegjennomføring skal påbegynnes så snart som mulig etter rettskraftig dom. På samme måte som for domfelte kan det også for varetekts-

innsatte være av verdi å være i et fengsel nær hjemstedet. For denne gruppen kan det av ressurshensyn også være viktig med geografisk nærhet mellom varetektsplass, politi og domstoler.

Moderne kommunikasjonsteknologi, med mulighet for digitale besøk eller digitale møter, kan bidra til å redusere ulempene i tilfeller der innsatte må være i et fengsel langt hjemmefra. Straffegjennomføring i samfunnet, og særlig straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel, ivaretar i stor grad nærhetsprinsippet.

Kjernen i begrepet *rettssikkerhet* er at den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side og dessuten kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser. Kriminalomsorgen skal ivareta innsattes rettssikkerhet gjennom hele straffegjennomføringen.

Likebehandling innebærer at alle, uansett kjønn, alder, sosial bakgrunn, funksjonsevne, etnisitet, religion, livssyn, politisk syn, seksuell orientering eller andre lignende forhold ved personen, skal ha samme muligheter og behandles likt. I tråd med dette må også kriminalomsorgen unngå usaklig forskjellsbehandling og så langt det er mulig, gi innsatte et likeverdig tilbud. Samtidig har de innsatte i mange sammenhenger krav på en individuell behandling, hvor det tas hensyn til blant annet risiko for ny kriminalitet, behov for rehabiliterende tiltak og motivasjon. Gjennomføring av straff og tilbakeføring til samfunnet skal legge til rette for at domfelte får en reell mulighet til å leve et liv uten kriminalitet. God tilbakeføring forutsetter et godt og nært samarbeid mellom flere aktører, engasjerte frivillige og offentlige etater.

2.2 Sikkerhet og rehabilitering i kriminalomsorgen

Balansen mellom sikkerhet, rehabilitering og normalitet er et grunnleggende dilemma i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen trenger bygg som legger til rette for aktivitet og fellesskap, blant annet for å forebygge isolasjon og legge et godt grunnlag for tilbakeføring. Samtidig har bygningene en viktig sikkerhetsmessig funksjon. En hensiktsmessig utforming av byggene, og tilgang til nok areal, er en forutsetning for effektiv kontroll. Som beskyttelse for samfunnet er det dessuten behov for sikring med mur og gjerder. Særskilte materialvalg kan være viktige for å forebygge selvskadende handlinger eller vold og skadeverk blant innsatte, samtidig som byggenes utforming har betydning for både bomiljøet og arbeidsmiljøet. Med flere som gjennomfører straff i samfunnet, utvides også de sikkerhetsmessige oppgavene – ut fra kontrollerte omgivelser i fengslene. For å møte denne utviklingen trenger de ansatte kompetanse, nye arbeidsmetoder og verktøy, og regelverket må tilpasses også nye sikkerhetsutfordringer.

Foruten bygg er moderne teknologi vesentlig for å forebygge og avdekke sikkerhetstrusler. Teknologien gir muligheter for å effektivisere enkelte kontrolloppgaver og for å redusere svake punkter ved manuelle kontroller. Teknologi er også viktig med tanke på tilbakeføringsarbeidet. Innsattes mulighet for å ta utdanning er ofte avhengig av tilgang til internett. Digital kompetanse er vesentlig, og bruk av digitale hjelpemidler er både mål og middel i et utdanningsforløp. Digitalisering og bruk av teknologi medfører imidlertid også utfordringer siden det også kan misbrukes til å begå ny kriminalitet eller omgå kontroll under straffegjennomføringen.

Dynamisk sikkerhet står sentralt i kriminalomsorgen og betegner det at ansatte gjennom å delta i aktiviteter sammen med innsatte og domfelte innhenter informasjon og etablerer relasjoner som er til nytte i motivasjons- og endringsarbeidet og i risikovurderingene. Dynamisk sikkerhetsarbeid forutsetter at ansatte er til stede og har mulighet for å etablere relasjoner med de innsatte og domfelte.

Noen innsatte representerer en særskilt fare for at det skal utøves vold eller fremsettes trusler overfor ansatte og andre innsatte. Eksempelvis kan dette gjelde innsatte med psykiske lidelser. Risikoen kan medføre behov for tett oppfølging både under og etter straffegjennomføringen. Kriminalomsorgen opplever at gruppen innsatte totalt sett er blitt mer krevende enn før. Med mer krevende innsatte blir også det dynamiske sikkerhetsarbeidet vanskeligere. I 2020 ble det registrert 289 hendelser av vold eller trusler mellom innsatte og 499 slike hendelser mot ansatte i kriminalomsorgen. Målt per 100 innsatte har antallet hendelser mellom innsatte økt noe siden 2018. Enkelte innsatte står for gjentatte hendelser med vold eller trusler. At vold og trusler innebærer en risiko for både ansatte og andre innsatte, gjør tiltakene ressurskrevende, særlig satt opp mot målet om å redusere forekomsten av utelukkelse og isolasjon. Det fordrer bemanning, kompetanse og tilrettelagte bygningsmessige forhold å opprettholde tilgangen til meningsfull menneskelig kontakt for innsatte som det knytter seg en slik særskilt risiko til, samtidig som sikkerheten ivaretas.

Det ble gjennomført en medarbeiderundersøkelse for hele kriminalomsorgen i 2017. Hovedtrekkene fra undersøkelsen viste at ansatte skårer relativt høyt på engasjement. Ansatte er i stor grad stolte over å være ansatt i kriminalomsorgen og vet hva som forventes av dem i jobben. Undersøkelsen viste også at mange av de ansatte opplever at lederen deres gir dem handlingsrom til å løse oppgavene sine på en god måte, og at de opplever å få støtte fra lederen når de trenger det. KDI planlegger en ny medarbeiderundersøkelse høsten 2021.

2.3 Strafferettslige reaksjoner og strafferammer

En straffereaksjon er den straffen som er endelig idømt eller ilagt av domstol, påtalemyndighet eller tjenesteperson med delegert foreleggsmyndighet. Det finnes en rekke ulike straffereaksjoner, og hver av dem skal idømmes eller ilegges etter fastsatte straffeprosessuelle former. Forvaring, fengsel (ubetinget eller betinget) og de fleste andre straffereaksjoner idømmes av domstolene. Forelegg og påtaleunnlatelse kan ilegges av påtalemyndigheten. Kriminalomsorgen og konfliktrådet skal gjennomføre de straffereaksjoner som domstolene eller påtalemyndighet har besluttet, jf. figur 2.2. I noen tilfeller er det ulike måter å gjennomføre en idømt eller ilagt straff på. Innenfor lovens rammer kan idømt ubetinget fengsel gjennomføres i sin helhet med samme straffegjennomføringsform eller med en kombinasjon av flere former gjennom ulike stadier i straffegjennomføringen. Konfliktrådet gjennomfører mekling i konfliktråd, oppfølging i konfliktråd, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff.

Over tid er det totale antallet ilagte eller idømte straffereaksjoner redusert. I 2010 var det totalt over 336 000 reaksjoner, mens det i 2019 var i underkant av 280 000 reaksjoner. Det har vært en nedgang i antallet for alle typer straffereaksjoner de siste ti årene, med unntak for betinget påtaleunnlatelse og særreaksjoner. Forenklede forelegg, forelegg og betinget påtaleunnlatelse utgjør nesten 95 prosent av alle straffereaksjoner. Den klart største kategorien straffereaksjoner er forenklet forelegg, med 217 000 reaksjoner i 2019. Overtredelser av vegtrafikkloven er bakgrunnen for de aller fleste forenklede forelegg.

I 2019 idømte domstolene totalt cirka 16 900 straffereaksjoner. Det var en reduksjon på cirka 28 prosent fra 2010. Blant disse reaksjonene var ubetinget fengsel den mest brukte straffereaksjonen, med cirka 8600 reaksjoner i 2019. Reduksjonen i antall dommer for ubetinget fengsel har primært skjedd etter 2016. Mellom 2016 og 2019 var det en nedgang på nesten 2000 ubetingede dommer. Reduksjonen for de andre straffereaksjonene, med unntak av særreaksjoner, har vært relativt jevn siden 2010.

Straffeloven angir hvilke typer straff som kan idømmes for et lovbrudd, og en øvre tidsramme

Figur 2.1 Antall straffereaksjoner avgjort i domstol etter reaksjonstype[1]

[1] «Særreaksjon eller annen type reaksjon» inneholder undertypene forvaring, tvungent psykisk helsevern, tvungen omsorg samt «annen type reaksjon». «Annen type reaksjon» omfatter rettighetstap, straffutmålingsutsettelse og ungdomsstraff (ny f.o.m. 2014).

Kilde: SSB 2020, tabell 10622.

Figur 2.2 Forenklet oversikt over straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer.

for hvilken fengselsstraff som kan idømmes for overtredelse av det enkelte straffebud. For noen typer straffbare handlinger angir loven også en nedre tidsramme for hvilken straff som kan være aktuell. Strafferammene fastsettes på grunnlag av kriminalpolitiske vurderinger og i noen tilfeller også på bakgrunn av internasjonale forpliktelser på området. Begge disse elementene kan endre seg over tid og vil gjerne peke i retning av strengere straffer. For utmåling av straff for lovbrytere under 18 år kan lovgivningen sies å ha utviklet seg i motsatt retning, med blant annet nye straffereaksjoner og økt bevissthet om de folkerettslige forpliktelsene som følger av FNs barnekonvensjon. Det kan variere hvor langt forhøyelse av den formelle strafferammen resulterer i strengere straffer i det enkelte tilfelle.

I 2003 fikk straffeloven nye regler om forhøyet strafferamme ved gjentakelse av kriminalitet. Formålet var særlig å skjerpe straffen for gjentatte vinnings-, volds- og seksualforbrytelser.[1] Utøvelse av kriminalitet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe fikk også forhøyet strafferamme. Hovedformålet var å bidra til mer effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet i tillegg til å oppfylle internasjonale forpliktelser.

Dagens straffelov ble vedtatt i 2005. Det meste av straffeloven 2005 trådte i kraft i 2015, men deler av loven ble satt i kraft tidligere. Frem til ikrafttredelsen gjaldt straffeloven av 1902. I 2008 ble det vedtatt og satt i kraft et eget kapittel i straffeloven om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten (straffeloven 2005 kapittel 16). Det ble også vedtatt et eget kapittel om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger (ibid. kapittel 18). Mens høyeste strafferamme tidligere

[1] Ot.prp. nr. 62 (2002–2003).

var 21 år, fikk de groveste av disse typene kriminalitet nå en strafferamme på 30 år.

I 2009 ble det angitt et høyere normalnivå for straff for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd enn det som inntil da var praksis.[2] Stortinget og regjeringen ønsket at de nye normalstraffnivåene skulle tas i bruk så raskt som mulig, også mens det fortsatt var straffeloven 1902 som gjaldt. På denne bakgrunn ble det ved lov 25. juni 2010 nr. 46 gjort endringer i strafferammer og minstestraffer etter straffeloven 1902 for slik kriminalitet. Blant annet ble minstestraffen for voldtekt til samleie, eller seksuell omgang etter å ha satt fornærmede ute av stand til å motsette seg handlingen, hevet fra to til tre år. I proposisjonen ble det også uttalt at voldtekter som rammes av minstestraffen ikke bør innebære fengsel i mindre enn fire år, og at straffen i tillegg bør være ubetinget, jf. spesialmerknaden til forslaget til endring i straffeloven 1902 § 192.[3]

I tilfeller av voldtekt der det foreligger skjerpede omstendigheter, er det uttalt i proposisjonen at straffenivået ikke bør være under fengsel i fem år. Ved samme lov ble strafferammen hevet også for en rekke andre kategorier seksuallovbrudd, spesielt seksuallovbrudd mot barn.

2.4 Ubetinget fengsel og forvaring

Ubetinget fengselsstraff skal i utgangspunktet gjennomføres i fengsel. I noen tilfeller kan fengselsstraff også gjennomføres i institusjon eller sykehus. Dette kan være aktuelt for eksempel for personer med rusmiddelproblemer, psykiske lidelser eller som har behov for sykdomsbehandling som ikke kan gjennomføres i fengsel. Videre er det etablert straffegjennomføringsformer som innebærer at hele eller deler av straffen i noen tilfeller kan gjennomføres i samfunnet etter en administrativ beslutning i kriminalomsorgen, hvorav særlig straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel er av stor praktisk betydning. Mange typer lovbrudd er imidlertid unntatt fra kategorien straff som kan gjennomføres med elektronisk kontroll utenfor fengsel. Forvaring kan heller ikke gjennomføres i denne formen.

2.4.1 Straffegjennomføring i fengsel

Fengslene inndeles i to kategorier: fengsler med høyt sikkerhetsnivå og fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Fengsler med lavere sikkerhetsnivå inkluderer også overgangsbolig.

Fengsel med høyt sikkerhetsnivå

Et fengsel med høyt sikkerhetsnivå (også betegnet som lukket fengsel) har mur eller høyt gjerde rundt fengselsområdet. Alle dører er i hovedsak låst. Når de innsatte ikke er i arbeid, på skole, deltar i programvirksomhet, fritidsaktiviteter eller fellesskap, er de innelåst på sine celler.

Hovedregelen er at gjennomføring av ubetingede fengselsdommer på to år eller mer starter i et fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Innsatte vil deretter overføres til en avdeling eller et fengsel med lavere sikkerhetsnivå når deler av dommen er gjennomført. Rundt tre fjerdedeler av de tilgjengelige plassene i fengsel opptas av personer dømt til ubetinget fengsel. I tillegg til politiets behov for varetektsplasser er omfanget av dommer på ubetinget fengsel den faktoren som er av størst betydning for kapasitetsbehovet i kriminalomsorgen.

I fengsel med høyt sikkerhetsnivå kan det etableres avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. En slik avdeling har et enda høyere sikkerhetsnivå enn hva man finner i et fengsel med høyt sikkerhetsnivå. I avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå kan det innsettes domfelte og varetektsinnsatte som antas å medføre særlig rømningsfare, fare for anslag utenfra for å bistå til rømning, fare for gisseltaking eller fare for ny, særlig alvorlig kriminalitet. Når andre sikkerhetsmessige tiltak har vist seg som, eller fremstår som, åpenbart utilstrekkelige, kan også innsatte som har gjort seg skyldig i gjentatt vold eller særlig truende atferd omfattes. Denne typen avdelinger benyttes i et lite antall saker.

Forvaring kan idømmes i tilfeller hvor en ordinær tidsbegrenset fengselsstraff ikke anses tilstrekkelig til å ivareta samfunnsvernet. Dom på forvaring forutsetter at det er begått eller forsøkt begått alvorlig kriminalitet som krenker andres liv, helse eller frihet, og at det er en nærliggende fare for at vedkommende på ny vil begå en slik alvorlig forbrytelse. Forvaring skal i utgangspunktet gjennomføres i egne anstalter eller avdelinger som er spesielt tilrettelagt for dette. Det finnes forvaringsavdelinger ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, Trondheim fengsel og Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. I dag er det 77 forvaringsplasser for menn ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, 10 plasser i Trondheim fengsel og 5 plasser for kvinner ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. Forvaringsplassene er en del av fengselskapasiteten på høyt sikkerhetsnivå. I 2020

[2] Ot.prp. nr. 22 (2008–2009).
[3] Prop. 97 L (2009–2010).

var det i gjennomsnitt 128 forvaringsdømte i fengsel. Bare få kvinner er dømt til forvaring. Forvaringsdømte kan også gjennomføre deler av straffen ved heldøgnsopphold på institusjon.

Ungdomsenheter

Ungdommer under 18 år som blir idømt ubetinget fengselsstraff, gjennomfører som hovedregel straff ved en av de to ungdomsenhetene i kriminalomsorgen. Enhetene er plassert ved Bjørgvin fengsel (Ungdomsenhet vest) og ved Romerike fengsel (Ungdomsenhet øst). Begge enhetene har høyt sikkerhetsnivå, har fire plasser og tar både imot varetektsinnsatte og domfelte. Selv om ungdomsenhetene tilfredsstiller bygningsmessige forutsetninger for høyt sikkerhetsnivå, skal straffegjennomføringen i henhold til kriminalomsorgens regelverk innrettes slik at også et regime med lavere sikkerhetsnivå/mer samfunnskontakt kan gjennomføres. For å sikre at unge innsatte får et tilpasset tilbud selv ved fullt belegg ved ungdomsenhetene, ble det i statsbudsjettet for 2020 satt av 6 millioner kroner til Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling, til dette formålet. Tiltaket er videreført i 2021. Avdeling Eidsberg, som er et ordinært fengsel med høyt sikkerhetsnivå for menn, har etablert tre plasser for mindreårige innsatte med særskilt tilrettelagt tilbud.

Ungdomsenhetene skal ivareta barnas særskilte behov under frihetsberøvelse og bidra til at barn ikke sitter i fengsel sammen med voksne innsatte, i tråd med FNs barnekonvensjon. Ungdomsenheten skal ha en tverrfaglig basisbemanning. I tillegg skal ungdomsenheten ha et tverretatlig team for å sikre deltakelse fra ulike etater. De tverretatlige teamene ved ungdomsenhetene har kompetanse innen barnevern, psykisk helse og opplæring. Teamene skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse. Dette skal sørge for god og koordinert oppfølging og sikre at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp den innsatte både under og etter straffegjennomføringen. Teamene har også et faglig oppfølgingsansvar for innsatte under 18 år som eventuelt plasseres i andre fengsler.

Norge har forpliktelser etter FNs barnekonvensjon ved bruk av fengsel for unge under 18 år. I konvensjonens artikkel 37 bokstav c slås det blant annet fast at barn som er berøvet sin frihet, skal holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være til det beste for barnet. Det fremgår videre av barnekonvensjonen artikkel 40 at alle barn som beskyldes for, anklages for eller finnes å ha begått et straffbart forhold, har rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet.

Fengsel med lavere sikkerhetsnivå

Et fengsel med lavere sikkerhetsnivå (også betegnet som åpent fengsel) har færre fysiske sikkerhetstiltak enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå, men det er vanligvis gjerde rundt fengselsområdet, og innsatte har ikke lov til å forlate området. Fengselsbygningene er låst om natten, men de innsatte låses ikke inn i celler.

Kriminalomsorgen foretar en individuell sikkerhetsvurdering av alle som settes i fengsel. Gjennomføring av ubetingede fengselsdommer på inntil to års fengsel skjer i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, jf. straffegjennomføringsloven § 11 fjerde ledd, eller eventuelt ved bruk av elektronisk kontroll utenfor fengsel for dommer under seks måneder. Forutsetningene for innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå er at formålet med straffen eller sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det, eller at det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen, jf. straffegjennomføringsloven § 11 fjerde ledd.

Domfelte med lengre dommer overføres normalt til straffegjennomføring i et fengsel med lavere sikkerhetsnivå etter å ha gjennomført en del av straffen i et fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Dette er et ledd i progresjonen frem mot løslatelse. Overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå kan normalt ikke skje om det er mer enn fem år igjen til oppnådd 2/3 tid av den totale tiden for straffegjennomføringen. Slik overføring vurderes når det er mindre enn to år igjen til 2/3 tid.

Det er to enheter i kriminalomsorgen med lavt sikkerhetsnivå som tar imot forvaringsdømte som skal ha progresjon i straffegjennomføringen og overføres til et fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Begge er plassert på Østlandet.

Overgangsboligene er også en type fengsel med et lavere sikkerhetsnivå og brukes vanligvis den siste tiden av straffegjennomføringen. Overgangsbolig er et ledd i den gradvise tilbakeføringen til samfunnet. De har klare kontrollopplegg, men oppleves som mindre restriktive enn andre fengsler. Det legges stor vekt på individuell oppfølging av innsatte i form av bo-, arbeids- og sosialtrening, nettverksarbeid og forvaltningssam-

arbeid med velferdstjenestene. Straffegjennomføring i overgangsbolig kombineres med frigang, hvor innsatte på dagtid har sysselsetting i form av enten arbeid eller utdanning ute i samfunnet. Unge innsatte med særlige behov kan gjennomføre straff i overgangsbolig i inntil to år. Kriminalomsorgen har 128 plasser i 7 overgangsboliger.

Gjennomføring av subsidiær fengselsstraff – bøter

Ved ileggelse av bøter fastsettes det samtidig en subsidiær fengselsstraff som i utgangspunktet må gjennomføres om boten ikke blir betalt. Den som ikke evner å betale boten, kan i mange tilfeller i dag gjennomføre den subsidiære straffen i form av bøtetjeneste utenfor fengsel. Denne muligheten har medført at andelen innsatte som gjennomfører subsidiær fengselsstraff, er redusert. I 2016 var det i gjennomsnitt 91 innsatte som gjennomførte subsidiær fengselsstraff for bøter, mens tallet for 2020 var 16 innsatte.

2.4.2 Gjennomføring av fengselsstraff i institusjon eller i samfunnet

I noen tilfeller kan ubetinget fengselsstraff gjennomføres også i institusjon eller i samfunnet. Straffegjennomføringsloven har regler om dette.

Straffegjennomføring i institusjon eller sykehus

Fengselsstraff kan gjennomføres helt eller delvis i institusjon dersom dette er nødvendig av hensyn til domfeltes rehabilitering, jf. straffegjennomføringsloven § 12. Mange § 12-overføringer er til døgninstitusjoner innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), der kostnader også dekkes av helsemyndighetene. En del § 12-overføringer går til andre typer institusjoner, herunder institusjoner drevet av private eller ideelle organisasjoner. En stor andel av § 12-plassene benyttes på Elevator, som er drevet av Frelsesarmeen og tilbyr bo- og arbeidstrening i tillegg til bistand vedrørende bolig og økonomi etter løslatelse. Kostnadene ved denne typen straffegjennomføring dekkes av kriminalomsorgen. Bruken av denne typen straffegjennomføring bidrar både til bedre rehabilitering og til å frigjøre ordinær kapasitet i kriminalomsorgen.

Etter straffegjennomføringsloven § 13 kan kriminalomsorgen beslutte at straff kan gjennomføres ved heldøgnsopphold i sykehus dersom behandling av sykdom gjør det nødvendig og behandlingen ikke kan gis under ordinær gjennomføring av straffen.

Straffegjennomføring utenfor fengsel (hjemmesoning)

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, jf. straffegjennomføringsloven § 16. I praksis innebærer dette at domfelte overføres til straffegjennomføring i eget hjem sent i progresjonsløpet. Kriminalomsorgen skal alltid vurdere om vilkårene for å overføre domfelte under 18 år til gjennomføring av straffen utenfor fengsel er oppfylt når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Det er en forutsetning for gjennomføring av straff utenfor fengsel at dette er sikkerhetsmessig forsvarlig, og at domfelte har fast bopel og er 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.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel

Dersom den idømte ubetingede fengselsstraffen, eller den resterende tiden frem til forventet løslatelse, er mindre enn seks måneder, og det i tillegg 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 kontroll (EK), jf. straffegjennomføringsloven § 16 a. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal ikke besluttes dersom formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler imot det.

Denne gjennomføringsformen innebærer at det festes en fotlenke rundt domfeltes ankel. Lenken er i kontakt med en elektronisk mottaker som er installert i hjemmet til den domfelte. Ved eventuelle brudd på vilkår eller forsøk på å ta av lenken utløses en alarm som varsler kriminalomsorgen. Domfelte må selv søke om straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og det er en forutsetning at vedkommende har bopel og deltar i arbeid, utdanning eller annen sysselsetting. Det følger av straffegjennomføringsforskriften at det ikke skal innvilges elektronisk kontroll for gjennomføring av dom for seksuallovbrudd eller for alvorlig eller gjentatt voldslovbrudd eller der vold er begått mot barn eller noen man bor eller bodde sammen med.

For domfelte under 18 år har kriminalomsorgen en plikt til å vurdere om straffen kan

gjennomføres med elektronisk kontroll. For denne gruppen domfelte kan elektronisk kontroll innvilges uavhengig av straffens lengde, hvor lenge det gjenstår til forventet løslatelse og type lovbrudd. Begrensningene i gjennomføringstid og lovbruddskategori gjelder heller ikke for domfelte som er soningsudyktige, det vil si av helsemessige årsaker ikke i stand til å gjennomføre straffen i fengsel eller institusjon.

Ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble landsomfattende fra mai 2014. I dag er det en total kapasitet på 500 plasser. I 2020 ble gjennomføringstiden utvidet fra fire til seks måneder. Kriminalomsorgen fikk da også mulighet til å beslutte bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk. Dette gir kriminalomsorgen bedre muligheter for å kontrollere at domfelte overholder vilkårene for straffegjennomføringen. Den nye typen sporingsteknologi skal kun benyttes der det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

For situasjonen med covid-19 inneholder for øvrig straffegjennomføringsloven § 45 c en midlertidig, særskilt hjemmel for å innvilge straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel dersom kapasiteten i kriminalomsorgen krever det og sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot.

Prøveløslatelse med møteplikt

Kriminalomsorgen kan løslate domfelte på prøve når vedkommende, medregnet mulig varetektsopphold, har gjennomført to tredjedeler av straffen og minst 60 dager, jf. straffegjennomføringsloven § 42. Kriminalomsorgen kan sette vilkår for prøveløslatelsen, jf. straffegjennomføringsloven § 43. Vilkår om møteplikt innebærer at kriminalomsorgen beslutter å gi en forsterket oppfølging i prøvetiden av hensyn til en sikkerhetsmessig forsvarlig prøveløslatelse. Dette er et tiltak som kan bidra til at overgangen fra fengsel tilbake til samfunnet blir mindre sårbar. I 2020 var det 41 prosent av de innsatte som ikke fikk innvilget prøveløslatelse etter 2/3 tid. Begrunnelsen vil være at prøveløslatelse fremstår som utilrådelig, i praksis særlig på grunn av faren for at den innsatte vil begå nye straffbare forhold i prøvetiden. Forvaringsdømte som blir prøveløslatt blir ilagt vilkår for prøveløslatelsen. Prøveløslatelsen gjennomføres som regel i samfunnet og følges opp av friomsorgskontorene. I 2020 var det i gjennomsnitt 30 forvaringsdømte som til enhver tid ble fulgt opp av friomsorgskontorene.

2.5 Andre straffereaksjoner

Andre straffereaksjoner som samfunnsstraff, narkotikaprogram med domstolskontroll, program mot ruspåvirket kjøring og bøtetjeneste gjennomføres i samfunnet, i all hovedsak av friomsorgskontorene i kriminalomsorgen. Mekling i konfliktråd, oppfølging i konfliktråd, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff gjennomføres i samfunnet av konfliktrådet.

2.5.1 Kriminalomsorgen

Samfunnsstraff

Samfunnsstraff kan som hovedregel idømmes som alternativ til ubetinget fengsel i inntil ett år. Idømmelse av samfunnsstraff krever at domfelte samtykker og har bosted i Norge, Danmark, Finland, Island eller Sverige. Samfunnsstraff skal i utgangspunktet ikke brukes ved alvorlige voldslovbrudd eller seksuallovbrudd. I dommen fastsettes et antall timer, fra 30 til 420. Det fastsettes også en subsidiær fengselsstraff som må gjennomføres ved alvorlige brudd på vilkårene, samt en gjennomføringstid som vanligvis tilsvarer den subsidiære fengselsstraffen. I henhold til straffegjennomføringsloven § 53 kan innholdet i samfunnsstraffen være samfunnsnyttig tjeneste, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.

Narkotikaprogram med domstolskontroll

Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) kan fastsettes som særvilkår for en betinget dom og innebærer at det skal gjennomføres et program i regi av kriminalomsorgen, jf. straffeloven §§ 34 og 37. Idømmelse av ND forutsetter blant annet at den domfelte samtykker til denne reaksjonsformen. Personer som er avhengige av narkotika, kan dømmes til narkotikaprogram med domstolskontroll dersom han eller hun dømmes for kriminalitet knyttet til rusavhengigheten. Det kan for eksempel være kriminalitet begått i ruspåvirkning eller for å finansiere rus. Mange av dem som får dom på narkotikaprogram med domstolskontroll, har tidligere fengselsopphold bak seg.

Ved gjennomføringen av programmet må den domfelte følge et rehabiliteringsprogram. Programmet kan inneholde individuelt tilpasset behandling i spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, utdannings- og arbeidstiltak, booppfølging, fritidsaktiviteter, oppfølging fra

sosialtjenesten og andre tiltak som er viktige for den enkeltes rehabilitering og integrering i samfunnet. Dersom den domfelte alvorlig eller gjentatt bryter vilkårene for dommen, kan kriminalomsorgen bringe saken inn for retten med begjæring om dom for at straffen helt eller delvis skal fullbyrdes, eller for at det skal fastsettes nye særvilkår, jf. straffeloven § 39.

I 2016 ble ordningen med ND gjort landsdekkende. Etter den tid har antallet iverksatte ND-saker økt. I 2016 ble det iverksatt 39 saker, i 2017 136 saker, i 2018 167 saker, i 2019 193 saker og i 2020 165 saker.

Program mot ruspåvirket kjøring

Også program mot ruspåvirket kjøring (RK) kan fastsettes som et særvilkår for en betinget dom, jf. straffeloven §§ 34 og 37, og gjennomføres i regi av kriminalomsorgen. Målgruppen for denne straffereaksjonen er personer som dømmes for ruspåvirket kjøring. Den er en alternativ reaksjon overfor personer som har et rusproblem og ellers ville blitt dømt til ubetinget fengselsstraff for kjøring under påvirkning av rusmidler. Reaksjonen forutsetter domfeltes samtykke. Gjennomføringstiden er normalt på 10 måneder og består av individuelle samtaler og en undervisningsdel som utgjør 20 til 30 timer over 2 til 3 måneder. Også for denne reaksjonsformen gjelder at hvis den domfelte alvorlig eller gjentatt bryter vilkårene, kan kriminalomsorgen bringe saken inn for retten med begjæring om dom for at straffen helt eller delvis skal fullbyrdes, eller for at det skal fastsettes nye særvilkår, jf. straffeloven § 39.

Bøtetjeneste

Ved ileggelse av bøter fastsettes det samtidig en subsidiær fengselsstraff som må gjennomføres om den botlagte ikke betaler boten. Dersom den som skal gjennomføre subsidiær fengselsstraff fastsatt i dom, forelegg eller forenklet forelegg, samtykker til det, kan kriminalomsorgen beslutte at den subsidiære fengselsstraffen skal gjennomføres ved bøtetjeneste, jf. straffegjennomføringsloven § 16 b. Bøtetjeneste er et alternativ til subsidiær fengselsstraff og besluttes administrativt av kriminalomsorgen.

Bøtetjeneste innebærer at man utfører to timer samfunnsnyttig tjeneste for hver dag av den subsidiære straffen. Målet med ordningen er å gi bøtelagte som ikke evner å betale boten, muligheten til å gjøre opp for seg ved samfunnsnyttig tjeneste i stedet for å sitte i fengsel. Ordningen skal bidra til å unngå at personer blir fengslet på grunn av manglende betalingsevne.

2.5.2 Konfliktrådet

Mekling i konfliktråd

Reaksjonen *mekling i konfliktråd* består av gjennomføring av ett eller flere meklingsmøter. Reaksjonen kan både idømmes av domstolen som særvilkår for betinget fengsel og ilegges av påtalemyndigheten. Det er et vilkår for reaksjonen at både siktede og fornærmede samtykker, og at saken egner seg for slik behandling. Metoden under et meklingsmøte er gjenopprettende prosess. Dette bygger på en tankegang om at alle som er berørt av et lovbrudd, skal få anledning til å delta i en prosess med å finne løsninger for hvordan konsekvensene av hendelsen skal håndteres. Møtet kan gi fornærmede en anledning til å høres og få plassert skyld og ansvar. Gjennomføring av en gjenopprettende prosess kan gi en viktig anerkjennelse av at det er begått urett, og gi økt trygghet for den som er fornærmet i saken. En slik prosess anses også å øke muligheten for at lovbryteren tydeligere ser konsekvensene av sine handlinger.

I saker om vold, trusler og seksuallovbrudd kan mekling i konfliktråd være av særlig verdi ved å bidra til bearbeiding, ansvarliggjøring og reintegrering og dermed også til å forebygge en negativ utvikling for begge parter. I et forebyggede perspektiv kan også mindre alvorlige lovbrudd være aktuelle for mekling. Forutsetningen er at partene ønsker en gjenopprettende prosess. Selv om ikke alle skader kan repareres, vil en gjenopprettende prosess kunne bidra til at partene og andre berørte lettere kommer videre i prosessen med å bearbeide hendelsene. I 2020 mottok konfliktrådet 1939 saker der det var ilagt mekling i konfliktråd.

Oppfølging i konfliktråd

Reaksjonen *oppfølging i konfliktråd* kan være aktuell der det er behov for oppfølging utover ordinær mekling i konfliktråd. Reaksjonen kan idømmes av domstolen som vilkår for betinget fengsel eller ilegges av påtalemyndigheten. Oppfølging i konfliktråd har ingen aldersgrense, men anses særlig egnet for unge voksne som begår lovbrudd etter fylte 18 år, og i enkelte saker som gjelder vold i nære relasjoner. Straffereaksjonen inneholder de samme elementene som ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ved at vedkommende forplikter

seg til å følge en plan med tiltak og til å møte fornærmede til gjenopprettende prosess. Planen skal tilpasses den enkeltes behov og utfordringer og kan typisk inneholde tiltak som jobb eller skole, behandling hos psykolog eller kriminalitetsforebyggende samtale med politi. I motsetning til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging forutsetter oppfølging i konfliktråd samtykke fra fornærmede og dessuten fra siktede. Oppfølging i konfliktråd er i dag en lite benyttet reaksjon. I 2020 mottok konfliktrådet 37 saker der det var ilagt oppfølging i konfliktråd.

Ungdomsoppfølging og ungdomsstraff

Ungdomsoppfølging og ungdomsstraff ble innført i 2014. Dette er straffereaksjoner spesielt tilpasset unge lovbrytere som var mellom 15–18 år på gjerningstidspunktet, og som har et oppfølgingsbehov. Ungdomsoppfølging og ungdomsstraff gjennomføres i konfliktrådet og bygger på prinsippene om gjenopprettende prosess og tverretatlig oppfølging. Reaksjonene er regulert i konfliktrådsloven. De er utformet på bakgrunn av forskning og erfaringer fra lokale, nasjonale og internasjonale forsøksprosjekter, der ulike reaksjonsmodeller for unge lovbrytere er prøvd ut. Et viktig grunnlag ble også lagt i NOU 2008: 15 *Barn og straff*. Straffereaksjonene er evaluert av Nordlandsforskning, som leverte en underveisrapport i 2017 og en sluttrapport i 2019. Rapportene viser at mange unge får hjelp til et liv uten kriminalitet, men at det også er utfordringer i gjennomføringen, og at det er et forbedringspotensial ved disse reaksjonene. Justis- og beredskapsdepartementet har hatt på høring forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv. og arbeider nå videre med oppfølging av høringen. Det tas sikte på å fremlegge forslag til lovendringer i løpet av våren 2022.

Målgruppen for *ungdomsoppfølging* er ungdom som har begått ett eller flere lovbrudd, og hvor det vurderes at tverrfaglig oppfølging vil kunne forhindre ny kriminalitet. Ungdomsoppfølging kan ilegges av påtalemyndigheten eller idømmes av domstolen. I 2020 mottok konfliktrådet 451 saker der det var ilagt eller idømt ungdomsoppfølging.

Ungdomsstraff idømmes av domstolen og retter seg mot ungdom som har begått «gjentatt eller alvorlig kriminalitet». Reaksjonen er et alternativ til fengselsstraff og de strengeste samfunnsstraffene. Ungdomsstraff kan vare i inntil tre år og kan ved brudd på vilkår medføre ubetinget fengsel. I 2020 mottok konfliktrådet 64 saker der det var idømt ungdomsstraff.

Både ungdomsoppfølging og ungdomsstraff forutsetter at ungdommen har et oppfølgingsbehov og samtykker til denne reaksjonsformen. Målet er å hjelpe ungdommen til et liv uten kriminalitet. Begge reaksjonene er bygget over samme modell: gjenopprettende prosess og tett oppfølging. Dersom fornærmet samtykker, legges det til rette for et gjenopprettende møte med ungdommen. Det utarbeides også en individuelt tilpasset plan med tiltak som ungdommen må følge, eksempelvis skole, samtale med psykolog, møte med politi, rustiltak og fritidsaktiviteter. Ungdommen blir fulgt opp av et oppfølgingsteam som består av de som er ansvarlige for tiltakene i planen, og dessuten ungdomskoordinator i konfliktrådet. Konfliktrådene har ikke egne tiltak ut over å legge til rette for gjenopprettende prosess og er derfor avhengige av at offentlige velferdstjenester og andre forplikter seg til å levere tiltak inn i straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen utarbeider personundersøkelse før pådømmelse i retten og deltar i oppfølgingsteamene ved gjennomføring av ungdomsstraff. Kriminalomsorgen deltar også, sammen med representanter fra blant annet politi, påtalemyndighet og barnevern, i koordineringsgrupper (KOG) som ledes av konfliktrådet. KOGs primære oppgave er å gi en tverrfaglig vurdering av hvilke saker som er egnet for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

2.6 Varetekt

Varetekt innebærer at personer som er siktet for straffbare forhold, holdes fengslet selv om det ikke foreligger noen endelig avgjørelse av skyldspørsmålet. Varetekt er ikke en strafferettslig reaksjon, men et straffeprosessuelt tvangsmiddel som anvendes under etterforskningen for blant annet å forhindre at den siktede unndrar seg straffeforfølging eller forspiller bevis.

Når en person er pågrepet, og påtalemyndigheten ønsker å beholde den pågrepne, må vedkommende snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelse, fremstilles for tingretten med begjæring om fengsling, jf. straffeprosessloven § 183. Er den pågrepne under 18 år, må slik fremstilling som hovedregel skje senest dagen etter pågripelsen. I tillegg gjelder at den pågrepne skal overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn, med mindre slik overføring av praktiske grunner ikke er mulig. Er den innsatte under 18 år, skal overføring til fengsel skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen, jf. forskrift om bruk av politiarrest § 3-1. Ved Prop. 146 L (2020–

Figur 2.3 Gjennomsnittlig antall innsatte i varetekt og andelen fengselsdøgn til varetekt av alle fengselsdøgn i kriminalomsorgen.

Kilde: KDI 2021.

2021) er det foreslått enkelte endringer i nevnte bestemmelse i straffeprosessloven. Den som er varetektsfengslet, skal løslates så snart retten eller påtalemyndigheten finner at grunnen for varetektsfengsling er falt bort, eller der fengslingsfristen er utløpt.

Det er kriminalomsorgens oppgave å fremskaffe varetektsplasser og motta den pågrepne til innsettelse når vedkommende overføres fra politiarrest til varetekt. Dette innebærer at kriminalomsorgen til enhver tid må ha tilstrekkelig kapasitet for varetektsplasser. I 2019 og 2020 var det ikke brudd på fristene for overføring fra politiarrest til fengsel som følge av mangel på plass i fengsel.

Varetekt gjennomføres normalt i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. I 2020 utgjorde varetektsinnsatte om lag 25 prosent av alle fengselsdøgn i kriminalomsorgen og utgjør dermed en betydelig del av kapasitetsbehovet i kriminalomsorgen.

Ved innkomst har mange varetektsinnsatte behov for ulike typer bistand og tjenester fra samarbeidende etater, typisk tjenester fra NAV og helse. Kartlegging er et viktig virkemiddel for å få oversikt over hvilke behov den enkelte har, slik at de nødvendige prosessene blir igangsatt. Varetektsfengsling er en særlig sårbar fase, og mange opplever en personlig krise. For noen kan det utløse fare for selvmord. Gruppen varetektsinnsatte er sterkt overrepresentert i selvmordsstatistikken.[4] Dersom fare for selvmord oppdages, er det behov for rask og samordnet tilnærming mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten.

I motsetning til i en del andre land plasseres varetektsinnsatte og domsinnsatte i Norge i samme fengsel. Dette gjøres for å sikre god kapasitetsutnyttelse, ivareta nærhetsprinsippet og å kunne tilby best mulig innhold til begge gruppene innsatte. Varetektsinnsatte har så langt det er praktisk mulig, adgang til å delta i arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, men kriminalomsorgen kan ikke pålegge varetektsinnsatte å delta i slike aktiviteter. Kriminalomsorgen skal prioritere tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

Barn og unge i varetekt er en særlig sårbar gruppe som har behov for forsterket oppfølging fra kriminalomsorgen og samarbeidende etater. En del isolerer seg og har behov for helsehjelp. Andre kan ha en utagerende atferd som gjør det ekstra krevende å sørge for hjelp og støtte.

Det er en høy andel varetektsinnsatte med utenlandsk statsborgerskap. Mange utenlandske innsatte har lite besøk under fengselsopphold i Norge. Avstand til familie og venner i hjemlandet kan bidra til at innsatte opplever situasjonen som ekstra belastende.

---

4 Hammerlin (2000).

3 Situasjonsbeskrivelse – status og utviklingstrekk

Straffegjennomføringen i Norge har gjennom lang tid klart å forene hensynet til sikkerhet og samfunnsvern med rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet. Samtidig har både samfunnet og kriminaliteten endret seg, og dermed også grunnlaget for arbeidet i kriminalomsorgen. De viktigste utviklingstrekkene de siste 15 årene kan oppsummeres slik:

- Det har vært en stor reduksjon i registrert kriminalitet siden midten av 2000-tallet, både i antall anmeldelser, siktede og straffereaksjoner.
- Det har vært en vesentlig reduksjon i antall nyinnsettelser i fengsel, men ikke en tilsvarende reduksjon i gjennomsnittlig antall innsatte i fengsel.
- Det har vært en økning i antallet iverksettelser av straffegjennomføring i samfunnet. Etter 2018 har antallet domfelte som gjennomfører straff i samfunnet vært høyere enn antallet som gjennomfører straff i fengsel.
- Gruppen innsatte som gjennomfører straffen i fengsel kan karakteriseres som mer krevende. En større andel av de innsatte er dømt for alvorlige lovbrudd, fengselsoppholdene har blitt lengre og det har vært en dobling i antall dømt til forvaring.
- Færre unge er i fengsel nå enn tidligere, og gjennomsnittsalderen i fengsel har økt og var i 2020 den høyeste i Norden.
- Mange innsatte i fengsel har psykiske vansker og/eller problemer med rus, og flere dømmes til tvunget psykisk helsevern og tvungen omsorg i helsetjenesten.
- Mange av de innsatte i fengsel har utenlandsk statsborgerskap, men denne andelen er noe redusert de seneste årene.
- For løslatte personer i 2014 hadde 20 prosent tilbakefall i løpet av to år. Dette er lavest i Norden, sammen med Island, og cirka 15 prosentpoeng lavere enn for de andre nordiske landene.

Boks 3.1 Definisjoner

Det er en rekke ulike begreper som benyttes for å beskrive status og omfang i kriminalomsorgen. Ulike aktører bruker i noen grad begrepene litt forskjellig. Oversikten nedenfor gir informasjon om hva som ofte ligger i de enkelte begrepene.

Antallet innsatte kan defineres på ulike måter. For eksempel kan antallet inkludere innsatte i varetekt eller bare personer som gjennomfører straff. Videre kan antallet gjelde innsatte en gitt dag eller gjennomsnittlig antall innsatte i løpet av året.

Antallet som gjennomfører ubetinget fengselsstraff, tilsvarer ikke nødvendigvis antallet innsatte som gjennomfører en straffedom på ubetinget fengsel. Begrunnelsen for dette er at domfelte i en del tilfeller kan søke seg overført til straffegjennomføringsformer utenfor fengsel, for eksempel straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Antallet nyinnsettelser i fengsel betegner i hovedsak alle påbegynte varetektsopphold og alle påbegynte straffegjennomføringer i fengsel i løpet av statistikkåret.

Antallet aktive saker brukes om straffegjennomføring i samfunnet, og sier noe om hvor mange saker som til enhver tid er «aktive», altså for eksempel hvor mange lenker til straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel som til enhver tid er i bruk.

Antallet iverksatte saker betegner antallet påbegynte straffegjennomføringer i samfunnet i løpet av året.

Antallet fengselsdøgn er summen av antallet døgn de innsatte (både varetektsinnsatte og de som gjennomfører straff) har tilbrakt i fengsel i løpet av året.

Antallet helårsplasser er kriminalomsorgens beregning av antallet mottatte straffegjennomføringsdøgn delt på 365 dager.

3.1 Utviklingen i kriminalitetsbildet og straffesakskjeden

Siden midten av 1990-årene har det vært en internasjonal trend mot mindre kriminalitet, både målt etter anmeldte lovbrudd og reell forekomst i befolkningen. Det er variasjoner mellom landene når det gjelder tidspunkt, omfang og sammensetning, men siden toppunktet i 1990-årene har det vært en klar trend mot færre lovbrudd. Trenden skyldes særlig en nedgang i vinningskriminalitet, men gjelder også andre lovbrudd.[1] Drapsraten i europeiske land og USA økte fra 1960-årene til midten av 1990-årene. Deretter falt den kraftig igjen i de samme landene, med unntak for Storbritannia.[2]

Utviklingen med redusert kriminalitet gjenfinnes også i Norge, men kunnskapsgrunnlaget er fragmentert, og ikke så godt som ønskelig. Tallene viser likevel at det har vært en tydelig nedgang i andelen av befolkningen som er utsatt for tyveri og skadeverk. Slik figur 3.1 illustrerer, var det i 2018 kun 4 prosent av befolkningen som hadde blitt utsatt for tyveri, og 1,8 prosent hadde vært utsatt for skadeverk. Andelen av befolkningen som har vært utsatt for vold eller trusler om vold, har vært stabil på rundt 2–3 prosent siden 1980-årene. Drapsraten har også falt siden starten av 1990-årene, og er blant de laveste i Europa. Bruken av narkotika i den yngre delen av befolkningen har vært stabil siden 1990-årene. Det samme har antallet narkotikautløste dødsfall per 100 000 innbyggere. For andre sentrale områder av kriminalitetsbildet er kunnskapsgrunnlaget om det reelle omfanget av lovbrudd svakere.

I tråd med den internasjonale trenden har også anmeldte lovbrudd falt kraftig i løpet av de siste 20 årene – totalt med rundt 25 prosent siden starten av 2000-tallet. Figur 3.2 viser at nedgangen er på rundt 50 prosent for eiendomstyveri i løpet av samme periode. Anmeldelser av vold og mishandling har økt med omtrent 20 prosent. Når det gjelder narkotika, har antall anmeldelser gått ned med rundt 30 prosent siden midten av 2010-tallet. Dette kan skyldes mindre kontrollvirksomhet fra politiet, særlig rettet mot lovbrudd i lavere strafferamme. Antall anmeldelser for seksuallovbrudd økte på sin side kraftig på slutten av 2010-tallet. Kunnskapsgrunnlaget om den reelle forekomsten i befolkningen av seksuallovbrudd er svakt, og det er vanskelig å vurdere i hvilken grad endringene indikerer økt reell forekomst eller endret straffeforfølging.

Mengden av og typen oppgaver i kriminalomsorgen avhenger av en rekke forhold, herunder av virksomheten hos de tidligere leddene i straffesakskjeden. Kriminalitetsutviklingen er et viktig premiss, men også antallet dommer og lengden på de dommene som kriminalomsorgen mottar har konsekvenser for kriminalomsorgen. Dette kan

[1] Farrell mfl. (2014).
[2] Eisner (2008).

Figur 3.1 Andel av befolkningen som oppgir å ha vært utsatt for vold, trusler om vold, tyveri eller skadeverk siste 12 måneder.

Kilde: SSB 2019, tabell 04621.

Figur 3.2 Utvikling i anmeldte lovbrudd, indeksverdi 100 = antallet i året 2003.

Kilde: SSB 2020, tabell 08484.

være påvirket av aktiviteten og prioriteringene i politiet, påtalemyndigheten og domstolene.

Straffeskjerpelser kan medføre dels at flere blir dømt til fengselsstraff, dels at fengselsstraffene blir lengre. Som nevnt i punkt 2.3 ble det i 2010 vedtatt endringer i straffeloven med angivelse av strengere straff for blant annet grov vold og seksuallovbrudd. Videre har Riksadvokatens mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen de siste årene vektlagt seksuallovbrudd, og antallet avsagte dommer for seksuallovbrudd økte etter 2015. Med både nye prioriteringer og skjerpede straffer har kriminalomsorgen dermed fått «mer» straff å gjennomføre for seksuallovbrudd, slik det fremkommer i figur 3.3.

Figur 3.3 Utvikling i antall og lengde på dommer for seksuallovbrudd.

Kilde: KDI (2020).

3.2 De innsatte utgjør en mer krevende gruppe

3.2.1 Overordnede trekk

Det har vært en markant reduksjon i antallet anmeldelser siden starten av 2000-tallet. Det har tilsvarende vært en reduksjon siden midten av 2000-tallet i antallet siktelser og antallet straffereaksjoner fra domstol. Kriminalomsorgen har også hatt en betydelig reduksjon i antallet nyinnsettelser i fengsel. Det har imidlertid ikke vært en tilsvarende reduksjon i antallet gjennomsnittlig innsatte eller antallet gjennomførte fengselsdøgn. Tvert imot har det vært en økning både i antallet totalt og i antallet i forhold til befolkningen frem til 2016, før det skjedde en reduksjon, noe som fremkommer i figur 3.4 og figur 3.5.

Det kan virke som en selvmotsigelse at antallet nyinnsettelser i fengsel og antallet som idømmes betinget eller ubetinget fengselsstraff, sank markant, mens antallet innsatte og gjennomførte fengselsdøgn økte i samme tidsrom. Én av forklaringene er at fengselsstraffene generelt har blitt lengre de siste ti årene. Dette medfører at antallet som gjennomfører straff i fengsel, ikke reduseres like mye som endringer i antallet domfelte i utgangspunktet skulle tilsi.

Det har imidlertid vært en reduksjon i antallet innsatte og gjennomførte fengselsdøgn siden 2016. Reduksjonen gjelder primært for antallet som gjennomfører straff i fengsel.

Utviklingen med lengre straffer, og at flere gjennomfører straff i samfunnet, bidrar også til at gruppen fengselsinnsatte har endret seg. Kriminalomsorgen melder om et «hardere» miljø i fengslene, der flere av de innsatte gjennomfører dommer for grovere forbrytelser. Videre har fengselspopulasjonen i gjennomsnitt blitt stadig eldre. Mange av de innsatte har psykiske lidelser og/eller rusproblemer. En rapport fra 2014 viste at kun 8 prosent av de innsatte oppga at de ikke hadde noen tegn på psykiske lidelser.[3] Dessuten er det fortsatt en relativt høy andel utenlandske statsborgere i norske fengsler, spesielt blant varetektsfengslede. Til sammen kan slike faktorer, i tillegg til at det er færre unge som fengsles nå enn tidligere, ha bidratt til at de innsatte i fengsel som gruppe nå oppleves som mer krevende.

3.2.2 Lengre fengselsstraffer

I gjennomsnitt er lengden på fengselsoppholdene blitt lengre. Ifølge tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet ble 35 prosent av alle med straffegjennomføring i fengsel løslatt i løpet av én måned i 2010, mens tilsvarende tall for 2020 var 20 prosent. Blant de løslatte i 2020 hadde nesten 20 prosent vært mer enn ett år i fengsel, som vist i figur 3.6.

Endringen i lengde på fengselsstraff for personer som gjennomfører straffen i fengsel, kan til en viss grad forklares med innføringen av elektro-

[3] Cramer (2014).

Figur 3.4 Antall nyinnsettelser i fengsel og gjennomsnittlig antall innsatte.[1]

[1] Nyinnsettelser i fengsel og gjennomsnittlig antall innsatte inkluderer fengsel etter dom og varetekt.
Kilde: KDI 2021.

Figur 3.5 Antall ubetingede fengselsdøgn.[1]

[1] Antall ubetingede fengselsdøgn avviklet i fengsel innebærer gjennomføring av ubetinget dom og forvaring, ikke inkludert varetekt. Antall ubetingede fengselsdøgn avviklet utenfor fengsel inkluderer institusjon §12, sykehus §13 og straffegjennomføring hjemme §16.1.

Kilde: KDI 2021.

nisk kontroll fra 2008, ettersom en større andel av personer med korte fengselsdommer gjennomfører straffen i samfunnet på denne måten. Innføringen av elektronisk kontroll er imidlertid ikke hele forklaringen, for også for elektronisk kontroll har straffene blitt noe lengre de siste ti årene.

Antallet ubetingede fengselsdommer er redusert med 24 prosent siden 2010, men samtidig har gjennomsnittlig antall dager med ubetinget fengselsstraff økt med 19 prosent. I 2010 var gjennomsnittlig antall dager med ubetinget fengselsstraff på 167 dager, mens tilsvarende tall i 2019 var 198

Figur 3.6 Andel løslatelser fra fengsel fordelt på straffens lengde.

Kilde: KDI 2021.

Figur 3.7 Utvikling i gjennomsnittlig antall dager med ubetinget fengselsstraff og antall idømte straffereaksjoner med ubetinget fengsel.

Kilde: SSB 2020, tabell 10651.

dager. Denne utviklingen, som fremkommer i figur 3.7, samsvarer med de straffeskjerpelsene for blant annet vold og seksuallovbrudd som ble vedtatt i 2010.

Det har også vært en tilsvarende økning i den gjennomsnittlige lengden på betingede dommer, fra 51 dager i 2010 til 63 dager i 2019. Også for varetekt har det blitt en klar endring mot at flere har lengre opphold. Når fengselsoppholdene blir lengre, vil ikke en reduksjon i antallet fengselsdommer nødvendigvis føre til en tilsvarende reduksjon i fengselspopulasjonen.

Dette fremkommer tydelig når tall fra før straffeskjerpelsene i 2010 sammenlignes med tall for dagens situasjon. Tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet viser at det ble iverksatt cirka 5600 færre fengselsdommer i kriminalomsorgen i 2020 enn i 2007. Likevel ble det iverksatt over 56 000 flere fengselsdøgn i 2020 sammenlignet med i 2007. Dette kommer av at det i 2020 ble iverksatt langt færre fengselsdommer med varighet på under ett år, og flere fengselsdommer med varighet på to år eller mer, sammenlignet med i 2007.

En utvikling som bidrar til gjennomsnittlig lengre fengselsstraffer, er at færre løslates før hele den idømte straffen er gjennomført. Kriminalomsorgen kan løslate domfelte på prøve når vedkommende, medregnet mulig varetektsopphold, har gjennomført to tredjedeler av straffen og minst 60 dager. I 2010 var det 15 prosent som gjennomførte hele straffen, mens tilsvarende andel i 2020 var 21 prosent.

En annen utvikling gjennom de siste ti årene er at det nå er flere som gjennomfører dom på forvaring, som vist i figur 3.8. Forvaring idømmes når det anses å være en nærliggende fare for gjentakelse av nye alvorlige straffbare handlinger, og en tidsbestemt straff ikke anses tilstrekkelig for å verne samfunnet mot ny alvorlig kriminalitet. Antall personer med forvaringsdom lå lenge relativt stabilt på rundt 70 personer. Men siden 2010 har det vært en kraftig økning av antall innsatte med forvaringsdom, og i 2020 var det i gjennomsnitt 128 innsatte i forvaring. Forvaringsdommer fører gjerne til langvarig straffegjennomføring i fengsel, og selv om antallet forvaringsdommer ikke er så stort i det totale bildet, gir det relativt mange fengselsdøgn over tid. I 2011 var det i underkant av 28 000 fengselsdøgn i forvaring, mens det i 2020 var i underkant av 47 000.

3.2.3 Endringer i lovbruddstyper

Reduksjonen i antall anmeldelser og siktelser har vært spesielt stor for trafikkovertredelser og eiendomstyveri. Dette er lovbrudd som ofte ikke medfører fengselsstraff, men andre straffereaksjoner. Andelen siktelser for seksuallovbrudd, vold og mishandling økte fra 10 prosent av alle siktelser i 2010, til 14 prosent i 2019. Det er grunn til å anta at denne utviklingen blant annet henger sammen

Figur 3.8 Gjennomsnittlig antall innsatte i forvaring.

Kilde: KDI 2021.

med endrede prioriteringer hos politiet. Utviklingen i andelen siktelser for det som karakteriseres som alvorlig og grov kriminalitet, gjenspeiles i en økning i andelen innsatte som er dømt for grov og alvorlig kriminalitet.

Selv om antallet som er fengslet for seksuallovbrudd, ikke utgjør en stor andel av nyinnsettelsene (6 prosent), er det en stor andel av dem som blir siktet for seksuallovbrudd, som idømmes fengselsstraff. Av alle straffereaksjoner for seksuallovbrudd var nesten halvparten ubetinget fengsel. Tilsvarende er cirka 40 prosent av alle straffereaksjoner som omhandler vold og mishandling, ubetinget fengselsstraff. Seksuallovbrudd, vold og mishandling medfører også fengselsstraffer som ofte er lengre enn for andre lovbrudd. Dermed er antallet innsatte som er domfelt for slike forhold, på en gitt dag relativt høyt.

Som figur 3.9 viser, var over 30 prosent av de innsatte i fengsel dømt for vold og mishandling og

Figur 3.9 Andel innsatte i fengsel med dom fordelt etter utvalgte lovbruddsgrupper. Per 1. januar.[1]

[1] Innsatte omfatter personer som gjennomfører ubetinget fengselsstraff eller forvaring i fengsel.

Kilde: SSB 2021, tabell 10531.

over 20 prosent for seksuallovbrudd per 1. januar 2019.

Ikke bare typen lovbrudd, men også utviklingen hva gjelder straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer, er av betydning for hvem som er i fengsel.

3.2.4 Endringer i straffereaksjoner og gjennomføringen av straff

De siste 10 til 20 årene har medført endringer med hensyn til hvilke reaksjoner som kan idømmes, og hvilken form fengselsstraff kan gjennomføres i. En viktig endring er innføringen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel (fotlenke). Selv om elektronisk kontroll i Norge er en måte å gjennomføre idømt fengselsstraff på, omtales formen gjerne som straffegjennomføring i samfunnet.

Det har vært en økning i antallet iverksettelser av straffegjennomføring i samfunnet. Økningen var markant frem til 2014, og har deretter vært relativt stabil. Flere gjennomfører straff med elektronisk kontroll. Samtidig har det over tid blitt færre som gjennomfører samfunnsstraff. Som figur 3.10 viser, har antallet domfelte som gjennomfører straff i samfunnet, etter 2018 vært høyere enn antallet domfelte som gjennomfører straff i fengsel.

Tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet viser at per januar 2020 var det cirka 48 000 domfelte som hadde søkt om å få gjennomføre fengselsstraffen med elektronisk kontroll siden ordningen ble etablert i 2008. Over 28 000 har gjennomført straffen på denne måten. I 2020 var det i gjennomsnitt 358 domfelte som gjennomførte straff med elektronisk kontroll til enhver tid, og totalt var om lag 3500 saker iverksatt i løpet av året. Av disse 3500 sakene var 323 saker der domfelte ble overført fra fengsel til straffegjennomføring med elektronisk kontroll (delgjennomføring med elektronisk kontroll).

Blant antallet iverksatte straffegjennomføringer med elektronisk kontroll var cirka 20 prosent som følge av en dom for eiendomstyveri eller annet vinningslovbrudd i 2019. Rusmiddellovbrudd er imidlertid det mest vanlige forholdet for personer med straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og i 2019 var andelen som var dømt for rusmiddellovbrudd, på i overkant av 50 prosent.[4] Det ble gjort endringer i forskrift om straffegjennomføring i 2020, blant annet om at personer dømt for seksuallovbrudd, voldslovbrudd overfor barn eller mot noen personen bor eller bodde sammen med, ikke kan gjennomføre straffen ved bruk av elektronisk kontroll.[5]

[4] SSB, tabell 10536.

Figur 3.10 Antallet straffereaksjoner i løpet av året, henholdsvis i fengsel og straffereaksjoner med gjennomføringsform i samfunnet.[1]

[1] Straffereaksjon ubetinget fengsel inkluderer overføring fra varetekt til dom, og nyinnsettelser i fengsel med dom. Straffereaksjon med gjennomføringsform i samfunnet inkluderer elektronisk kontroll med helgjennomføring, narkotikaprogram med domstolskontroll, program mot ruspåvirket kjøring, samfunnsstraff og i institusjon §12.

Kilde: KDI 2021.

Figur 3.11 Antall innsatte per 1 januar fordelt på alder.[1]

[1] Antall innsatte innebærer alle i varetekt og domfelte i fengsel
Kilde: SSB 2021, tabell 10530.

Antallet straffesaker overført til konfliktrådene er redusert de siste årene. Spesielt gjelder dette antallet straffesaker overført til mekling i konfliktråd, som har hatt en nedadgående tendens de siste fem årene, og er redusert med nesten 40 prosent. Det har også vært en endring i hvilke typer saker som overføres, ved at det har vært en økning i saker som gjelder integritetskrenkende kriminalitet, herunder vold i nære relasjoner, trusler, krenkelser, seksualkriminalitet og ran.[6]

Av andre endringer de siste 15 årene nevnes innføring av narkotikaprogram med domstolskontroll, program mot ruspåvirket kjøring, og bøtetjeneste utenfor fengsel. Alle disse reaksjonene gjennomføres i samfunnet, og bidrar til at personer som tidligere ville gjennomført straff i fengsel, nå gjennomfører straff i samfunnet. Indirekte bidrar de dermed også til at gruppen fengselsinnsatte i dag er en annen, og «tyngre», enn tidligere.

3.2.5 Endringer i innsattepopulasjonen

3.2.5.1 Høyere gjennomsnittsalder

Gjennomsnittsalderen blant innsatte har over tid blitt høyere. I 2002 var 40 prosent av alle innsatte under 30 år, mens 7 prosent var over 50 år. I 2019 var tilsvarende tall 29 prosent og 17 prosent. I 2020 hadde Norge en gjennomsnittsalder for innsatte i fengsel på 38 år. Dette er den høyeste gjennomsnittsalderen i Norden.[7]

En årsak til denne endringen er kriminalitetsutviklingen for ulike aldersgrupper de siste årene. Det har lenge vært en sterk sammenheng mellom alder og kriminalitet på tvers av land og i ulike historiske perioder – den såkalte alderskurven for kriminalitet.[8] Også i Norge har de fleste lovbrudd en tydelig alderskurve, med et toppunkt rundt overgangen til 20-årene og deretter en gradvis reduksjon med økende alder. Utviklingen siden starten av 2000-tallet, med en nedgang i antall siktelser mot unge personer, har medført at alderskurven har flatet noe ut. Reduksjonen i antallet siktelser har vært størst for de yngste aldersgruppene. Antallet siktelser mot personer under 30 år er redusert med 30 prosent siden 2010, mens antallet siktelser mot personer på 50 år eller mer har økt med 24 prosent. Denne tendensen holder seg, selv om vi kontrollerer for befolkningsendringer.

Siden 2010 er det er primært 2 lovbruddskategorier som har drevet utviklingen mot stadig flere innsatte over 50 år, nærmere bestemt seksuallovbrudd og narkotikaomsetning. Innsatte som gjen-

[5] Det kan gjøres unntak for personer under 18 år og personer som er varig soningsudyktige.
[6] Sekretariatet for konfliktrådene (2021).
[7] Aebi mfl. (2020).
[8] Pratt (2000), Farrell mfl. (2014), Martinez mfl. (2017).

Figur 3.12 Utvikling i antall siktelser for ulike aldersgrupper. Indeksverdi 100 = antallet i året 2010.

Kilde: SSB 2020, tabell 09410.

nomfører straff for seksuallovbrudd eller narkotikaomsetning utgjør til sammen 42 prosent av de innsatte over 50 år.[9] Denne utviklingen henger sammen med straffeskjerpelsene som ble innført i 2010, som førte til lengre dommer for blant annet seksuallovbrudd. Utviklingen henger også sammen med politiets prioriteringer, og endringer i disse, de siste årene. Bekjempelse av blant annet seksuallovbrudd er høyt prioritert, men også bekjempelse av større, organiserte kriminelle nettverk og bakmenn. Dette har ført til at flere eldre blir siktet for lovbrudd nå enn tidligere, og til at eldre i større grad blir siktet for alvorlige lovbrudd. Ettersom straffene også blir lengre, medfører dette at fengselspopulasjonen over tid i gjennomsnitt har blitt eldre.

3.2.5.2 Færre innsatte med utenlandsk statsborgerskap

En relativt stor andel av innsatte i norske fengsler er utenlandske statsborgere. Gjennomsnittet i Europa for 2019 var 23 prosent av alle innsatte, mens i Norge hadde 31 prosent av innsatte utenlandsk statsborgerskap.[10] Andelen er spesielt høy blant innsatte i varetekt. Det har imidlertid vært en reduksjon i andelen med utenlandsk statsborgerskap både i varetekt og innsatte med fengselsdom de siste årene, slik det fremkommer i figur 3.13. Utviklingen startet i 2015, men nedgangen var spesielt stor fra 2019 til 2020. For denne siste perioden kan den ha sammenheng med koronapandemien og påfølgende stengte landegrenser.

Tall fra SSB[11] for 2019 viser at cirka 30 prosent av nyinnsettelser på varetekt for utenlandske statsborgere skyldtes rusmiddellovbrudd, mens cirka 20 prosent omfattet vold og mishandling. For nyinnsettelser av utenlandske statsborgere med fengselsdom var nesten 50 prosent dømt for lovbruddstypen rusmiddellovbrudd.

I 2019 var i underkant av 70 prosent av nyinnsatte med utenlandsk statsborgerskap fra andre europeiske land, mens 15 prosent hadde statsborgerskap fra Asia og 12 prosent fra Afrika. Personer med utenlandsk statsborgerskap er med andre ord en heterogen gruppe, med store forskjeller innad i gruppen.

3.3 Status og utviklingstrekk for særskilte grupper i fengsel

Prinsippet om *likebehandling* står sentralt i kriminalomsorgen, og innebærer at alle, uansett kjønn, alder, sosial bakgrunn, funksjonsevne, etnisitet, religion, livssyn, politisk syn, seksuell orientering

[9] Kriminalomsorgsdirektoratet (2020).
[10] Aebi mfl. (2020).
[11] SSB tabell 10538.

Figur 3.13 Andel i fengsel med utenlandsk statsborgerskap. Innsatte med fengselsdom per 1. oktober og nyinnsatte i varetekt i løpet av året.

Kilde: KDI 2021.

eller andre lignende forhold ved personen, skal ha samme muligheter og behandles likt. For enkelte innsattegrupper kan et opphold i fengsel være særlig belastende, og kan begrunne behov for særskilte ordninger og tiltak.

3.3.1 Barn og unge

Av alle straffereaksjoner overfor personer mellom 15 og 25 år er 90 prosent betinget påtaleunnlatelse, forenklet forelegg eller forelegg. Antallet straffereaksjoner ilagt av domstol overfor barn

Figur 3.14 Straffereaksjoner ilagt av domstol til personer 15–17 år.[1]

[1] «Særreaksjon eller annen type reaksjon» inneholder undertypene forvaring, tvungent psykisk helsevern, tvungen omsorg samt «annen type reaksjon». «Annen type reaksjon» omfatter rettighetstap, straffutmålingsutsettelse, og ungdomsstraff (ny f.o.m. 2014). Statistikken over straffereaksjoner omfatter per i dag ikke overføring til konfliktråd straffeprosessloven § 71 a, men dette jobber SSB med å inkludere.

Kilde: SSB 2020, tabell 10623.

under 18 år er vesentlig redusert, og antallet som ender med ubetinget fengsel, har hatt en spesielt stor nedgang de siste 15 årene, som vist i figur 3.14. I 2002 var det 212 ubetingede fengselsdommer til personer mellom 15 og 18 år, mens tallet i 2019 var 26. Samfunnsstraff ble innført som ny reaksjonstype i 2002. I 2014 kom ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, som er egne straffereaksjoner i frihet for ungdom som var mellom 15 og 18 år på gjerningstidspunktet. Ungdomsstraff må idømmes av domstolen, mens ungdomsoppfølging kan idømmes av domstolen som vilkår for betinget fengsel eller ilegges av påtalemyndigheten. I perioden 1. juli 2014 til 31. desember 2020 har konfliktrådet registrert 2408 saker om ungdomsoppfølging og 327 saker om ungdomsstraff. Det var relativt mange saker om ungdomsoppfølging og ungdomsstraff i tiden etter innføringen i 2014, men en reduksjon i antallet saker fra 2019 til 2020. Dette siste kan være påvirket av koronapandemien. Se punkt 2.5.2 for nærmere beskrivelse av reaksjonene.

Det er få barn under 18 år som gjennomfører straff i norske fengsler i dag. Når mindreårige idømmes en fengselsstraff, skal de som hovedregel gjennomføre fengselsstraffen ved en av de to ungdomsenhetene som er etablert under kriminalomsorgen.

Selv om det er få barn som gjennomfører fengselsstraff, er det likevel periodevis fullt belegg i ungdomsenhetene. Gjennomsnittlig antall innsatte under 18 år var 5,6 innsatte i 2017, 5,9 i 2018, 7,2 i 2019 og 6,1 i 2020. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet blir tilnærmet alle mindreårige som skal gjennomføre en fengselsstraff, innsatt i, eller overført til, en av ungdomsenhetene. I noen tilfeller har imidlertid mindreårige hatt korte opphold i et ordinært fengsel, gjerne på grunn av mulighet for utvidet besøk av familie, samordning med hjelpeapparat mv., eller stor avstand til ungdomsenhetene. Over tid har kriminalomsorgen sett en endring i gruppen som gjennomfører straff ved ungdomsenhetene, ved at flere er dømt for grovere lovbrudd. Flere unge er også idømt forvaringsdommer.

Totalt sitter det til enhver tid cirka 390 unge i alderen 18–24 år i fengsel. Enkelte fengsler har særskilte oppfølgingstiltak, men tilbudet til disse unge varierer. Det nevnes at Søndre Vestfold fengsel avdeling Larvik over tid har utviklet systematisk miljøarbeid tilpasset unge. Se nærmere omtale av denne aldersgruppen under punkt 5.2.

3.3.2 Kvinner i fengsel

Det store flertallet av innsatte i norske fengsler er menn. Ifølge tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet var det i 2020 i gjennomsnitt 2763 menn i fengsel, mens tilsvarende antall kvinner var 172. Dette tilsvarer at cirka 6 prosent av de innsatte i fengsel var kvinner. Andelen kvinner i fengsel har ligget relativt stabilt på rundt 5–6 prosent de siste ti årene.

På samme måte som for alle innsatte under ett, har også kvinner i fengsel som gruppe blitt eldre. I 2002 var cirka 6 prosent av de kvinnelige innsatte

Figur 3.15 Gjennomsnittlig antall kvinner i fengsel, og andelen kvinner av alle innsatte.

Kilde: KDI 2021.

over 50 år, mens per 1. januar 2019 var andelen på 20 prosent.

Flertallet av de kvinnelige innsatte er i fengsel på grunn av vold og mishandling eller rusmiddellovbrudd, med cirka 30 prosent per lovbruddstype. Det som i størst grad skiller kvinner og menn i lovbruddstyper, er andelen som blir fengslet for seksuallovbrudd. Mens andelen for menn i 2019 var på 19 prosent av alle innsatte, var tilsvarende tall for kvinner 6 prosent.

Kvinner i fengsel utgjør på noen måter en særskilt utsatt gruppe. Forskning viser at kvinner i større grad enn mannlige innsatte har vært utsatt for seksuelle overgrep, som ofte fører til traumer, skam og skyldfølelse.[12] Ifølge en studie gjennomført i tre kvinnefengsler i Norge, hadde 57 prosent av de kvinnelige innsatte vært utsatt for seksuelle overgrep i voksen alder, og 42 prosent hadde vært utsatt for seksuelle overgrep som barn.[13] Videre har kvinnelige innsatte generelt en svak tilknytning til arbeidslivet.[14]

Blant annet fordi det er så få kvinner i fengsel sammenlignet med menn, er fengslene i stor grad organisert ut fra mannlige innsattes behov. Dette gjenspeiles blant annet i fengselsarkitektur, sikkerhet, tilgjengelige aktiviteter og helsetilbud.[15] Det er ved ulike anledninger fremsatt kritikk fra forskjellige hold mot kvinners forhold under straffegjennomføring. Sivilombudsmannens rapport fra 2016[16] viste at kvinner samlet sett hadde et dårligere tilbud enn menn. Blant annet fremkom det at flere kvinnefengsler er lokalisert i gamle og uegnede bygninger, og at mange kvinner har et betraktelig dårligere tilbud enn menn når det gjelder arbeidstrening, uteområder og tilbud om fysisk aktivitet. Det er videre påpekt at kvinner risikerer å sitte i fengsler som ligger langt unna hjemstedet sitt på grunn av få kvinneplasser. Stor avstand kan gjøre det vanskeligere med besøk, noe som er en særskilt belastning for kvinner med hovedomsorg for barn, og med barn som er for små til å reise alene. I 2017 uttrykte også FNs kvinnekomité bekymring blant annet for de dårlige fysiske forholdene i fengsler hvor kvinner gjennomfører straff, at kvinner har større risiko for å gjennomføre straff i fengsel med liten tilgang til passende uteområder, og at helsetjenestene ikke er tilpasset kvinner, inkludert psykiske helsetjenester og rehabilitering for rusavhengighet.

[12] Friestad mfl. (2014).
[13] Amundsen (2010).
[14] Skardhamar (2002).
[15] Fair (2009).
[16] Sivilombudsmannen (2016).

3.3.3 Innsatte med nedsatt funksjonsevne

Innsatte med nedsatt funksjonsevne kan møte særskilte utfordringer i straffegjennomføringen. Helsetjenesten rapporterte i 2018 om 211 funksjonshemmede i fengsel.[17] Funksjonshemmingene gjaldt blant annet hørsel, syn og bevegelse. Hvilke utfordringer det er tale om, kan variere mye fra person til person. Det å sikre tilstrekkelig tilrettelegging kan være vanskelig i flere av kriminalomsorgens eldre bygg. Ved bygging av nye fengsler legges det vekt på universell utforming. Utover å sørge for en bygningsmasse som er tilgjengelig, brukes universell utforming også som et virkemiddel for at straffegjennomføringsforholdene skal minne om et «vanlig» liv, og for å forberede de innsatte på en hverdag i frihet.

En undergruppe blant personer med funksjonsnedsettelse, er personer med utviklingshemming. Utviklingshemming er en samlebetegnelse for en rekke ulike diagnoser og tilstander som er knyttet til kognitive, språklige og sosiale vansker. Personer med utviklingshemming er en stor og uensartet gruppe, hvor det er betydelige individuelle forskjeller.[18] Innsatte med utviklingshemming er en sårbar gruppe som har særskilte rettigheter, i tråd med blant annet FNs konvensjon om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne.

I en studie fra 2008[19] fremkom det at andelen innsatte i norske fengsler med utviklingshemming, med IQ mellom 55 og 70 og redusert funksjonsnivå, var på 10,8 prosent. I befolkningen ellers anslås andelen personer med utviklingshemming å være 1–2 prosent.[20] Ifølge studien fra 2008 er funksjonsnedsettelsen kun kjent for en tredjedel av gruppen selv. Dette vil kunne bety at innsatte med lettere utviklingshemming gjennomfører fengselsstraff uten at dette er kjent for kriminalomsorgen eller helse- og omsorgstjenestene. Personer med utviklingshemming kan være mer utsatt for tilleggsproblematikk, for eksempel psykiske lidelser.

En rapport fra 2020 viser to sentrale forbedringspunkter for å sikre rettssikkerheten for innsatte med utviklingshemming.[21] Det ene gjelder retten til reell brukermedvirkning, og den andre er retten til deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett på linje med andre.[22]

[17] Helsedirektoratet (2018).
[18] Bufdir.
[19] Søndenaa (2008).
[20] Helsedirektoratet (2019).
[21] Friestad mfl. (2020).
[22] Jf. FNs konvensjon om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne, CRPD, artikkel 3 bokstav a og artikkel 30.

På flere andre områder viser funnene at rettssikkerheten til personer med utviklingshemming i stor grad ivaretas under fengsling og straffegjennomføring for øvrig.

Både i helsetjenesten og i fengslene etterspørres det mer kunnskap om utviklingshemming, og mer samhandling og informasjonsutveksling for å bedre den praktiske tilretteleggingen.[23] Utviklingshemmede er i kriminalomsorgen klassifisert som en sårbar gruppe som trenger ekstra oppmerksomhet, og kriminalomsorgen arbeider med å sikre at innsatte med utviklingshemming følges tilstrekkelig godt opp. Innsatte med psykisk utviklingshemming og andre sårbare grupper skal prioriteres til aktivisering, fritidsaktiviteter og fellesskap for å hindre isolasjon.

Ved mistanke om psykisk utviklingshemming skal kriminalomsorgen informere helsetjenesten. Ansvaret for utredningen av psykisk utviklingshemming ligger til helsetjenesten.

Senter for omsorgsforskning fikk i 2020 i oppdrag å utrede omsorgsbehov blant innsatte. Målgruppen er innsatte med fysiske funksjonsnedsettelser, psykiske lidelser og/eller lettere psykisk utviklingshemming som ikke kan ivareta egenomsorgen. Utredningen skal utgjøre kunnskapsgrunnlaget for å vurdere et tydeligere grensesnitt mellom helse- og omsorgstjenesten og kriminalomsorgens ansvar for oppfølging av innsatte og domfelte med behov for omsorgstjenester og praktisk bistand. Utredningen ferdigstilles i juni 2021. En rapport gjennomført i 2020 av Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS mfl., er en del av kunnskapsgrunnlaget i utredningen. På grunnlag av utredningen vil videre tiltak vurderes.

[23] Friestad mfl. (2020).

3.4 Rehabilitering og tilbakefall

Straffegjennomføringsloven regulerer og legger rammene for hvordan straff skal gjennomføres, både i og utenfor fengsel.[24] Det følger av lovens § 3 at innholdet skal bygge på de tiltak som kriminalomsorgen har til rådighet for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet, og at kriminalomsorgen skal legge til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare handlinger. Rehabilitering for å hindre tilbakefall til ny kriminalitet er dermed et sentralt mål for straffegjennomføringen.

Sammenlignet med mange andre land, har Norge lavt tilbakefall. Det er imidlertid vanskelig å vurdere forskjellene mellom land om dette, ettersom regelverk, praksis og datainnsamling varierer mye og metode og hyppighet for målingen av tilbakefall vil ha stor betydning for resultatet.[25]

[24] Tilsvarende reguleres straffereaksjoner i regi av konfliktrådene av konfliktrådsloven.

Figur 3.16 Andel løslatte med tilbakefall til ny kriminalitet[1] innen to år etter løslatelse. Løslatte i 2014.

[1] Målt som andelen løslatte som mottar en ny ubetinget fengselsstraff eller samfunnsstraff innen to år etter løslatelse fra fengselsstraff. Forbrytelsen som førte til ny dom må ha blitt gjort i etterkant av løslatelsen.

Kilde: Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS, 2019.

Det er gjort sammenlignbare målinger av tilbakefallsraten i de nordiske landene. Sammenligning av de nordiske landene viser at Norge og Island har lavere tilbakefallsrate for personer løslatt fra fengsel enn de øvrige nordiske landene, slik det fremkommer i figur 3.16. Det kan være ulike årsaker til denne ulikheten. Risiko for tilbakefall henger blant annet sammen med hva slags lovbrudd som er begått, om man er tidligere straffedømt, og hva slags straffegjennomføringsform som benyttes.

Andelen med tilbakefall varierer i stor grad med hvilken reaksjon som er gjennomført. De som har gjennomført straff i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, har vesentlig høyere tilbakefall enn personer som har gjennomført straff på lavere sikkerhetsnivå. Personer som har gjennomført straff med elektronisk kontroll, har den laveste tilbakefallsandelen. Dette har naturligvis sammenheng blant annet med hvem eller hvilke grupper som gjennomfører straff på de ulike sikkerhetsnivåene, mv. For øvrig må tall om tilbakefall leses med det forbehold at ny kriminalitet faktisk blir registrert. Her vil det være mørketall, som igjen kan variere, både mellom grupper og mellom land.

Av alle siktede personer i Norge i 2014 hadde i overkant av 40 prosent ny siktelse innen fem år. Som vist i figur 3.17 har andelen blitt redusert noe de siste årene, men nivået er fortsatt relativt høyt, spesielt for personer som er siktet for eiendomstyveri og rusmiddellovbrudd. En stor andel av personer med tilbakefall, uavhengig av hva den første siktelsen gjaldt, hadde tilbakefall til rusmiddel- og voldslovbrudd, samt trafikkovertredelser.

[25] Andersen og Skardhamar (2014), Fazel (2015) foretok en systematisk gjennomgang av tilbakefallsrater i verden og konkluderte med at «recidivism data are currently not valid for international comparisons»

3.5 Utviklingen fremover

Antallet fengselsdøgn steg frem til 2016, selv om det har vært en jevn nedgang i registrert kriminalitet. I tiden etter 2016 har det imidlertid vært en relativt markant reduksjon i antallet fengselsdøgn. Dette gjelder også når straffegjennomføring med elektronisk kontroll inkluderes.

Utviklingen de siste 15 årene har vist at det ikke bare er kriminalitetsutviklingen, i form av registrert kriminalitet, som påvirker behovet for plasser i kriminalomsorgen. Også andre forhold påvirker behovet, ikke minst fordi kriminalomsorgen er det siste leddet i straffesakskjeden. Eksempelvis kan reduksjonen i antallet nyinnsettelser i fengsel etter 2016 ha sammenheng både med redusert kriminalitet og med aktiviteten i politiet og påtalemyndigheten.

Reduksjonen i antallet idømte fengselsdøgn fra 2016 til 2019 tilsvarer 778 helårsplasser. Samtidig mottok kriminalomsorgen i 2020 flere døgn enn året før, til tross for redusert aktivitet i dom-

Figur 3.17 Andel siktede personer med ny siktelse i løpet av fem år, fordelt på lovbruddstype ved opprinnelig lovbrudd.

Kilde: SSB 2020, tabell 09426.

stolene og politiet på grunn av koronapandemien og at antallet mottatte dommer var lavere enn året før. Erfaring viser at det i planlegging av straffegjennomføringskapasitet må tas høyde for at variasjoner mellom år og endringer i enkeltår ikke nødvendigvis er tegn på vedvarende trender. Det generelle bildet av kriminalitetsutviklingen kan tilsi at behovet for fengselsplasser fremover blir noe mindre enn i dag. På den annen side motvirkes effekten færre straffedommer har, av at straffene blir lengre. Videre kan eventuelle endringer i straffelovgivningen, og innretningen av politiets og påtalemyndighetens innsats mot kriminalitet med høy strafferamme, ha betydning for behovet for fengselsplasser fremover. Med et bredt spekter av straffereaksjoner og gjennomføringsformer må det videre påregnes at utfordringene med et krevende miljø i fengslene fortsetter.

4 Enkelte sammenligninger med andre nordiske land

4.1 Innledning

I et europeisk perspektiv har Norge et lavt antall innsatte i forhold til befolkningen. I 2020 var gjennomsnittet i Europa 124 innsatte per 100 000 i befolkningen, mens tilsvarende tall for Norge var 58,8.[1] Likevel har Norge lenge vært det landet i Norden med høyest antall innsatte i forhold til befolkningen, men forholdstallet har falt kraftig etter 2016. Finland har også hatt en tydelig nedgang i antall innsatte i forhold til befolkningen i løpet av 2010-tallet. Danmark og Sverige opplevde en nedgang på 2010-tallet, men antallet per 100 000 innbyggere har økt de siste 2 årene, og i 2020 hadde de det høyeste antallet blant de nordiske landene.

Sammensetningen av fengselsbefolkningen i Norge har endret seg tydelig i løpet av denne perioden, spesielt har det vært en økning i andelen innsatte dømt for seksuallovbrudd. For de andre nordiske landene har derimot andelen innsatte som er dømt for seksuallovbrudd ligget relativt stabilt i den samme perioden. I 2020 utgjorde seksuallovbruddsdømte 25 prosent av innsatte i norske fengsler, ifølge tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet, som fremkommer i figur 4.2.

[1] Aebi (2020).

4.2 Strafferammer og gjennomføring av straff i de nordiske landene

Som på mange andre områder er det klare likhetstrekk mellom de nordiske landene når det gjelder straff og straffegjennomføringen. Likhetstrekkene gjenspeiler et felles verdigrunnlag i tilnærmingen til kriminalitet.

Strafferammer

Alle de nordiske landene har fengselsstraff som reaksjon på alvorlige forbrytelser. Hvor lang fengselsstraff som kan idømmes, er litt ulikt formulert. I Norge er strafferammen regulert i det

Figur 4.1 Antall innsatte per 100 000 i befolkningen, per 31. januar.[1]

[1] Fra 2008 til 2016 er måletidspunktet 1. september, fra og med 2018 er måletidspunktet 31. januar. Det er derfor ikke tall for 2017. Det ble ikke rapportert inn tall fra Island i 2015.

Kilde: Aebi, 2020.

Figur 4.2 Andel innsatte i fengsel som er dømt for seksuallovbrudd i de nordiske landene.

Kilde: KDI – Nordisk Statistikk 2019.

enkelte straffebud. Den øvre strafferammen er fengsel inntil 30 år for folkemord, forbrytelse mot menneskeheten, grove terrorhandlinger og enkelte andre av de mest alvorlige lovbruddene etter straffeloven kapittel 16 og 18. For en del andre av de alvorligste straffbare handlingene, slik som grov voldtekt, er strafferammen fengsel inntil 21 år. For øvrig er strafferammen for voldtekt 10 år, men 15 år dersom voldtekten gjelder samleie mv. For noen straffbare forhold angir loven også en minstestraff. For voldtekt med strafferamme på 15 år angir loven en minstestraff på 3 år. Videre kan man i Norge for noen typer forbrytelser dømmes til forvaring. Forvaring innebærer at det fastsettes en tidsramme og samtidig en minstetid. Etter begjæring fra påtalemyndigheten kan retten ved dom forlenge den fastsatte tidsrammen med inntil fem år om gangen.

Både Danmark, Sverige og Finland har i prinsippet livstidsstraff. Idømmelse av livstidsstraff innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at den domfelte sitter i fengsel resten av sitt liv.

I Danmark skal en tidsbegrenset fengselsstraff som hovedregel ikke overstige 16 år. Men enkelte straffebud gir hjemmel for å idømme en lengre straff. I så fall er maksimalstraffen 20 år.[2] Den øvre strafferammen for voldtekt er i Danmark åtte år, men tolv år hvis det er snakk om samleie med et barn under tolv år, eller hvis voldtekten har hatt en særlig farlig karakter, eller der det for øvrig foreligger særlig skjerpende omstendigheter.[3] For drap kan det idømmes livstidsstraff, og minstestraffen er fem år.[4]

I Sverige kan en tidsbegrenset fengselsstraff i utgangspunktet ikke overstige ti år, men også her kan det enkelte straffebud angi en høyere strafferamme. Hvis det følger av det aktuelle straffebudet at det kan idømmes livstidsstraff eller fengsel i mer enn 10 år, eller det idømmes straff for flere lovbrudd, kan det idømmes fengsel i inntil 18 år.[5] Det samme er tilfellet når det er snakk om forhøyelse av straff når det er begått nye grove lovbrudd etter en rettskraftig dom. I Sverige er strafferammen for voldtekt seks år, med en minstetid på to år. For grov voldtekt og grov voldtekt mot barn er strafferammen ti år og minstetiden fem år. For drap er strafferammen ti år og minstetiden seks år. Hvis drapet klassifiseres som mord, kan det etter loven idømmes livstidsstraff og minstetiden er ti år.

I Finland kan man dømmes til fengsel i 15 år når det sammenlegges straff for flere forhold, selv om maksimal tid for en tidsbegrenset fengselsstraff i utgangspunktet er 12 år. Strafferammen for voldtekt er fengsel i seks år, med en minstetid på ett år. For grov voldtekt og grov voldtekt av barn er strafferammen ti år og minstetiden to år.

[2] For eksempel dansk straffelov § 247 jf. § 33.

[3] Dansk straffelov § 216.

[4] Dansk straffelov § 237.

[5] Brottsbalken, 26 kap 1 §.

Finland har tre ulike betegnelser for forbrytelser mot liv; mord, drap og drap under formildende omstendigheter. Ved mord kan det idømmes livstidsstraff. For de øvrige kategoriene idømmes det tidsbestemt straff.

Kriminell lavalder og straff overfor barn og unge

I både Norge, Danmark, Sverige og Finland er den kriminelle lavalderen 15 år. I tillegg har landene særskilte regler om straff for unge lovbrytere, herunder om at ung alder skal ses som en formildende omstendighet ved utmåling av straff.[6]

I Norge kan barn under 18 år idømmes ubetinget fengselsstraff bare når det er særlig påkrevd. Fengselsstraff kan ikke overstige 15 år selv om strafferammen for det aktuelle lovbruddet er høyere.[7] I Danmark kan barn under 18 år ikke dømmes til livstidsstraff.[8] I Sverige skal barn under 18 år bare helt unntaksvis dømmes til fengselsstraff. Ungdom mellom 15 og 18 år dømmes til «sluten ungdomsvård» som gjennomføres i særskilte ungdomshjem underlagt Statens institutionsstyrelse (SiS). Videre kan unge under 21 år i Sverige ikke dømmes til fengsel i mer enn 10 år, eventuelt inntil 14 år dersom det straffbare forholdet kan medføre fengsel på lengre tid eller livstidsstraff, eller dersom det skal utmåles straff for flere lovbrudd.[9] Frihetsstraff for forhold begått før fylte 18 år skal i mange tilfeller fastsettes i form av lukket ungdomsomsorg.[10] I Finland skal det som hovedregel ikke idømmes ubetinget fengsel for forhold begått før fylte 18 år.[11] Det er dessuten utviklet egne straffereaksjoner overfor barn og unge.

Landene har også andre tiltak enn formell straff som kan anvendes overfor barn og ungdom som begår kriminalitet, typisk er pålegg om opphold i døgninstitusjon. I Norge og Danmark kan det treffes vedtak om påtaleunnlatelse med vilkår, for eksempel om gjennomføring av reaksjonen ungdomsoppfølging.[12] I Sverige kan barn under 15 år pålegges tiltak etter socialtjänstlagen og lag med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Generelt kan det under etterforskning av straffbare forhold i mange tilfeller være aktuelt å benytte tvangsinngrep i form av pågripelse, varetektsfengsling mv. Også lovgivningen om slike straffeprosessuelle inngrep inneholder særskilt regulering om anvendelse overfor barn. For eksempel oppstilles det i Danmark skjerpede krav til prosessen ved anvendelse av straffeprosessuelle inngrep overfor barn under 15 år.[13] I Sverige stilles det blant annet krav til etterforskningstidens lengde ved fengsling av ungdom som ikke har fylt 18 år.[14]

I Norge er det opprettet 2 ungdomsenheter i fengsel for barn mellom 15 og 18 år. Organisatorisk ligger disse enhetene under et ordinært fengsel, men er fysisk atskilt fra resten av fengslet. Innsatte og domfelte defineres i Norge som voksne etter at de har fylt 18 år, og plasseres da i ordinære fengsler. I Danmark skal varetektsfengslede og domfelte under 18 år i hovedsak innsettes i sikrede institusjoner underlagt den kommunale sosialtjenesten. Unge domfelte gjennomfører som utgangspunkt varetekt og straff i egne ungdomsavdelinger ved åpne eller lukkede fengsler. I Sverige blir alle under 21 år definert som unge og kan få tilrettelagt oppfølging i egne enheter frem til fylte 24 år.

Innhold i straffegjennomføringen

I alle de nordiske landene er arbeidsdriften et viktig element i straffegjennomføringen. I svensk kriminalomsorg jobber arbeidsdriften for private og statlige aktører, f.eks. vaskeridrift for hoteller og i dansk kriminalomsorg benyttes det i betydelig grad private bedrifter i arbeidsdriften. I norsk kriminalomsorg er det lagt særlig vekt på at arbeidsdriften skal være en læringsarena for den enkelte innsatte, og den er ofte forankret i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Videre er opplæringen som gis til innsatte i fengsel, en del av det ordinære opplæringstilbudet, og det er fylkeskommunene som har ansvaret for å gi opplæringen (opplæringsloven § 13-2 a). Hvilke tilbud som gis, vil derfor variere, men det gis opplæring både i studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Alle de nordiske landene har i tillegg en form for programvirksomhet. Dette kan være undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler som organiseres av kriminalomsorgen. Foruten programmer gjennomføres det forberedende og forsterkende aktiviteter til behandlingsprogram-

---

6 Dansk straffelov § 82; Brottsbalken 29 kap 7 §; Strafflag, 6 kap 8 §.

7 Straffeloven § 33.

8 Dansk straffelov § 33.

9 Brottsbalken 29 kap. 7 §.

10 Brottsbalken 32 kap. 5 §.

11 Strafflag, 6 kap 9 §, og 6 kap 10 a §.

12 Straffeloven §37 bokstav j jf. straffeprosessloven § 69; retsplejeloven § 722.

13 Retsplejeloven, kapittel 75 b.

14 Lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Noen av bestemmelsene trer i kraft 1. juli 2021.

mer. For Norges vedkommende ble en ordning med akkreditering for spesifikke programmer med virkning fra 2016 erstattet av et nytt kvalitetssikringssystem i regi av Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS.

De nordiske landene har mange felles løsninger for å sikre god progresjon i straffegjennomføringen og trygg tilbakeføring til samfunnet. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel (EK) benyttes i alle de nordiske landene, men det er forskjeller med hensyn til hvordan disse ordningene er utformet. I Finland er gjennomføring av hele straffen med elektronisk kontroll en straffereaksjon som idømmes av retten. Som delgjennomføring kan tiltaket besluttes administrativt, slik som i de øvrige landene. Alle de nordiske landene har som hovedregel en grense på maksimalt seks måneder for å kunne gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll.

Gjenopprettende prosess

De nordiske landene har regler om gjennomføring av en gjenopprettende prosess i straffesaker, men med ulike modeller og varierende grad av implementering. I likhet med Norge har Finland lang erfaring med et nasjonalt tilbud basert på frivillige meklere. Danmark har det siste tiåret etablert et nasjonalt tilbud med inspirasjon fra de norske konfliktrådene. I Sverige er tilbudet et kommunalt ansvar. Statistikken er ikke umiddelbart sammenlignbar på tvers av landegrenser, men Finland har det markant høyeste antallet mottatte saker.

I Finland kan mekling i straffesaker/gjenopprettende prosess dateres tilbake til 1983. Landet har et nasjonalt statlig finansiert tilbud basert på ulike tjenesteleverandører. Ordningen ble lovfestet i 2006,[15] og det finske sosial- og helsedepartementet (Social- och hälsovårdministeriet) har det overordnede ansvaret. Instituttet for helse og velferd (THL)[16] har siden 2016 hatt ansvar for godkjenning av de som skal levere meklingstjenesten, koordinering, opplæring og utviklingsoppgaver. Det er 18 tjenesteleverandører (11 kommuner og 7 frivillige organisasjoner), med i alt 100 ansatte og omlag 1200 frivillige meklere. I 2019 ble det mottatt nesten 13 500 nye saker, hvorav de fleste er straffesaker. Den største sakskategorien var vold (56 prosent).

Sverige har hatt mekling i straffesaker/gjenopprettende prosess siden 1987. Det Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har gjennom flere perioder hatt i oppdrag å støtte, samordne og utrede mekling for unge lovovertredere.[17] Ordningen ble lovregulert fra 2002 (medlingslagen).[18] Fra 2008 skal alle kommuner tilby mekling til unge gjerningspersoner under 21 år. Den enkelte kommune bestemmer hvordan tilbudet organiseres, blant annet om det benyttes frivillige eller ansatte som meklere. Mekleren er vanligvis en ansatt i sosialtjenesten, men det kan også være frivillige. Socialstyrelsen kan støtte kommunene med kunnskap.[19]

Danmark har hatt mekling i straffesaker og gjenopprettende prosess siden midten av 1990-tallet. Ordningen ble lovfestet i 2009 ved «lov om konfliktråd i anledning af en strafbar handling».[20] Ordningen er organisert som en del av politiet, med Rigspolitiet som ansvarlig for konfliktrådsordningen. Det er også opprettet et sekretariat under avdelingen for Nationalt Forebyggelsescenter (NFC). Meklerne er sivile personer som rekrutteres til meklingsoppgaven for fem år. De enkelte politidistriktene henviser egnede saker. Vold utgjør en stor andel av sakene (27 prosent i 2020).

4.3 Isolasjon i fengsel

Etter straffegjennomføringsloven § 17 første ledd skal innsatte som gjennomfører straff i norske fengsler, så langt det er praktisk mulig, ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, programmer eller andre tiltak og i fritiden. Innenfor det som følger av restriksjoner besluttet av domstolene på grunnlag av straffeprosessloven, gjelder det samme for varetektsinnsatte, jf. straffegjennomføringsloven § 52. Straffegjennomføringsloven § 37 gir hjemmel for i en del tilfeller å utelukke innsatte fra fengselsfellesskapet, herunder dersom dette er nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengslet, eller dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig. Etter samme lov §§ 39 og 40 kan kriminalomsorgen i noen grad også beslutte utelukkelse fra fellesskapet som en reaksjon på regelbrudd. Straffegjennomføringsloven

[15] Lag om medling vid brott och i vissa tvister.

[16] Institut för hälsa och välfärd.

[17] Lag om medling med anledning av brott; Brottsförebyggande rådet, 2008.

[18] Lagrådsremiss, medling med anledning av brott.

[19] Socialstyrelsen (2019).

[20] Lov om konfliktråd i anledning af en strafbar handling.

kapittel 3 A inneholder dessuten en midlertidig hjemmel for å utelukke innsatte fra fellesskapet for å forebygge smitte av covid-19.[21]

Etter den danske straffuldbyrdelseslov § 63 kan innsatte utelukkes fra fellesskap. Dette er et fremadrettet og forebyggende inngrep overfor den innsatte for å unngå en nåværende og fremtidig atferd. Utelukkelse etter bestemmelsen skiller seg fra innbringelse i straffecelle (straffuldbyrdelsesloven § 68), som er er en sanksjon for noe som allerede har skjedd. Utelukkelse fra fellesskapet etter straffuldbyrdelseslovens § 63 kan være aktuelt blant annet på grunn av voldelig atferd eller fare for rømning.

Bekendtgørelse om indsattes adgang til fællesskab m.m. med andre indsatte i kriminalforsorgens institutioner (fællesskabsbekendtgørelsen) gir utfyllende regler. Dette regelverket setter begrensninger for hvor lang innlåsingsperioden kan være, og klokkeslett for når fengslet kan settes i nattstilling. I lukkede fengsler kan innlåsingen ikke vare lenger enn 12 timer mellom klokka 20 og klokka 9.[22] I åpne fengsler kan innlåsingen vare fra klokka 21 til klokka 8 hvis det ut fra ordens- og sikkerhetsmessige forhold er hensiktsmessig og forsvarlig.[23] Varetektsinnsatte kan være underlagt domstolsbesluttede restriksjoner etter retsplejeloven. For øvrig gjelder fællesskabsbekendtgørelsen med noen unntak også for varetektsinnsatte. Det er dessuten gitt egne regler om isolasjon under koronapandemien.[24]

Etter den *svenske* fängelselagen skal domsinnsatte som hovedregel ta del i fellesskapet.[25] En innsatt kan likevel holdes atskilt fra andre innsatte av nærmere angitte grunner, blant annet dersom dette er nødvendig for å opprettholde orden og sikkerhet i fengslet.[26] I likhet med Danmark har Sverige regler som setter begrensninger for hvor lang tid innlåsingsperioden kan være, og for når fengslet kan settes i nattstilling. Innsatte i anstalter i sikkerhetsklasse 1 og 2 kan låses inn på cellen mellom klokka 19 og klokka 8, men ikke lenger enn 12 timer per døgn. Innsatte i anstalter i sikkerhetsklasse 3 kan låses inn på sine avdelinger mellom klokka 21 og klokka 8, men ikke lenger enn 10 timer per døgn.[27] For innsatte i varetekt er situasjonen noe annerledes, men hovedregelen er også her at de varetektsinnsatte skal kunne omgås andre innsatte.[28]

Ved utelukkelse fra fengselsfellesskapet vil den innsatte fortsatt ha kontakt med ansatte. Tiltaket trenger således ikke å innebære isolasjon. Samtidig kan kontakt med andre innsatte ha kvaliteter som ikke realiseres i kontakt med ansatte. I praksis vil utelukkelse fra fellesskapet også innebære en større risiko for at den innsatte blir isolert. Fravær av meningsfylt kontakt med andre kan innebære en stor belastning for den enkelte og medføre isolasjonsskader.

Europarådets torturovervåkingskomité (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman og Degrading Treatment or Punishment – CPT) er etablert under Europarådets konvensjon for forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. CPT består av uavhengige og upartiske eksperter med ulik faglig bakgrunn. Medlemmene deltar som enkeltpersoner, det vil si ikke som representanter for et land. Komiteen foretar periodiske besøk til medlemslandene (normalt en gang hvert fjerde år), med inspeksjon av fengsler og andre institusjoner hvor det er mennesker som er fratatt friheten. CPT er ikke et etterforskende organ, men skal bidra til å forebygge tortur og andre typer mishandling. Etter hvert periodiske besøk utarbeider CPT en rapport med redegjørelse for observasjoner, merknader og anbefalinger til det aktuelle landet.

CPTs foreløpig siste besøk til Norge fant sted våren 2018. I rapporten fra besøket har CPT blant annet tatt opp at innsatte som ikke var underlagt restriksjoner etter straffeprosessloven og heller ikke ble ansett å utgjøre en sikkerhetsrisiko, i noen tilfeller var innelåst på cellen 22–23 timer per døgn uten tilbud om meningsfylte aktiviteter, og at enkelte innsatte i praksis har vært isolert i flere år. Sverige fikk i rapport fra 2015 kritikk for utstrakt isolasjon for varetektsinnsatte (i häkte), herunder for at det ikke var nevneverdige forbedringer på området etter 24 år med dialog om disse utfordringene. CPT hadde et nytt besøk til Sverige i januar 2021, men rapport fra dette besøket foreligger ikke ennå. Danmark har tidligere fått kritikk for praksis med isolasjon av varetektsinnsatte, men senere rapporter tyder på at det er oppnådd forbedring på dette området. Finland har i en rapport fra mai 2021 fått kritikk blant annet for forholdene for varetektsinnsatte med restriksjoner og andre segregerte innsatte, hvorav noen

[21] Straffegjennomføringsloven § 45 c.
[22] Fellesskabsbekendtgørelsen, § 6.
[23] Fellesskabsbekendtgørelsen, § 7.
[24] Bekendtgørelse om forebyggelse og inddæmmelse af udbredelse af covid-19 på kriminalforsorgens område.
[25] Fängelselagen, 6 kap.
[26] Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, 6. kap.
[27] Ibid.
[28] Häkteslag, 2 kap. 5. §.

satt inntil 21–23 timer innelåst i cellen per døgn uten meningsfylte aktiviteter tilpasset deres behov.

4.4 Forvaltningssamarbeid om velferdstjenester

Kriminalomsorgen i de nordiske landene bygger på modell som gir innsatte samme rettigheter til sentrale velferdstjenester som andre innbyggere. Det er imidlertid forskjeller mellom landene i organiseringen av velferdstilbudet til de innsatte. Den norske kriminalomsorgen bygger på en modell med forvaltningssamarbeid (importmodell) som innebærer at det er de etatene som ordinært yter velferdstjenester som helse, utdanning og sosiale tjenester, som skal yte tilsvarende tjenester til fengselsinnsatte. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at de innsatte kan motta slike tjenester.

Danmark har i større grad en blandingsmodell for helsetjenester. Spesialisthelsetjenesten for innsatte er en importert tjeneste. En stor del av primærhelsetjenestene utføres av ordinære tjenester, men fengslene har også ansatt helsepersonell selv. I rusbehandlingsavdelingene er helsepersonalet ansatt i de kommunale helsetjenestene. I Sverige er helsetjenestene i stor grad en importert tjeneste til fengslene og følger normalitetsprinsippet som i Norge. I tillegg har alle fengsler og varetektsfengsler minst en sykepleier tilsatt av kriminalomsorgen. I Finland er Institutet för hälsa och välfärd ansvarlig for helsetjenestene i fengsler. Helsetjenesten er statlig finansiert og instituttet ligger innenfor Social- och hälsovårdsministeriets forvaltningsområde. Helsetjenesten anses ofte å være en særomsorg for innsatte. I tillegg har Finland et eget psykiatrisk sykehus for innsatte.

Finland følger i stor grad en importmodell for utdanningstilbudet. Opplæringen blir gitt av lærere som er ansatt ved eksterne utdanningsinstitusjoner. Fengslene tilbyr for det meste yrkesfaglige utdanninger, og fengslenes arbeidsdrift fungerer som læringsmiljø for yrkesopplæringen. I åpne fengsler kan en innsatt gis frigang for studier utenfor fengslet. Etter løslatelse har personen alltid mulighet til å fortsette med en utdanning som er påbegynt i fengsel. Danmark følger i større grad en selvforsyningsmodell. Hoveddelen av opplæringen i fengslene gis av heltidsansatte lærere i den danske kriminalforsorgen, men det er også enkelte lokalt ansatte timelærere. Innsatte kan i noen tilfeller følge opplæring utenfor fengslene om de oppfyller kravene for frigang. Sverige følger også en variant av selvforsyningsmodellen. Innsatte har rett til voksenopplæring. Det finnes læringssentre ved hver institusjon med lærere ansatt i kriminalomsorgen. Samtidig følger opplæringen nasjonalt regelverk og er gjenstand for nasjonalt tilsyn som resten av det svenske skolesystemet.

4.5 Utdanning og kompetanse i kriminalomsorgen

Fengselsbetjenter utgjør den største profesjonsgruppen i kriminalomsorgen. Grunnutdanningen er på høgskolenivå, noe som er unikt i europeisk sammenheng, hvor fengselsbetjentutdanning i hovedsak blir organisert som kortere etatsutdanninger.[29] Både dansk og svensk grunnutdanning i kriminalomsorgen er organisert som kortere etatsutdanninger uten tilknytning til det ordinære utdanningssystemet.

Det er ulike årsaker til at de europeiske landene har forskjellig utdanningsprofil. En av dem er ulike historiske tradisjoner for yrkesutdanninger og organiseringen av straffegjennomføring.[30] Videre kan fengselsbetjentrollen være utformet litt forskjellig. Norsk straffegjennomføringslov forutsetter at det utøves betydelig skjønn i ordinær avdelingstjeneste, og oppmerksomheten er i stor grad rettet mot dynamisk sikkerhet, se nærmere omtale under punkt 2.2. Som kontaktbetjent skal fengselsbetjentene være i tett dialog med innsatte, og de skal motivere for endringsarbeid. De ansatte i kriminalomsorgen skal ivareta sikkerheten i straffegjennomføringen, men også legge til rette for forvaltningssamarbeid og må kunne arbeide kunnskapsbasert på linje med samarbeidspartnere fra velferdstjenestene – som i hovedsak har bachelorutdanninger på høgskolenivå eller høyere utdanningsnivå. Sammenlignet med de profesjonsgruppene som fengselsbetjentene skal samarbeide med, er fortsatt grunnutdanningen til fengselsbetjenter på et lavere utdanningsnivå.

[29] Heggen (2003).
[30] Kyvik (2014).

5 Fremtidens straffegjennomføring

Denne stortingsmeldingen bygger videre på det humanistiske verdigrunnlaget som har ligget til grunn for straffegjennomføringen over lang tid. Samtidig foreslår meldingen en rekke endringer for å realisere dette verdigrunnlaget i møte med nye utviklingstrekk og samfunnsbetingelser. På den måten skal stortingsmeldingen stake ut kursen mot fremtidens straffegjennomføring.

Som for alle andre deler av offentlig sektor er det viktig å finne riktig balansepunkt mellom sentral styring og desentralisert ansvar i etatene. På den ene siden vil kriminalomsorgen og konfliktrådet selv ha best kunnskap om hvordan straffegjennomføringen bør iverksettes i de enkelte tilfellene, og det er alltid en risiko for at sentral detaljstyring vil kunne gi mindre effektiv ressursbruk.

Samtidig skal den sentrale styringen ivareta rettssikkerhet, likhet og likeverd i tjenestene og samordnet offentlig ressursbruk. Underliggende etater i straffesakskjeden hverken skal eller bør bestemme egne rammebetingelser, slik som budsjettrammer, finansieringssystem, organisatoriske grenser eller grunnleggende saksbehandlingsregler og regler for straffegjennomføringen. I tillegg påvirker de ulike virksomhetene i straffesakskjeden hverandre, og det er en viktig oppgave for departementet å vurdere konsekvensene av enkeltbeslutninger i en større helhet. Ettersom kriminalomsorgen og konfliktrådet er siste ledd i straffesakskjeden blir disse konsekvensene særlig viktige. For eksempel vil endringer i regelverket om straffeansvar og straffereaksjoner og prioriteringer i politi og påtalemyndighet påvirke i betydelig grad oppgavene og arbeidsmengden for kriminalomsorgen og konfliktrådene.

I sum skal den statlige styringen legge større vekt på tydelige mål, resultater og effekter enn på ressursinnsats, enkelttiltak og aktiviteter. Kriminalomsorgen og konfliktrådet må kunne holdes ansvarlig for oppnådde resultater, utvikle et kunnskapsgrunnlag om virkningene av egen virksomhet og være i stand til å forbedre resultatene gjennom kompetanseutvikling, styring og ledelse. Begge etatene må planlegge for ulike scenarioer for straffegjennomføringen, ikke minst for kriminalitetsutviklingen. Det faktiske omfanget av lovbrudd har betydelige konsekvenser for kapasitetsbehovet over lenger tid. Siden statens virkemidler er generelle, vil de kunne påvirke mange av de utviklingstrekkene og utfordringene som stortingsmeldingen omtaler.

5.1 Kunnskapsbasert styring og kontroll

Straffereaksjoner for lovbrudd er blant de mest inngripende tiltak som staten kan iverksette overfor enkeltpersoner og aktører, og for den enkelte kan idømmelse av straffansvar ha store konsekvenser. Det er grunnleggende å sikre god politisk styring med straffegjennomføringen, rettssikkerhet og likebehandling av ulike grupper og en straffegjennomføring som reduserer tilbakefallet til ny kriminalitet. Det krever kunnskapsbasert styring og kontroll av straffegjennomføringen som kriminalomsorgen og konfliktrådene forvalter. Justis- og beredskapsdepartementet etatsstyrer Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk).

Organisasjonsstrukturen i kriminalomsorgen har tre administrative nivåer: direktorat, regioner og lokalt nivå. Kriminalomsorgsdirektoratet har den faglige og administrative ledelsen av kriminalomsorgen. Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS er direkte underlagt direktoratet. Regionalt nivå består av fem regionadministrasjoner som har ansvaret for straffegjennomføringen innenfor regionens grenser og skal sikre effektiv og helhetlig ressursutnyttelse og samarbeid med andre regioner. Det lokale nivået består av 29 fengsler, 11 friomsorgskontor, 4 enheter med fengsel og friomsorgskontorer og 2 senter for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) som har ansvaret for den daglige driften av sin enhet.

En viktig organisasjonsutvikling for kriminalomsorgen har vært å skape bedre sammenhenger mellom fengsler og friomsorgskontorene. Kriminalomsorgen har etablert fire forsøk med sam-

Figur 5.1 Organisasjonsstruktur for kriminalomsorgen.

Kilde: KDI 2021.

menslåtte organisatoriske enheter for straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet. Formålet er å fremme en sømløs kriminalomsorg med en mer målrettet progresjon under straffegjennomføringen. KRUS følgeevaluerer forsøkene for å støtte organisasjonsutviklingen og bidra til læring underveis i de fire prosjektene.

Det er et tilsynsråd med kriminalomsorgen i hver av de fem regionene. Tilsynsrådet fører tilsyn med fengsler og friomsorgskontorer og ser til at behandlingen av domfelte og innsatte skjer i samsvar med gjeldende rett. Kjernen i tilsynsrådets arbeid er å undersøke forholdene for innsatte og domfelte i kriminalomsorgens enheter. Tilsynsrådet kan føre tilsyn ved alle sider av straffegjennomføringen som faller inn under kriminalomsorgens ansvarsområde.

Konfliktrådet har to organisatoriske nivåer. Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) er konfliktrådets sentrale administrasjon, og det har ansvaret for faglig utvikling og ulike administrative oppgaver. I tillegg består konfliktrådet av tolv lokale konfliktråd.

Regjeringens vurdering

I 2020 fremmet regjeringen forslag om ny organisering av kriminalomsorgen med to nivåer uten regioner, jf. Prop. 143 L (2019–2020). Etter forslaget skulle den lokale strukturen bestå av tolv straffegjennomføringsenheter med ansvar for straffegjennomføring både i fengsel og i samfunnet. Forslaget om en tonivåmodell oppnådde ikke flertall på Stortinget. Regjeringen mener forslaget ville gitt en bedre og mer effektiv kriminalomsorg. Formålet med omorganiseringen var å øke kvaliteten i kriminalomsorgen gjennom et styrket lokalt nivå, en mer helhetlig straffegjennomføring, gi økt rettssikkerhet og likebehandling samt en tydeligere etatsledelse. Omorganiseringen ble anslått å frigjøre rundt 50 millioner kroner årlig, som skulle tilføres kriminalomsorgen lokalt for å stimulere til økt tjenestekvalitet. Regjeringen forholder seg til flertallet og vil legge gjeldende lovs rammer for organisering til grunn for fremtidens kriminalomsorg. Kriminalomsorgsdirektoratet vil vurdere en fremtidig hensiktsmessig organisasjonsstruktur innenfor en trenivåmodell.

Kriminalomsorgen er en etat med vide fullmakter til å utøve makt over enkeltpersoner på vegne av fellesskapet og må være gjenstand for betryggende innsyn og kontroll. For å styrke tilsynet med kriminalomsorgen har regjeringen derfor sendt på høring forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen. I tråd med anbefalingene i utredningen fra professor Eivind Smith foreslår departementet at det etableres ett tilsynsråd med hele landet som arbeidsfelt og med medlemmer fra hele landet. Dette vil kunne styrke tilsynet med kriminalomsorgen sammenlignet med dagens ordning med regionale tilsynsråd. Forslaget innebærer videre at arbeidsområdet for tilsynsrådet skal begrenses til å omfatte fengslene. I dag inngår både fengslene og friomsorgskonto-

rene i tilsynsrådets arbeidsområde. Som i dag skal tilsynsrådet fungere som et ombud, uten myndighet til å treffe rettslig bindende beslutninger om innsatte eller fengslene. Bemerkninger kan tas opp fortløpende med kriminalomsorgen eller annen relevant myndighet, men tilsynsrådet skal etter forslaget levere årsrapport til departementet. Det foreslås å lovfeste at tilsynsrådet skal være uavhengig i sitt arbeid. Departementet arbeider nå med oppfølgingen av høringen.

Kriminalomsorgen er underlagt styring av Justis- og beredskapsdepartementet. Gjennom forvaltningssamarbeidet med velferdstjenestene er det også utstrakt dialog mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene, både på departements- og direktoratsnivå. For å styrke kunnskapsgrunnlaget for etatsstyringen og dialogen med velferdstjenestene vil departementet utvikle statistikkgrunnlaget for å kunne følge saker gjennom hele straffesakskjeden. Et bedre statistikkgrunnlag vil styrke langtidsplanleggingen i kriminalomsorgen. Departementet vil også etablere en ny indikator for deltakelse i arbeid og utdanning etter løslatelse. Denne indikatoren vil utfylle bildet av måloppnåelsen i kriminalomsorgen og legge bedre til rette for dialogen med partene i forvaltningssamarbeidet om felles måloppnåelse. Samtidig gir indikatorer kun en beskrivelse av situasjonen etter løslatelse, ikke en direkte forklaring på svakheter og styrker ved forvaltningssamarbeidet. Det innebærer at tolkningen av utvikling over tid må settes inn i en kontekst og ta hensyn til eventuelle usikkerheter ved indikatoren.

Etter regjeringens vurdering påligger det staten et grunnleggende ansvar for å utvikle kunnskap om effektene for samfunnet og den enkelte av ulike straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer. Straffereaksjoner for lovbrudd er blant de mest inngripende tiltak staten kan iverksette mot sine egne borgere. Regjeringen vil derfor videreutvikle forskningsgrunnlaget om effektene ulike straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i kriminalomsorgen har på tilbakefall til ny kriminalitet og ulike livsløpsutfall, slik som deltakelse i utdanning og arbeidsmarkedet. Dette kunnskapsgrunnlaget vil utfylle bildet av måloppnåelsen i kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidet og legge et bedre grunnlag for etatsstyringen og dialogen med partene i forvaltningssamarbeidet. Det er forskningsmetodisk krevende, men likevel mulig i mange sammenhenger å isolere effekten av ulike straffereaksjoner fra alle andre årsaksfaktorer. For eksempel gjennomfører Oslo Economics, i samarbeid med UiO og Frischsenteret, et forskningsoppdrag for departementet om barn og unge som begår kriminelle handlinger og effektene ulike straffereaksjoner har på sannsynligheten for tilbakefall til ny kriminalitet, deltakelse i arbeidslivet og utdanning. Slike effektstudier forutsetter tilstrekkelig tilgang på data fra straffesakskjeden, og regjeringen vil vurdere mulighetene for å kunne utlevere data fra straffesakskjeden til forskningsformål.

Regjeringen vil:

- utvikle statistikkgrunnlaget for straffesakskjeden for å kunne følge saker gjennom hele straffesakskjeden og legge dette til grunn for etatsstyringen av kriminalomsorgen og konfliktrådet og langtidsplanlegging av straffegjennomføringen.
- etablere ny indikator for deltakelse i arbeid og utdanning etter løslatelse som del av kunnskapsgrunnlaget for etatsstyringen av kriminalomsorgen og dialogen med partene i forvaltningssamarbeidet.
- videreutvikle forskningsgrunnlaget om effektene ulike typer straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i kriminalomsorgen har for tilbakefall til ny kriminalitet og ulike livsløpsutfall, herunder deltakelse i utdanning og arbeid.

5.2 Straffereaksjoner, straffegjennomføringsformer og mekling

En straffereaksjon er den strafferettslige avgjørelsen som er rettskraftig avgjort enten av domstol eller påtalemyndighet. Straffegjennomføringen administreres av kriminalomsorgen eller konfliktrådene. Det er flere utviklingstrekk som denne stortingsmeldingen har som utgangspunkt for å foreslå tiltak knyttet til straffereaksjoner, straffegjennomføringsformer og meklingsordningen i konfliktrådet.

Det har vært en økning i antallet domfelte som gjennomfører straff i samfunnet. Økningen kom særlig frem til 2014 og har deretter vært relativt stabil. Det har spesielt vært en økning i antallet som gjennomfører straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel, mens antallet som gjennomfører samfunnsstraff, er redusert over tid. I samme periode har det vært en reduksjon i antallet nyinnsettelser i fengsel. Dette innebærer at en stadig større andel gjennomfører straff i samfunnet. Det har skjedd flere andre endringer i bruken av ulike

straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer de siste femten årene. Innføring av program mot ruspåvirket kjøring og narkotikaprogram med domstolskontroll er eksempler på gjennomføring av straff i samfunnet. Disse endringene medfører at flere personer som tidligere ville hatt straffegjennomføring i fengsel, nå i større grad gjennomfører straffen utenfor fengsel i samfunnet.

Et annet viktig utviklingstrekk i kriminalomsorgen har vært etableringen av ungdomsenheter for ungdommer under 18 år som blir idømt fengselsstraff. En evaluering slo fast at ungdomsenheten ved Bjørgvin fengsel i hovedsak oppfyller barnekonvensjonens grunnleggende krav og konkluderte med at ungdomsenheten og tverretatlig team burde bli et permanent tiltak.[1] En senere rapport[2] om ungdomsenhetene fra 2019 stiller imidlertid spørsmål ved hvorvidt barna og unge sikres godt nok de rettighetene de har etter barnekonvensjonen og gir uttrykk for at detaljkunnskapene om konvensjonen synes å være for dårlig kjent på flere nivåer i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgsdirektoratet har i dag jevnlige oppfølgingsmøter med ungdomsenhetene hvor blant annet barns rettigheter i henhold til barnekonvensjonen er tema.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er relativt nye straffereaksjoner der unge lovbrytere mellom 15 og 18 år deltar i et tilrettelagt møte med berørte parter og forplikter seg til å følge en tiltaksplan i samarbeid med et tverrfaglig team. Begge straffereaksjonene administreres av konfliktrådet. Evalueringen fra Nordlandsforskning av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging fra 2019 peker på at rehabiliterende tiltak og gjenopprettende prosess i kombinasjon kan virke positivt for mange av ungdommene som har begått lovbrudd. Rapporten fremhever samtidig at det går for lang tid fra et lovbrudd begås, til straffereaksjonen iverksettes. Lang tid mellom lovbrudd og reaksjon øker risikoen for nye lovbrudd i perioden frem mot iverksettelse og for vilkårsbrudd under straffegjennomføringen. Evalueringen peker også på utfordringer knyttet til at straffereaksjonene er samtykkebasert, og at det flere steder ikke finnes tilstrekkelige statlige og kommunale hjelpetiltak gjennom forvaltningssamarbeid som kan inngå i ungdomsplanen.[3]

Et siste viktig utviklingstrekk er den betydelige nedgangen i antallet straffesaker som påtalemyndigheten overfører til mekling i konfliktråd. Siden 2016 har dette antallet gått ned med i underkant av 40 prosent. Av straffesakene som blir overført til konfliktråd, har andelen integritetskrenkende saker som seksuallovbrudd, vold og trusler økt de siste årene. Vold er det klart vanligste saksforholdet og har de siste årene stått for nesten 40 prosent av alle mottatte saker. Årsakene til utviklingen er sammensatte. Kriminalitetsbildet har endret seg betydelig siden starten av 2000-tallet. Det har vært en kraftig nedgang i anmeldelser av eiendomstyveri og eiendomsskade på henholdsvis 50 og 20 prosent. Det har i samme periode vært en økning i antall anmeldelser av vold og seksuallovbrudd, men fra et betydelig lavere utgangsnivå. Samtidig er saksutviklingen i konfliktrådet betinget av praksis og prioriteringer i politiet og påtalemyndighet. I en spørreundersøkelse av ansatte i politidistriktene uttrykker et flertall av politibetjenter og politijurister at de ser potensial for å overføre flere straffesaker til konfliktrådene.[4] Sekretariatet for konfliktrådene har i en rapport undersøkt mulige årsaker til at saksantallet har blitt redusert over tid.[5] I tillegg til endringer i kriminalitetsbildet og prioriteringer i politi og påtalemyndigheten, viser de til at innføringen av nye straffereaksjoner kan ha vært en medvirkende faktor. Det har vært en jevn økning i antallet straffereaksjoner om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådene siden innføringen i 2014 og frem til 2019. Økningen i antallet ungdomsreaksjoner har trolig bidratt til å «kamuflere» nedgangen i antallet ordinære straffesaker. Dette skyldes delvis at de nye sakene har krevd mye ressurser og oppmerksomhet, men det er også sannsynlig at påtalemyndigheten har ilagt ungdomsoppfølging i enkelte saker som hadde blitt overført til mekling i konfliktråd i tiden før de nye straffereaksjonene ble innført. Videre peker rapporten på at reduksjonen har vært størst i befolkningstette områder og at koronapandemien kan ha medført at saksantallet var spesielt lavt i 2020. Antallet sivile saker i konfliktrådene har ligget forholdsvis stabilt over lang tid på rundt 2000 saker i året. De fleste sakene dreier seg om konflikter i forbindelse med økonomi, nærmiljø og familie.

Internasjonal forskning tyder på at gjenopprettende prosess har positive effekter for å redusere tilbakefall for et bredt spekter av lovbrudd, og at også ofrene er tilfredse med hvordan lovbruddet er behandlet. Effekten for tilbakefall er trolig større for voldslovbrudd enn for vinnings-

[1] Hydle mfl. (2016).
[2] Fransson mfl. (2019).
[3] Eide A. K. (2019).
[4] Sekretariatet for konfliktrådene (2020).
[5] Sekretariatet for konfliktrådene (2021b).

lovbrudd og for lovbrytere med en lang forhistorie med lovbrudd.[6] Kartlegginger av gjenopprettende prosess i en norsk sammenheng tyder også på at ofrene er fornøyde med behandlingen og anbefaler ordningen for andre i tilsvarende situasjon.[7] Det finnes imidlertid ikke effektstudier av gjenopprettende prosess som metode i en norsk sammenheng og som både omfatter gjerningsperson og ofre for kriminalitet.

Regjeringens vurdering

Etter regjeringens vurdering bør hovedtrekkene ved dagens utforming av straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer videreføres, men det er behov for å gjøre justeringer på enkelte områder av straffegjennomføringen.

Etter regjeringens vurdering bør dagens regulering av bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter domslengde, gjennomføringstid og lovbruddskategori ligge fast etter de utvidelsene som fant sted i 2020. Etter dagens regulering kan straff gjennomføres i samfunnet med elektronisk kontroll hvis den ubetingede fengselsstraffen eller tid til løslatelse er inntil seks måneder. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal ikke innvilges for domfelte som er dømt for seksuallovbrudd eller for alvorlig eller gjentatt voldslovbrudd eller der vold er begått mot barn eller noen gjerningsperson bor eller bodde sammen med.

På den ene siden kan økt bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll bidra til å realisere *nærhetsprinsippet* i kriminalomsorgen i større grad enn tidligere. *Nærhetsprinsippet* innebærer at innsatte og domfelte så langt det er mulig, skal gjennomføre straffen i nærheten av hjemstedet. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll gjør det også mulig for domfelte å kunne beholde tilknytningen til arbeidslivet eller gjennomføre utdanning under straffegjennomføringen. En studie fra Norge viser at tilbakefallsraten til ny kriminalitet etter to år ble redusert med 15 prosent ved bruk av elektronisk kontroll.[8] De positive virkningene på tilbakefall til ny kriminalitet er størst for lovbrytere som ikke tidligere har vært i fengsel eller nylig har vært arbeidsledige.

Samtidig vil utvidelser av vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter regjeringens vurdering kunne undergrave den allmennpreventive effekten fengselsstraff har mot at det begås alvorlige lovbrudd. Etter regjeringens mening er det derfor ikke ønskelig å øke bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll ved å endre på disse vilkårene. Regjeringen mener at kriminalomsorgen fortsatt bør vurdere om domfelte som er under 18 år eller er varig soningsudyktige, oppfyller vilkårene for å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Overføring til elektronisk kontroll kan for denne gruppen innvilges uavhengig av straffens lengde, hvor lenge det gjenstår til forventet løslatelse og type lovbrudd.

Med dette som utgangspunkt mener regjeringen samtidig det er behov for en gjennomgang av straffegjennomføringsformene som kriminalomsorgen forvalter, for å vurdere forenkling og effektivisering basert på domfeltes behov og risiko, blant annet for tilbakefall til ny kriminalitet. En slik gjennomgang bør sikre at det er et rimelig samsvar mellom alvorlighet av lovbruddet, risiko for tilbakefall til ny kriminalitet og kontrolltiltak ved utslusing på tvers av de ulike straffegjennomføringsformene i kriminalomsorgen. For eksempel er mulighetene for kontroll med forvaringsdømte på permisjoner og ute på prøveløslatelser svært begrenset. En slik gjennomgang bør også vurdere om straffegjennomføring med elektronisk kontroll og ulike digitale kontrolltiltak kan legge bedre til rette for straffegjennomføring i institusjon, sykehus eller samfunnet. Det overordnede målet for gjennomgangen skal være å redusere tilbakefall til ny kriminalitet og styrke samfunnsvernet etter løslatelse.

Departementet sendte høsten 2020 forslag til endringer i regelverket for straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging på høring, jf. ytterligere omtale i Meld. St. 34 (2020–2021). *Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet*. Målet er å redusere tiden mellom lovbrudd og iverksatt reaksjon, ivareta ungdommens rettssikkerhet og rett til medvirkning og sikre god rehabilitering av den enkelte. Det er ønskelig at ungdomsstraff skal kunne kombineres med ubetinget fengsel. Det er også et mål å legge til rette for bedre ivaretakelse av fornærmede. I tillegg ble det foreslått å innføre elektronisk kontroll som alternativ til varetekt (varetektssurrogat) for personer mellom 15 og 18 år. Etter departementets vurdering vil en ordning med oppholdspåbud med elektronisk kontroll som varetektssurrogat medføre at siktede som er aktuelle for dette, kan unngå de negative konsekvensene ved et varetektsopphold i fengsel, herunder risiko for faktisk isolasjon, og gjennom dette unngå eller redusere skadevirkninger. Forslaget kan også lede til

---

6 Strang mfl. (2013).

7 Konfliktrådet (2019), Eide (2009).

8 Andersen (2019).

raskere iverksettelse av varetekt fordi i de tilfeller hvor siktede bryter oppholdspåbudet med elektronisk kontroll, vil påtalemyndigheten ha god dokumentasjon for at fengsel må benyttes. Departementet arbeider videre med forslagene, og det tas sikte på å fremlegge forslag til lovendringer i løpet av våren 2022.

Terskelen for å fengsle barn og unge som var under 18 år på handlingstidspunktet, skal etter regjeringens vurdering fortsatt være høy. I enkelte tilfeller vil imidlertid fengsling av mindreårige være særlig påkrevd. Regjeringen vil fortsette å følge utviklingen av kapasitetsbehovet i ungdomsenhetene. Det vises til omtale av tilbudet til denne gruppen i Meld. St. 34 (2020–2021). *Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet*. Det kan være en utfordring at tilbudet som gis mindreårige innsatte, langt på vei bortfaller den dagen ungdommene fyller 18 år. Kriminalomsorgsdirektoratet har påbegynt arbeidet med en nasjonal plan for hvordan kriminalomsorgen skal tilrettelegge for unge i aldersgruppen 18–24 år ut fra deres behov. I revidert nasjonalbudsjett for 2021 har regjeringen foreslått å styrke kriminalomsorgen med 5 millioner kroner til etablering av ungdomsteam som vil gi unge voksne i aldersgruppen 18 til 24 år en forsterket oppfølging. Formålet med et slikt team vil være å gi unge som ved fylte 18 år blir overført fra ungdomsenhet til ordinært fengsel, en bedre tilrettelagt straffegjennomføring i tråd med deres behov.

Etter regjeringens vurdering er det behov for en forskningsbasert evaluering av effektene av meklingsordningen i konfliktrådene og bruken av gjenopprettende prosess og på dette grunnlaget vurdere endringer i konfliktrådene. Det har de siste årene vært en betydelig nedgang i antallet straffesaker som påtalemyndigheten overfører til mekling i konfliktråd. Videre har sakene som overføres til konfliktråd over tid endret karakter, fra enklere saker som for eksempel eiendomstyverier til mer komplekse saker som integritetskrenkelser. Dagens saker i konfliktrådene krever en annen tilnærming og kompetanse enn de mindre komplekse sakene som var vanligere før. Med riktig tilnærming og kompetanse vil gjenopprettende prosesser kunne benyttes i flere tilfeller enn i dag, men det må foregå på en måte som ivaretar fornærmede. Straffbare handlinger kan ha alvorlige, langvarige og i noen tilfeller uopprettelige konsekvenser for dem som rammes. På denne bakgrunn er det behov for en forskningsbasert evaluering av effektene både for gjerningsperson og ofre for å kunne vurdere potensialet og begrensningene av å bruke gjenopprettende prosess på nye områder.

Regjeringen vil:

- opprettholde dagens begrensninger for straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter domslengde, gjennomføringstid og lovbruddstyper
- gjennomgå straffegjennomføringsformene i kriminalomsorgen for å vurdere forenkling og effektivisering basert på domfeltes behov og risiko, herunder bruk av digitale kontrolltiltak
- evaluere effekten av meklingsordningen i konfliktrådene og gjenopprettende prosess, og på dette grunnlaget vurdere endringer i konfliktrådene

5.3 Varsling som ivaretar hensynet til ofre for kriminalitet

En av statens viktigste oppgaver er å beskytte sine innbyggere. Straffbare handlinger kan ha alvorlige, langvarige og uopprettelige konsekvenser for dem som rammes. Etter endt straffegjennomføring kan domfelte vende tilbake til et liv i frihet. For ofrene kan konsekvensene av den kriminelle handlingen vare livet ut. Det er grunnleggende at ofrene for kriminalitet får den oppmerksomheten og støtten de har behov for, slik at de kan komme videre i livet på best mulig måte.

Det er etablert en rekke ordninger for å ivareta ofrene for kriminalitet. Alle politidistrikter har nå et *støttesenter for kriminalitetsutsatte*. Personer som er utsatt for kriminelle handlinger som vold, seksuelle overgrep eller krenkelser, kan søke hjelp og veiledning ved sentrene. *Statens barnehus*, som nå er etablert 14 steder i landet, skal sikre at barn og andre sårbare personer som kan ha vært utsatt for vold og seksuelle overgrep, får en koordinert oppfølging. Det er den kommunale helse- og omsorgstjenesten og statlige spesialisthelsetjenesten som har ansvar ved behov for medisinsk undersøkelse og behandling. Blant annet er *overgrepsmottakene* døgnåpne lavterskeltilbud til personer som er utsatt for seksuelle overgrep eller vold. Mottakene tilbyr rådgivning og medisinsk hjelp, uavhengig av politianmeldelse. Kommunene skal sørge for et *krisesentertilbud* som skal kunne brukes av personer som er utsatt for vold eller trusler i nære relasjoner og som har behov for rådgivning eller et trygt og midlertidig botilbud. *Kontoret for voldsoffererstatning* behandler søknader om voldsoffererstatning.

Kriminalomsorgen har et visst ansvar for å gi informasjon om straffegjennomføringen. Det følger av straffegjennomføringsloven at kriminalomsorgen i noen tilfeller skal varsle fornærmede eller etterlatte om endringer i situasjonen for en domfelt. Nærmere bestemt gjelder dette varsel om tidspunktet for overføring fra fengsel til straffegjennomføring utenfor fengsel, om tidspunkt for frigang, permisjon eller straffavbrudd og for prøveløslatelse fra fengsel eller forvaring. I tillegg skal kriminalomsorgen i noen tilfeller varsle fornærmede eller etterlatte om at en domfelt unndrar seg straffegjennomføringen.

Regelverket er i stor grad utformet slik at varsling skal skje «[d]ersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet». Denne utformingen innebærer at kriminalomsorgen på skjønnsmessig grunnlag skal vurdere hvilke behov fornærmede og etterlatte må antas å ha for å kunne forberede seg på at domfelte kan påtreffes utenfor fengsel. Regelverket legger ikke opp til at kriminalomsorgen på forhånd skal innhente en uttalelse fra fornærmede eller etterlatte, hverken om den endringen for domfelte som besluttes, eller om disse har behov for, eller ønsker, å bli varslet. Det er nedfelt i straffegjennomføringsloven at taushetsplikten ikke står i veien for at kriminalomsorgen varsler i samsvar med regelverket. Etter dagens regler kan det ikke gis varsel til andre enn politiet, fornærmede eller dennes etterlatte. Med etterlatte forstås avdødes ektefelle, samboer, barn eller foreldre. I situasjoner der det i utgangspunktet kan være aktuelt å varsle, inngår det i kriminalomsorgens praksis å vurdere om varsling vil kunne medføre en sikkerhetsmessig risiko for den domfelte.

I innspill til stortingsmeldingen har interesseorganisasjoner pekt på mangler ved regelverket for varsling. Blant annet er det fremhevet som urimelig at kriminalomsorgen skal foreta en skjønnsmessig vurdering av behovet for varsling uten å innhente uttalelse fra fornærmede.

Regjeringens vurdering

Mens domfelte etter endt straffegjennomføring kan vende tilbake til et liv i frihet, har straffbare handlinger i noen tilfeller uopprettelige og livsvarige konsekvenser for dem som er rammet. Det kan oppleves som svært belastende å møte den domfelte ute i samfunnet, særlig om man ikke er informert om at vedkommende er utenfor fengslet, og derfor er helt uforberedt på situasjonen. For fornærmede eller etterlatte vil det kunne være av stor betydning å motta varsel om status eller endringer i straffegjennomføringen. Samtidig er det i både samfunnets og domfeltes interesse at vedkommende rehabiliteres og tilpasser seg livet utenfor fengsel igjen, eventuelt gjennom progresjon i straffegjennomføringen. Utforming av regler om varsel til fornærmede og etterlatte reiser prinsipielle spørsmål om hvordan disse ulike hensynene til fornærmede og den domfeltes rehabilitering skal balanseres mot hverandre. Også hensyn til den domfeltes sikkerhet hører med i dette bildet.

I vårt samfunn er straff og straffegjennomføring primært et anliggende mellom offentlige myndigheter og den som straffeforfølges eller er dømt. Dette må ligge fast. Regjeringen ønsker imidlertid at hensynet til ofre for kriminalitet på dette området skal ivaretas bedre enn i dag. Regjeringen vil derfor gjennomføre et regelverksarbeid der hensynet til fornærmede og etterlatte vektlegges sterkere enn det som ligger i dagens regler. Mindre bør være overlatt til en skjønnsmessig vurdering i kriminalomsorgen, og fornærmede og etterlatte bør kunne få en mer aktiv rolle, eksempelvis ved at disse aktivt må uttrykke enten ønske om varsling eller at de reserverer seg mot varsling. Som på andre områder, bør mulighetene som digitalisering gir for kommunikasjon og forenkling utnyttes i innretningen av regelverket. I tillegg bør det vurderes om regelverket klarere enn i dag skal knytte varslingen til nærmere angitte typer lovbrudd hvor hensynet til varsling står særlig sterkt, slik som ved de groveste integritetskrenkelsene eller drap, og om kretsen av de fornærmede og etterlatte som varsles er avgrenset på en god måte. I arbeidet med stortingsmeldingen har interesseorganisasjoner blant annet påpekt at praktiseringen av regelverket om varsling ikke alltid synes enhetlig på tvers av organisatoriske enheter og nivåer av kriminalomsorgen. Mer presise regler vil kunne gi grunnlag for en mer effektiv og enhetlig praksis.

Et eget spørsmål er om regelverket skal pålegge kriminalomsorgen å invitere fornærmede og etterlatte til å uttale seg om ulike sider ved beslutninger som skal tas, slik som spørsmål om tidspunkt for permisjon eller løslatelse, og om utformingen av vilkårene for slike tiltak. Et slikt element ville være prinsipielt nytt sammenlignet med dagens ordning. For at dette skulle ha noe for seg, måtte det også være en forutsetning at kriminalomsorgen har en reell mulighet til å legge vekt på slike uttalelser. Beslutninger om straffegjennomføring må treffes på et helhetlig grunnlag og på basis av fagkompetansen som kriminal-

omsorgen har. Uttalelser fra fornærmede og pårørende vil kunne styrke grunnlaget for beslutninger, men bør hverken formelt eller reelt kunne «styre» de beslutninger som treffes. Prinsippet om at straffegjennomføring primært er et anliggende mellom offentlige myndigheter og den domfelte, må ligge fast.

Ett av spørsmålene under gjennomføring av fengselsstraff er i hvilket fengsel den domfelte skal gjennomføre straff. Kriminalomsorgen bygger på et prinsipp om at domfelte i størst mulig grad skal gjennomføre straffen i nærheten av eget hjemsted. Begrunnelsen for dette nærhetsprinsippet er særlig at denne lokaliseringen kan gjøre det lettere å tilpasse seg til livet utenfor fengsel når straffen er ferdig gjennomført. Samtidig er domfeltes hjemsted i noen tilfeller også fornærmedes eller etterlattes nærmiljø. De hensynene til tilknytning og tilbakeføring som ligger til grunn for nærhetsprinsippet, må likevel ivaretas videre i straffegjennomføringen.

Spørsmål om hvordan regelverket nærmere bestemt bør utformes, må utredes nærmere. De siste årene har det årlig vært i overkant av 7000 nyinnsettelser til fengselsdom. I underkant av 3000 av disse gjennomfører straff med elektronisk kontroll.[9] Om lag 2000 av nyinnsettelsene gjelder seksuallovbrudd eller vold og mishandling. Det er lite realistisk, og antakelig heller ikke ønskelig, å skulle varsle ofre i alle saker. I arbeidet med nytt regelverk bør det legges vekt på å identifisere de situasjonene hvor behovet for varsling er størst, og formulere kvalitativt gode regler.

Regjeringen vil:

- gjennomføre et regelverksarbeid om varsling fra kriminalomsorgen der hensyn til fornærmede og etterlatte vektlegges sterkere enn det som ligger i dagens regler

5.4 Forvaltningssamarbeid og tilbakeføring til samfunnet

Kriminalomsorgen har ansvaret for straffegjennomføringen. Både rettslig og faktisk er det også kriminalomsorgen som står for mye av straffens innhold. Domfelte har aktivitetsplikt i form av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, programmer eller andre tiltak. Det meste av aktiviseringen av innsatte består av arbeidsdrift og opplæring. Kriminalomsorgen har ansvar for arbeidsdriften, mens opplæring er et fylkeskommunalt ansvar. Kriminalomsorgen står også for programvirksomheten, som kan være undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler.

Samtidig har innsatte, med de begrensningene som følger av frihetsberøvelsen, rett på offentlige tjenester som resten av landets borgere, og det er de ordinære velferdstjenestene som skal sørge for å oppfylle rettighetene til innsatte. Av straffegjennomføringsloven § 4 fremgår det at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får de tjenestene de har krav på, gjennom forvaltningssamarbeid. De ulike velferdstjenestene står dermed også i realiteten for en viktig del av straffens innhold. Total andel av alle fengselsdøgn med en eller annen form for aktivisering har variert rundt 80 prosent siden 2014.[10]

Behovet for velferdstjenester blant innsatte er vesentlig høyere enn for den generelle befolkningen. En undersøkelse fra 2014 basert på selvrapportering av symptomer fra innsatte tyder på at 73 prosent av de kartlagte kan ha personlighetsforstyrrelse, 42 prosent kan ha en angstlidelse, 12 prosent kan ha risikofaktorer for selvmord, og 4 prosent hadde tegn på en pågående psykose.[11] En rekke studier viser at et betydelig flertall av innsatte har rusproblemer, både knyttet til narkotika, medikamenter og alkohol.[12] En norsk studie viser at straffedømte generelt lever kortere enn ikkestraffedømte, spesielt hadde menn som er fengslet for narkotikalovbrudd og narkotikabruk, en høyere relativ dødelighetsrisiko.[13] I 2015 viste en kartlegging at 66 prosent av de innsatte har høyeste utdanning på grunnskolenivå, mot 25 prosent i en demografisk sammenlignbar referansegruppe.[14] Den samme kartleggingen viste at kun 36 prosent av de innsatte var i arbeid da de ble satt i fengsel, mens andelen for referansegruppen som var i arbeid, var på 82 prosent. At de innsatte har lav utdanning og svak tilknytning til arbeidsmarkedet, fører oftere til økonomiske problemer for dem, spesielt med å betjene kostbar gjeld (forbrukslån, private lån). Rundt 55 prosent av de innsatte sa at de ikke ville klare å betjene en uforutsett utgift på 10 000 kroner uten å måtte ta opp lån eller begå kriminalitet i året før de ble fengslet. Hele 81 prosent av referansegruppen ville klare å

[9] SSB (2021) tabell 10535.

[10] Kriminalomsorgsdirektoratet (2021). Anslagsvis deltok 10 prosent av innsatte i programvirksomhet i 2019.

[11] Cramer (2014).

[12] Pape mfl. (2020), Oslo Economics (2020), Bukten mfl. (2016).

[13] Skardhamar og Skirbekk (2013).

[14] Revold (2015).

Figur 5.2 Andel innsatte som tror det er små eller ganske små muligheter for at de klarer seg uten å begå lovbrudd etter løslatelse, etter antall levekårsproblemer.

Kilde: Revold, 2015.

betjene en slik utgift, og de hadde i langt mindre grad gjeldstyper det er kostbart å betjene. Kartleggingen fant også at langt flere innsatte enn personer fra referansegruppen har et svakt sosialt nettverk av nære relasjoner. 14 prosent hadde ingen de kunne regne med ved personlige problemer, og 15 prosent manglet gode venner før innsettelse.

Effekten fengsel har for tilbakefall til ny kriminalitet og ulike livsløpsutfall, er svært komplisert, og dessuten er den forskningsmetodisk krevende å avdekke. Personer som settes i fengsel, har langt svakere sosioøkonomiske levekår enn den generelle befolkningen og dermed større statistisk risiko for eksempelvis arbeidsledighet og psykisk sykdom. Dessuten kan fengsel innebære forhold som i seg selv øker risikoen for psykisk sykdom og andre negative livsløpsutfall. Forskning som er i stand til å isolere effekten av fengsel, tyder imidlertid på at straffegjennomføring i norsk fengsel kan virke rehabiliterende for en stor gruppe domfelte, i motsetning til straffegjennomføringen i mange andre land. Fengsel kan redusere tilbakefall til ny kriminalitet og øke tilknytningen til arbeidsmarkedet, og det er grunn til å anta at denne effekten i stor grad avhenger av innholdet i straffegjennomføringen.[15] Jo færre levekårsproblemer innsatte har, desto større er troen på et liv uten kriminalitet etter løslatelse. På en indeks for levekår på seks områder (arbeid, utdanning, bolig, økonomi, helse og sosial relasjoner) er det en klar sammenheng mellom antallet levekårsproblemer og innsattes tro på et liv uten kriminalitet etter løslatelse jf. figur 5.2.[16]

Grunnleggende sett er det rehabiliterende innholdet i straffegjennomføringen et felles ansvar for kriminalomsorgen og velferdstjenestene, og det er potensial for å styrke forvaltningssamarbeidet med hensyn til digitalisering, tjenesteutvikling, kompetanse og effektivisering.

Behovskartlegging ved oppstart av straffegjennomføring er sentralt for å kunne gi domfelte et godt innhold i straffegjennomføringen og legge til rette for samarbeid med velferdstjenestene. BRIK-kartlegging er en kartlegging av domfeltes behov knyttet til bolig, utdanning, arbeid, helsehjelp, økonomi og andre forhold som har betydning for domfeltes tilbakeføring til samfunnet. En kartlegging fra 2020 viste at rundt 10 prosent av personer idømt samfunnsstraff og betinget eller ubetinget fengsel har fått en BRIK-kartlegging.[17]

[15] Bhuller (2020), Arbour mfl. (2021), Andersen og Telle (2019).

[16] Levekårsindeksen går fra 0 til 6 poeng med ett poeng for arbeidsledighet, lav utdanning, boligproblemer (verken eier eller leier bolig), økonomiske problemer (ikke mulighet til å klare en uforutsett utgift på 10 000 kroner), helseproblemer (selvrapportert) og mangel på sosial kontakt (ingen som står en nær, og som en kan snakke fortrolig med).

[17] Oslo Economics (2020).

Forskning fra andre land tyder på at den rehabiliterende effekten fengsel har for tilbakefall, henger sammen med om behovene til innsatte kartlegges og innholdet i straffegjennomføringen tilpasses den enkelte.[18] Kriminalomsorgen har også en kritisk rolle med å legge til rette for at offentlig forvaltning når frem med sine ulike tjenester under straffegjennomføringen. Det er mange steder potensial for å benytte bemanning og lokaler i fengslene på en måte som legger bedre til rette for tilbudet av velferdstjenester, øker aktiviseringen av innsatte og reduserer forekomsten av isolasjon. De ansatte i kriminalomsorgen spiller også en viktig rolle for å motivere innsatte til å delta i arbeidsdriften og i ulike velferdstilbud.

En kartlegging fra 2020 estimerte at under 20 prosent av de innsatte i fengsel med antatt rusproblematikk får et særlig tilrettelagt behandlingstilbud.[19] Kunnskapsgrunnlaget om det reelle behovet for og tilbudet av andre helse- og omsorgstjenester til innsatte er svakt. Det er tilbud om videregående opplæring i alle landets fengsler, som omfatter både studiespesialisering og yrkesfaglig opplæring. Arbeidsdriften legger til rette for praksis i yrkesfaglig videregående opplæring, og mange fengsler er godkjent som lærebedrift. Om lag 40 prosent av alle innsatte deltar i grunnopplæring tilbudt under straffegjennomføring i fengsel, noe som tilsvarte 7 750 personer i 2019, men det er mange med rett på opplæring som ikke deltar i utdanning. Forskning tyder på at over 65 prosent av alle innsatte har rett på opplæring.[20] Deltakelse i utdanningstilbudet har falt de siste årene, trolig som følge av at de som nå gjennomfører straff i fengsel, har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og lavere utdanning enn tidligere.[21] Antallet NAV-veiledere i norske fengsler har siden 2014 utgjort i overkant av 20 årsverk fordelt på rundt 3600 innsatte i fengsel.[22] En evaluering av et utvalg fengsler tyder på at innsatte mister tilgangen på arbeidsrettede og sosiale tjenester uten NAV-veiledere i fengsel, spesielt gjelder det tilgangen på arbeidsrettede tjenester.[23] Kriminalomsorgen ivaretar langt på vei den sosialfaglige oppfølgingen av innsatte. Evalueringen viser at NAV-veileder til stede i fengselet har betydning for kvaliteten på tilbakeføringsarbeidet i fengsel og bidrar til et mer ressurseffektivt tilbakeføringsarbeid, for eksempel knyttet til vurderinger av arbeidsevne og kartlegging av behov for bistand og avklaring av ulike tjenester før løslatelse og i samarbeid med NAV lokalt. NAV-veileder i fengsel er imidlertid kun et bindeledd mellom innsattes lokale NAV-kontor og den innsatte. Det er den innsattes lokale NAV-kontor som har hovedansvaret for de tjenestene som den innsatte mottar, det vil si at ansvarsplasseringen ikke avhenger av hvor fengselet ligger. Det kan derfor være store geografiske avstander mellom den innsatte og ansvarlig NAV-kontor. NAV veiledere i fengsel bidrar til å bedre tilgjengeligheten mellom det enkelte NAV-kontor og den innsatte, men kan ikke erstatte den direkte dialogen med NAV-kontoret. Kunnskapsgrunnlaget om det reelle tilbudet av arbeidsrettet oppfølging og sosiale tjenester for innsatte generelt er imidlertid svakt.

Økt digitalisering av offentlige tjenester gir både muligheter og utfordringer for forvaltningssamarbeidet. På den ene siden vil økt digitalisering kunne gjøre det enklere for velferdstjenestene å oppfylle innsattes lovfestede rettigheter. Økt bruk av digitale tjenester vil både kunne forenkle og styrke samarbeidet, spesielt når det er store geografiske avstander mellom fengselet og innsattes hjemkommune. Kriminalomsorgen har ansvar for å øke den digitale tilgangen på importerte velferdstjenester, men har et digitalt etterslep det tar tid å dekke. På den annen side har ikke fengselsinnsatte generell tilgang til internett av sikkerhetsgrunner. Dagens digitale skoleløsning (Desktop For Skolen, DFS) har begrenset funksjonalitet og kan ikke brukes som plattform for høyere utdanning eller for andre velferdstjenester. I tillegg har innsatte behov for tjenester som ikke alltid kan ytes digitalt. Det er derfor viktig at digitalisering av offentlige tjenester tar hensyn til at fysisk tilstedeværelse i fengslene kan være nødvendig i noen situasjoner.

Tilbakeføring til samfunnet etter straffegjennomføring er også et felles ansvar for kriminalomsorgen og de ulike velferdstjenestene, spesielt kommunene. Risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet er størst de første årene etter siktelsen. Rundt 75 prosent av alle siktede personer med tilbakefall til ny kriminalitet har tilbakefall i løpet av de to første årene etter siktelsen jf. figur 5.3.

Situasjonen for løslatte innenfor sentrale levekårsområder tyder i sum på at det er behov for å styrke tilgangen på sentrale velferdstjenester, ikke minst for å redusere sannsynligheten for tilbakefall til ny kriminalitet. En kartlegging fra 2015

---

[18] Arbour mfl. (2021).
[19] Oslo Economics (2020).
[20] Fylkesmannen i Vestland (2020).
[21] Kunnskapsdepartement (2021).
[22] Gjennomsnitt av de årlige gjennomsnittene for antall innsatte for årene 2014–2019.
[23] Hansen (2017).

Figur 5.3 Prosentfordeling av siktede personer i utgangsåret 2014 etter antall år med tilbakefall til ny kriminalitet.

Kilde: SSB 2020, tabell 09424.

fant at omtrent 25 prosent av løslatte ikke hadde et sted å bo, rundt 60 prosent hadde ikke jobb eller studieplass etter løslatelse, og 40 prosent hadde ikke nok penger til å klare seg når de slipper ut av fengsel.[24] Arbeid og inntekt eller ytelse for livsopphold er avgjørende faktorer for en vellykket tilbakeføring til samfunnet. Mange løslatte har betydelige gjeldsproblemer. I tillegg har mange løslatte fortsatt store utfordringer knyttet til psykiske lidelser og rusproblemer. I arbeidsmarkedet har fullført videregående opplæring stor betydning for sysselsetting. De siste ti årene har det vært en klar nedgang i andelen unge voksne som er sysselsatt eller under utdanning blant dem som ikke har fullført videregående opplæring. I 2019 var rundt 70 prosent av alle menn mellom 20 og 29 år med grunnskole som høyeste utdanningsnivå enten i arbeid eller utdanning, mens det tilsvarende tallet for de som hadde videregående opplæring, var i overkant av 90 prosent.[25]

Retten til å utøve tro og livssyn er også en grunnleggende rettighet for innsatte. Det er i dag fengselsprester fra Den norske kirke som i stor grad har ansvar for å legge til rette for religionsutøvelse i fengsler. Prestene tilbyr samtaler, arrangerer gudstjenester og andakter. Samtidig er det et økende etnisk, kulturelt og religiøst mangfold som preger hverdagen i norske fengsler. Omtrent hver tredje innsatt har utenlandsk statsborgerskap, hvorav mange fra katolske og muslimske land. Enheter i kriminalomsorgen rapporterer om utfordringer med å ivareta innsattes rettigheter knyttet til tros- og livssynstjenester (Prop. 120 L (2018–2019)). Den norske kirkes utgifter til fengselsprester inngår i grunnlaget for beregningen av tilskuddssatsen til tros- og livssynssamfunnene. Tros- og livssynssamfunn kan følgelig benytte tilskuddet til å dekke utgifter i forbindelse med tros- eller livssynstjenester i fengslene.

Regjeringens vurdering

Etter regjeringens vurderinger bør importmodellen for forvaltningssamarbeid for tjenester under straffegjennomføring ligge fast. Historisk har importmodellen spilt en grunnleggende rolle for fremveksten av den moderne kriminalomsorgen. Ansvaret for utdanning ble overført til utdanningssektoren allerede i 1969, mens bibliotektjenesten og fengselshelsetjenesten ble overført i løpet av 1980-tallet. Prestetjenesten ble først overført i år 2000, og det ble inngått samarbeidsavtaler om sosiale tjenester på starten av 2000-tallet.[26] Etter regjeringens vurdering har forvaltningssamarbeidet sikret et rehabiliterende innhold i straffegjennomføringen og dermed bedret

[24] Revold (2015).
[25] SSB (2021) tabell 12424.
[26] Fridhov mfl. (2017).

mulighetene for tilbakeføring til samfunnet. Forvaltningssamarbeidet har også gitt økt transparens og rettssikkerhet for innsatte ved at andre etater og profesjoner har kommet inn i fengslene.

Domfelte har lovfestede rettigheter til sentrale velferdstjenester som alle andre innbyggere, men det er forskjeller i hvordan rettigheter, plikter og ansvar er regulert for de ulike velferdstjenestene. Det er de ordinære offentlige tjenestene som også har ansvaret for oppfølging etter løslatelse. Kriminalomsorgen skal sørge for at det er etablert kontakt med tjenestene i hjemkommunen i god tid før løslatelse og kort tid etter innkomst.

Etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester skal kommuner hvor det ligger fengsler ha tilbud om helse- og omsorgstjenester for innsatte. Fylkeskommunene skal tilby tannhelsetjenester til innsatte etter rundskriv IK28/89. De regionale helseforetakene har ansvar for å tilby spesialisthelsetjenester til innsatte i fengsel. Tilbudet til innsatte om grunnopplæring er særskilt regulert i opplæringsloven. Fylkeskommuner hvor det er lokalisert fengsler, har ansvar for å oppfylle retten til grunnopplæring. I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* foreslår regjeringen å gi alle elever rett til opplæring inntil de har fullført og bestått videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse. I tillegg foreslår regjeringen en utvidet rett som gir voksne mulighet til å komme tilbake til videregående opplæring for å fullføre og bestå. Innsatte kan som resten av befolkningen søke opptak til høyere utdanning, men ansvaret for å legge til rette for den praktiske gjennomføringen ligger til kriminalomsorgen. I dette arbeidet må kriminalomsorgen forholde seg til det enkelte universitet eller høyskole. Ansvaret for å yte arbeids- og velferdstjenester ligger til det NAV-kontoret den innsatte er tilknyttet. Sosialtjenesteloven regulerer det kommunale ansvaret for tjenesteytingen ved opphold i institusjon, herunder fengsel. For de statlige, arbeidsrettede tjenester gjelder alminnelig ansvarsplassering, og ansvar for tjenester er ikke regulert særskilt. Det er inngått samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten.

Det er også forskjeller i finansieringen av de ulike velferdstjenestene. De frie inntektene til kommunene skal finansiere flere av tjenestene som tilbys de innsatte. En rekke ytelser finansieres også gjennom folketrygden, men retten til ytelser under straffegjennomføring er begrenset i folketrygdloven. Utover rammefinansieringen til kommunesektoren gir staten et øremerket tilskudd til kommuner og fylkeskommuner der det ligger fengsel, slik at de kan tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte. Tilskuddet er basert på antall soningsplasser og type straffegjennomføring. Kommunene og fylkeskommunene må selv vurdere behovet for ytterligere midler utover det øremerkede tilskuddet for å ivareta sitt sørge-for-ansvar. Også for grunnopplæringen er det opprettet et øremerket tilskudd til fylkeskommunene som er fastsatt etter antall innsatte per fylke. Finansieringsansvaret for arbeids- og velferdstjenester er delt mellom kommunene og staten, og i tråd med den universelle reguleringen av arbeids- og velferdstjenester finnes ikke egne særskilte tilskuddsordninger rettet mot ulike målgrupper, heller ikke til innsatte og løslatte. Kommunale helse- og omsorgstjenester og tilbud om grunnopplæring er også i stor grad rammefinansierte velferdstjenester, og det er i liten grad opprettet egne ordninger for enkelte målgrupper. Det er likevel opprettet særskilte tilskudd for disse velferdstjenestene for innsatte fordi tjenestene må organiseres annerledes enn kommunens øvrige tilbud, noe som gir økte kostnader.

Generelt for offentlig finansiering av tjenester er det påpekt at øremerking kan føre til en passiv og avventende holdning i kommunene i påvente av nye statlige handlingsplaner og øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskudd kan føre til at kommuner nedprioriterer tjenester der de ville ha satt inn ekstra ressurser ved rammefinansiering av de samme midlene.[27] Det kan være risiko for at kommunene ikke i tilstrekkelig grad tildeler nødvendige midler utover det øremerkede tilskuddet til helse- og omsorgstjenester, spesielt i mindre kommuner. Det er også risiko for at øremerkede tilskudd ikke er treffsikre for det reelle behovet for tjenester. Det øremerkede tilskuddet for grunnopplæring er budsjettstyrt etter antall innsatte i fylket, mens grunnopplæring for mange innsatte er en lovfestet rettighet. Det kan være en risiko for at opplæringstilbudet i regi av fylkeskommunen ikke finansieres i tråd med det reelle behovet for slike tjenester dersom satsen per innsatt er for lav. Samtidig kan en form for øremerking eller særskilt finansiering av velferdstjenester til innsatte være nødvendig. Innsatte har blant annet ikke samme muligheter til å oppsøke tjenestene som resten av befolkningen. Det betyr økte kostnader for kommunene som det er krevende å fordele gjennom ordinær rammefinansiering.

[27] Kommunal- og moderniseringsdepartement (2017).

Foreliggende kunnskap om innsattes levekår tyder etter regjeringens vurdering på at det er overveiende sannsynlig at behovet for velferdstjenester blant innsatte og løslatte er høyere enn blant den generelle befolkningen. I tillegg har innsatte ikke de samme mulighetene til å oppsøke tjenestene som resten av befolkningen, og nødvendige sikkerhetstiltak i kriminalomsorgen vil måtte fortsette å legge begrensninger på den digitale tilgangen på slike tjenester for innsatte. Innsatte har også behov for tjenester som ikke nødvendigvis kan ytes digitalt. Samtidig er det kriminalomsorgens ansvar å legge til rette for at innsatte kan motta nødvendige tjenester, eksempelvis gjennom fremstilling av innsatte utenfor fengsel for å kunne motta offentlige tjenester.

Regjeringen mener det er behov for en gjennomgang av forvaltningssamarbeidet. Formålet med gjennomgangen er å skaffe bedre kunnskap om innsattes tjenestebehov og hvilke tjenester de i dag mottar, for deretter vurdere tiltak som kan sikre gode tjenester til innsatte og forbedre samordningen mellom kriminalomsorgen, samarbeidende etater og kommuner. På bakgrunn av kunnskapsinnhentingen, så skal regjeringen vurdere om det er behov for en gjennomgang av dagens samordning med velferdstjenestene, og om det er sider som bør justeres når det blant annet gjelder organisering, regulering og finansiering. En del av gjennomgangen bør være å vurdere et insentivsystem mellom kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og kommunene for å kunne gi personer som er innsatte eller domfelt, de riktige tjenestene til riktig tid.[28] I lys av den viktige rollen som spesialisthelsetjenesten spiller for forvaltningssamarbeidet med kriminalomsorgen, blir dette ytterligere behandlet i kapittel 5.5.

En rekke frivillige og ideelle organisasjoner spiller også en viktig rolle for innholdet under straffegjennomføringen og oppfølgingen etter løslatelse. Etter regjeringens vurdering bør frivillige og ideelle organisasjoner fortsatt spille en viktig rolle som tilbydere av tjenester som bidrar til aktivitet og sosialisering under straffegjennomføring, men det formelle ansvaret for forvaltningssamarbeidet må være tydelig plassert hos kriminalomsorgen og velferdstjenestene. Frivillige og ideelle organisasjoner som arbeider med tilbakeføring i samfunnet, skal være et supplement til det offentlige tilbudet, ikke en erstatning for det offentlige ansvaret. I tråd med regjeringens politikk for en sterk og uavhengig frivillig sektor skal det legges vekt på brede støtteordninger med åpne og resultatorienterte kriterier for tildelinger til frivillige og ideelle organisasjoner som arbeider med tilbakeføring til samfunnet, jf. Meld. St. 10 (2018–2019).

Regjeringen vektlegger i Granavolden-plattformen samarbeid med trossamfunnene, slik at mennesker under straffegjennomføring kan få tilbud om samtaler om åndelige og eksistensielle spørsmål. Som en forsøksordning skal det derfor legges til rette for et pilotprosjekt med livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen. Erfaringer fra andre land tilsier at et nært samarbeid mellom livssynsmedarbeidere fra ulike trosretninger kan forebygge radikalisering i fengslene. Ved å tilrettelegge for at flere tros- og livssynsgrupper får virke i fengslene på regelmessig basis, er det grunn til å tro at det vil skapes en bedre balanse mellom trosretningene og en motvekt mot ekstremistisk ideologi. En slik forsøksordning vil gi viktige erfaringer før det eventuelt fattes beslutning om mer permanente ordninger. Tiltaket er forankret i handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion samt i handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme.

Det overordnede målet om rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet bør fortsatt ligge fast for kriminalomsorgen, forvaltningssamarbeidet og frivillige organisasjoner som arbeider med tilbakeføring. Samtidig er det etter regjeringens vurdering behov for å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget om effektene av innholdet i straffegjennomføringen og oppfølgingen etter løslatelse, i regi av enten kriminalomsorgen, velferdstjenestene eller frivillige organisasjoner.

Regjeringen vil:

- skaffe bedre kunnskap om innsattes tjenestebehov og hvilke tjenester de i dag mottar, for deretter vurdere eventuelle tiltak som kan sikre gode tjenester til innsatte og forbedre samordningen mellom kriminalomsorgen, samarbeidende etater og kommuner
- legge vekt på brede støtteordninger med åpne og resultatorienterte kriterier for tildelinger til frivillige og ideelle organisasjoner som arbeider med tilbakeføring til samfunnet
- videreutvikle kunnskapsgrunnlaget om effektene av innholdet i straffegjennomføringen og oppfølgingen etter løslatelse i regi av enten kriminalomsorgen, velferdstjenestene eller frivillige organisasjoner

[28] Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021.

5.5 Isolasjon og innsatte med psykiske lidelser

Innsatte i fengsel er berøvet friheten, men har for øvrig i behold de samme grunnleggende rettigheter som andre mennesker. Det følger av straffegjennomføringsloven § 17 første ledd jf. § 52 at innsatte som hovedregel skal ha adgang til fellesskap, arbeid, opplæring, programmer eller andre tiltak. Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte kan etter omstendighetene innebære et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Inngrep krever hjemmel i lov, og må forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. Innsatte i varetekt kan være underlagt isolasjon besluttet av domstolene på grunnlag av straffeprosessloven § 186 a. Videre gir straffegjennomføringsloven § 37 regler om utelukkelse fra fellesskapet som et tiltak for å hindre skade eller sikre ro, orden og sikkerhet i fengslet og også en viss hjemmel for utelukkelse som følge av bygnings- eller bemanningsmessige forhold. Samme lov §§ 39 og 40 hjemler i noen grad utelukkelse som reaksjon på regelverksbrudd under fengselsoppholdet. I tillegg inneholder straffegjennomføringsloven § 45 c en midlertidig hjemmel for utelukkelse for å forhindre overføring av en allmennfarlig smittsom sykdom i fengsel. Forholdene i fengsel skal aldri innebære tortur eller annen nedverdigende eller umenneskelig behandling eller straff, jf. Grunnloven § 93 og EMK artikkel 3.

Også Mandelareglene og De europeiske fengselsreglene gir føringer for isolasjon og ivaretakelse av behovet for meningsfylt menneskelig kontakt. Disse føringene er ikke juridisk bindende i seg selv, men domstolene refererer i noen grad til dem i sin behandling av enkeltsaker. Mandela-reglene definerer det å tilbringe 22 timer i døgnet eller mer innelåst på cellen uten meningsfylt menneskelig kontakt, som isolasjon. Videre benytter Mandelareglene begrepet forlenget isolasjon, som betegner det å tilbringe 22 timer i døgnet eller mer innelåst på cellen uten meningsfylt menneskelig kontakt i mer enn 15 dager sammenhengende. Etter Mandelareglene skal isolasjon bare finne sted i ekstraordinære tilfeller som en siste utvei, for så kort tid som mulig og være gjenstand for uavhengig etterprøving. Forlenget isolasjon og tidsubestemt isolasjon skal unngås. De europeiske fengselsreglene slår blant annet fast at maksimum varighet for isolasjon, i betydningen fengsling i mer enn 22 timer per døgn uten meningsfylt menneskelig kontakt, skal nedfelles i lovgivningen. I noen tilfeller har norske domstoler konstatert at innsatte som er utelukket fra fellesskap med andre innsatte i 22 timer eller mer per døgn uten meningsfull menneskelig kontakt og aktivisering, er utsatt for såkalt faktisk isolasjon, og har tillagt dette betydning ved beregningen av varetektsfradrag eller i vurderingen av om en varetektsinnsatt fortsatt kan holdes fengslet.

En kartlegging av domfelte innsattes helseforhold fra 2014 basert på selvrapporterte symptomer tyder på at 92 prosent av de innsatte hadde symptomer på psykiske lidelser. Undersøkelsen tydet på at 73 prosent av de kartlagte kan ha personlighetsforstyrrelse, 42 prosent kan ha en angstlidelse, 12 prosent kan ha risikofaktorer for selvmord, og 4 prosent hadde tegn på en pågående psykose.[29] Dette tyder på at forekomsten av psykiske lidelser er betydelig høyere blant domfelte i norske fengsler enn i den generelle befolkningen. Høsten 2018 rapporterte kriminalomsorgen at den antok at cirka 25 prosent av de innsatte på et gitt tidspunkt hadde behov for oppfølging og behandling for psykiske lidelser utover det som kriminalomsorgen har kompetanse til å håndtere. En viktig endring de siste årene som har stor betydning for både kriminalomsorgen og helsetjenesten, er at flere dømmes til psykisk helsevern og til tvungen omsorg. Antallet slike straffereaksjoner er lite sammenlignet med det totale antallet straffereaksjoner, men det har vært en økning i antallet domfelte til tvunget psykisk helsevern per 100 000 innbyggere fra 2,76 i 2013 til 4,56 i 2020.[30] Dette innebærer at flere gjennomfører straff i helseinstitusjoner istedenfor i fengsel.

Psykiske lidelser kan gjøre det vanskelig å integrere innsatte i fengselsfellesskapet. Samtidig er det på det rene at isolasjon også kan forårsake og forverre eksisterende psykiske og fysiske lidelser. For noen kan skadevirkningene inntreffe umiddelbart, og risikoen for helsemessige skader øker i takt med varigheten av isolasjonen. Barn, unge og personer med alvorlige psykiske lidelser er blant dem som er særskilt utsatte for skadevirkninger av isolasjon.

Fellesskap viser i denne sammenheng til samvær mellom flere innsatte. Det foreligger ikke løpende statistikk for hvor mye fellesskap innsatte har hatt tilgang til, men det utarbeides statistikk om tilgang på fellesskap med andre innsatte i fengsler basert på dagsmålinger. I gjen-

[29] Cramer (2014).

[30] Nasjonal koordineringsenhet for dom til tvunget psykisk helsevern (2020).

Figur 5.4 Antall innsatte med null eller mindre enn to timer fellesskap i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, gjennomsnitt per år.[1]

[1] Tallene er basert på et gjennomsnitt av dagsmålinger gjort ved utgangen av hvert tertial, med unntak for 2020 hvor perioden juni til desember består av månedlige tellinger.

Kilde: KDI, 2021.

nomsnitt var det 5,1 innsatte per 100 innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå som hadde mindre enn 2 timer med fellesskap per døgn i 2020. Tilsvarende tall for 2015 var 9,1 innsatt per 100 innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Antallet innsatte med null timer fellesskap per døgn er imidlertid fortsatt på et høyt nivå. I 2020 og 2021 ble det nødvendig å utelukke innsatte også på grunn av koronapandemien. Det er usikkerhet knyttet til statistikken ettersom den er basert på dagsmålinger, men den gir likevel en pekepinn på omfanget av isolasjon i kriminalomsorgen. Tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet viser at en relativt liten andel innsatte utgjør en stor andel av utelukkelsene. I overkant av 1 prosent av avsluttede utelukkelser ble definert som lange (over 42 dager), men utgjorde nesten 40 prosent av totalt antall utelukkende døgn i fengsel.

Utviklingen de siste årene har vært ganske stabilt for gruppen med innsatte med mindre enn åtte timers fellesskap i døgnet, når det tas hensyn til endringer i totalt antall innsatte. I 2020 var det rundt 40,5 innsatte med mindre enn 8 timers fellesskap per 100 innsatte i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, som vist i figur 5.5. Mellom 2017 og 2018 skjedde det en betydelig økning, mens det i perioden før hadde vært en forholdsvis stabil utvikling i innsatte med mindre enn 8 timers fellesskap i døgnet per 100 innsatte.

Regjeringens vurdering

Sivilombudsmannen og andre nasjonale og internasjonale organer har fremsatt kritikk overfor norske myndigheter for omfanget av isolasjon i fengsel. Regjeringen ser med stort alvor på de utfordringene som er påpekt vedrørende isolasjon i fengsel og eventuelle mangler ved tilgangen på til nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det er et ansvar for kriminalomsorgen å sikre at forholdene under straffegjennomføring forebygger isolasjonsskader, herunder å legge til rette for aktivisering også av særlige sårbare grupper av innsatte, samt tilrettelegge for at helsetjenesten kan yte nødvendige helse- og omsorgstjenester. Både den kommunale helse- og omsorgtjenesten og spesialisthelsetjenesten må ivareta sitt sørge for ansvar overfor innsatte i fengsel.

I april 2020 behandlet Stortinget en særskilt melding fra Sivilombudsmannen om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler (Dok 4:3 (2018–2019)). I meldingen påpekes det blant annet at omfanget av isolasjon i fengsel er stort, at lovgivningen om isolasjon er mangelfull, og at innsatte som isoleres, ikke følges godt nok opp av kriminalomsorgen og helsetjenesten. Sivilombudsmannen påpeker videre at de eksisterende ordningene for myndighetenes kontroll av isolasjonsbruk har store svakheter. Det mangler pålitelige data om omfanget av isolasjon i fengsel, og til-

Figur 5.5 Antall innsatte og antall innsatte per 100 innsatte med mindre enn 8 timer fellesskap i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, gjennomsnitt per år.[1]

[1] Tallene er basert på et gjennomsnitt av dagsmålinger gjort ved utgangen av hvert tertial, med unntak for 2020 hvor perioden juni til desember består av månedlige tellinger.

Kilde: KDI, 2021.

synsrådene for kriminalomsorgen har ikke et tilstrekkelig klart mandat og tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å sikre et systematisk og jevnlig tilsyn. For å kunne ivareta innsattes rettssikkerhet, anbefaler Sivilombudsmannen at tilsynsordningen styrkes ved å lovfeste et mandat som sikrer systematisk og jevnlig tilsyn i tråd med internasjonale menneskerettighetsstandarder. For kriminalomsorgen er en hensiktsmessig bygningsmasse og en riktig dimensjonert fengselskapasitet og bemanning vesentlige faktorer for å kunne motarbeide isolasjon.

På oppdrag fra Kriminalomsorgsdirektoratet leverte Oslo Economics i desember 2020 en rapport om isolasjonsreduserende tiltak i kriminalomsorgen. Rapporten påpeker at det sannsynligvis er behov for både bygningsmessige og organisatoriske endringer, nytt regelverk, og tilførsel av kompetanse og personalressurser for å realisere et mål om at innsatte normalt skal ha minst åtte timers fellesskap daglig, og å sikre minst to timer daglig meningsfylt menneskelig kontakt for alle innsatte i norske fengsler.

Det er iverksatt eller besluttet en lang rekke tiltak for å redusere problemet med isolasjon i fengsel. For det første er det gjennomført bygningsmessige tiltak som legger bedre til rette for fellesskap. Etableringen av det nye Agder fengsel med 300 plasser, fremskaffelse av nye lokaler som erstatning for deler av et utidsmessig Oslo fengsel og rehabilitering av Ullersmo og Ila fengsler er viktige elementer i denne satsingen. Med virkning fra 2020 er det videre opprettet en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, med plasser for noen av de innsatte som har svakest forutsetninger for å fungere i et fengsel. Dette tiltaket gjennomføres i samarbeid mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten. I 2021 etableres et nasjonalt ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, og det er etablert aktivitetsteam ved flere enheter. Erfaringer med Ringerike fengsel og Romerike fengsel, avdeling Ullersmo, tyder på at aktivitetsteamene er gode tiltak for innsatte som er i risikogruppen for å bli utelukket.

Innenfor Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde følges anbefalingene fra Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon videre opp gjennom etablering av stedlige tjenester innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling i alle fengsler fra 2021, og gjennom revisjon av veilederen for fengselshelsetjenester. Sistnevnte innbefatter en vurdering av Sivilombudsmannens anbefaling om lovhjemmel for helsepersonells oppfølging av isolerte innsatte. Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgår regelverket om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvang i fengsel, i lys av kritikken fra Sivilombudsmannen. Videre har departementet hatt på høring forslag om en ny rettslig regulering av

tilsynsråd for kriminalomsorgen og gjennomgår nå høringsuttalelsene med sikte på å kunne fremme en lovproposisjon om dette, jf. nærmere omtale under kapittel 5.1.

Det nye IKT-systemet for kriminalomsorgen skal etter planen tas i bruk i 2022, jf. nærmere omtale under kapittel 6.2. Det nye systemet vil gjøre det enklere å holde oversikt over omfanget av isolasjon. Kriminalomsorgen jobber planmessig med å redusere isolasjon, blant annet ved å sørge for at dagsorden i fengslene skal innebære minst to timer med fellesskap hver dag for alle innsatte. Kriminalomsorgsdirektoratet har utarbeidet en «sjekkliste» til regionene basert på anbefalinger fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet, og det er opprettet en koordineringsgruppe i Kriminalomsorgsdirektoratet for å sikre at kriminalomsorgen arbeider aktivt med isolasjonsproblematikken. Tverrfaglige regionale isolasjonsteam følger opp de lokale enhetenes praktisering av regelverk og organisering av isolasjonsreduserende tiltak. Det er også utarbeidet brosjyrer om isolasjon til isolerte innsatte, pårørende, ansatte og advokater.

Arbeidet mot isolasjon i fengsel skal fortsette med uforminsket styrke, og innsatsen må fortsatt gå langs mange akser. Dagens norske kriminalomsorg er basert på at innsatte skal delta i aktiviteter og ha fellesskap, fordi det er dette som gir best utsikt til endring og rehabilitering.

Samtidig er det et betydelig antall innsatte som ikke fungerer i aktiviteter eller fellesskap sammen med andre. Årsakene til manglende fungering i fellesskap kan være forskjellige, herunder at den innsatte har en psykisk utviklingshemming eller en mental lidelse som han eller hun ikke får adekvat behandling for. I noen tilfeller er den innsatte psykotisk eller har en annen alvorlig mental lidelse som medfører at vedkommende ikke bør være i fengsel, men har behov for innleggelse i en psykiatrisk døgninstitusjon. Noen er i en tilstand hvor de hverken kan fungere i et fengsel eller blir vurdert av helsetjenesten til å kunne ha nytte av opphold i en psykiatrisk døgninstitusjon. Særlig er det grunn til oppmerksomhet om gruppen psykisk syke innsatte som vurderes ikke å være egnet for døgnbehandling i psykisk helsevern, men som det samtidig er krevende å få integrert i aktivitet og fellesskap i fengsel. Dagens situasjon er ikke bærekraftig og innebærer en risiko for at tilstanden for innsatte med alvorlige psykiske lidelser forverres. Tilgangen til helse- og omsorgstjenester er en del av de samlede soningsforholdene for innsatte med psykiske lidelser og er et felles ansvar for helse- og justismyndighetene. Utfordringene må ses i et samfunnsmessig og helhetlig perspektiv.

Det er behov for en grunnleggende gjennomtenkning av situasjonen for innsatte med helsemessige forhold som medfører at de ikke kan delta i en normal straffegjennomføring med aktivitet og fellesskap. Regjeringen vil derfor nedsette et offentlig utvalg for å utrede ulike modeller for samhandlingen mellom kriminalomsorgen og helse- og omsorgstjenesten om oppfølging av innsatte med helsemessige forhold som vanskeliggjør en normal straffegjennomføring med aktivitet og fellesskap. Utredningen bør omfatte beskrivelser av dagens samarbeid og nye modeller for organisering, styring og ledelse på dette området. Ut fra oppgaven bør utvalget innrettes som et ekspertutvalg. Dagens ordning med forvaltningssamarbeid om innholdet i kriminalomsorgen er viktig for å sikre at helsetjenesten til innsatte utvikles i takt med helsetjenesten til resten av befolkningen. Det bør derfor være et premiss for utredningen at ordningen med et forvaltningssamarbeid med kriminalomsorgen ligger fast.

Regjeringen vil:

- fortsette arbeidet med å forebygge isolasjon og isolasjonsskader blant innsatte i fengsel
- nedsette et offentlig utvalg for å utrede ivaretakelsen av innsatte med helsemessige forhold som vanskeliggjør deltakelse i fengselsfellesskapet

5.6 Kompetanse i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgens mål er store, ambisiøse og komplekse. De ansatte i kriminalomsorgen skal jobbe og legge til rette for rehabilitering og utvikling blant personer som i stor grad har levd under vanskelige levekår. Samtidig skal de ansatte i kriminalomsorgen ivareta sikkerheten i straffegjennomføringen for samfunnet, innsatte og ansatte. Arbeidet krever til tider maktanvendelse og bruk av tvang, men det skal utføres i tråd med menneskerettighetene, verdiene og reglene som ligger til grunn for kriminalomsorgen.

Kompetansen til de ansatte i kriminalomsorgen er det viktigste verktøyet for å virkeliggjøre disse verdiene og målene. Utviklingstrekk i straffesakskjeden fører til økt behov for kompetanse i kriminalomsorgen. Dette gjenspeiles i domfeltpopulasjonen, som blant annet i økende grad består av personer som er dømt for vold, mishandling og seksuallovbrudd. Personer som

gjennomfører straff i fengsel, har lengre straffer enn tidligere, og en betydelig andel har rusproblemer og psykiske lidelser. Dette medfører at innsatte i fengsler er en mer krevende gruppe enn tidligere og trolig også vanskeligere å rehabilitere og tilbakeføre til samfunnet. Ansatte i kriminalomsorgen har den daglige kontakten med innsatte og spiller dermed en avgjørende rolle for innholdet i straffegjennomføringen.

Det er også nødvendig å utvikle kompetansen til de ansatte i kriminalomsorgen for å styrke forvaltningssamarbeidet. De ansatte i kriminalomsorgen skal ivareta sikkerheten i straffegjennomføringen, men også legge til rette for at de innsatte kan motta tjenester fra forvaltningssamarbeidspartnere. Eksempelvis er grunnleggende helsekompetanse hos ansatte en viktig forutsetning for å kunne få til et godt samarbeid med helsetjenestene. De må kunne arbeide kunnskapsbasert på linje med fengselsbetjentenes samarbeidspartnere. De daglige arbeidsoppgavene har en grad av kompleksitet som forutsetter videreutvikling av kompetanse og standarder for yrkesutøvelse.

Sammenlignet med mange andre land har Norge en omfattende grunnutdanning for fengselsbetjenter med høyt faglig nivå. Høyskolekandidatstudiet i straffegjennomføring har status som grunnutdanning for alle som skal arbeide som fengselsbetjenter. Utdanningen utgjør 120 studiepoeng og skal gi teoretiske kunnskaper, yrkesspesifikke ferdigheter og generell kompetanse til å utøve profesjonelt fengselsbetjentarbeid. Studiet består av to semestre på studiested og to semestre i opplæringsenheter i praksisfeltet. I opplæringsenhetene driver aspirantene vekselsvis ordinære studier og praksisstudier. Aspirantene skal ha praksis med ulike straffegjennomføringsformer og med straffegjennomføring i samfunnet.

Påbyggingsstudiet til bachelorgrad i straffegjennomføring består av 60 studiepoeng og er et samlingsbasert deltidsstudium over 2 år. I tillegg til å utdype kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse for yrkesutøvelsen skal aspirantene skrive en bacheloroppgave i straffegjennomføring. Bacheloroppgaven er et begrenset, selvstendig forskningsarbeid og skal være forankret i reelle faglige problemstillinger.

I dag er det Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS som tilbyr utdanning som fengselsbetjent. KRUS tilbyr også tilpassede etter- og videreutdanningstilbud for å sikre livslang læring for alle ansattegrupper i kriminalomsorgen. De valgfrie emnene i påbyggingsstudiet til bachelorgrad i straffegjennomføring tilbys også som enkeltemner på 15 studiepoeng og kan utformes i tråd med behovene i kriminalomsorgen. I 2021 tilbys eksempelvis enkeltemner i isolasjon, psykiske lidelser, veiledning og radikalisering samt i systematisk endringsarbeid og forebygging av tilbakefall til kriminalitet. Det tilbys også en rekke tilpassede kurs og konferanser uten studiepoeng for kriminalomsorgens ansatte og samarbeidspartnere, og rundt 2600 deltagere gjennomførte ulike kurs i 2019.

Høyere utdanninger skal være forskningsbasert, og KRUS driver derfor også forsknings- og utviklingsarbeid. KRUS utfører empirisk forankret forskning med utgangspunkt i straffegjennomføring for å utvikle kriminalomsorgens kunnskapsgrunnlag. KRUS har som mål å ha ansatte som er på høyde med andre sammenlignbare profesjonsutdanninger når det gjelder akademisk nivå og kompetanse, og det legges til rette for kompetanseutvikling og akademisk kvalifisering av tilsatte. KRUS satser på et utstrakt samarbeid med andre forskningsmiljøer både nasjonalt og internasjonalt. Gode samarbeidsprosjekter er en forutsetning for ekstern finansiering av FoU-virksomheten. En prioritert oppgave er å ha høy formidlingsaktivitet, både publiseringer i vitenskapelige tidsskrifter og populærvitenskapelig publisering.

Den faglige og administrative oppfølgingen av KRUS er lagt til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). KRUS er innlemmet i universitets- og høyskolesektoren, men har i forskrifts form unntak for enkelte bestemmelser fra denne. KRUS er en høyskole med akkrediterte studietilbud, men har ikke institusjonsakkreditering som høyskole. Det betyr blant annet at KRUS må søke NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – for akkreditering av studietilbud på alle nivåer. NOKUT er et faglig uavhengig forvaltningsorgan som skal føre tilsyn med og akkreditere norsk utdanning

Norsk kriminalomsorg holder høy faglig kvalitet og nyter høy respekt i internasjonal sammenheng. Det er likevel avgjørende å videreutvikle grunnutdanningen og forsknings- og utviklingsvirksomheten for å bevare den faglige kvaliteten i fremtiden. Kriminalomsorgen skal som andre offentlige etater holdes ansvarlig for måloppnåelse, men de må også settes i stand til å forbedre resultatene gjennom blant annet kompetanseutvikling. I årene fremover er trolig behovet for å gjøre stadige justeringer av innholdet i utdanningstilbudet større – i tråd med endringer i kjennetegn på domfelte og langsiktige endringer i kriminalitetsbildet. Regjeringen vil derfor legge til rette for å videreutvikle utdanningstilbudet for kriminalomsorgen og forsknings- og utviklingsvirksomheten i regi av KRUS.

Stortinget har nylig behandlet forslag fra regjeringen om en endring i politiloven som skal sikre ansatte i politiet rett til full erstatning for skader som skjer under pålagt operativ trening, og som ikke dekkes etter yrkesskadeforsikringsloven, jf Prop 152 L (2020–2021). Samme problemstilling kan også gjelde for ansatte i kriminalomsorgen, som har et lignende behov for å trene realistisk og med bruk av fysisk makt. Kriminalomsorgens ansatte plikter å delta i instruksjoner og øvelser på fysisk maktutøvelse. Justis- og beredskapsdepartementet har derfor til hensikt å sette ned en arbeidsgruppe etter mønster fra arbeidet med ordningen for ansatte i politiet for å se på lignende regelendringer rettet mot ansatte i kriminalomsorgen.

Regjeringen vil:

- videreutvikle grunnutdanning, etter- og videreutdanningstilbud og forsknings- og utviklingsvirksomheten i regi av Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS

6 Implementering og effektiv bruk av ressursene

6.1 Utvikling i kriminalomsorgens budsjett

Kriminalomsorgen er styrket på flere områder i løpet av regjeringsperioden. Bevilgningene siden 2013 har økt nominelt med om lag 1,3 milliarder kroner. Denne økningen dekker lønns- og prisjustering, økte pensjonsutgifter og nye tiltak som er iverksatt i perioden. Regjeringen innførte Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) i 2015. Reformen gir statlige virksomheter insentiver til å gjennomføre tiltak for å bli mer effektive og innebærer at 0,5 prosent av virksomhetenes driftsutgifter årlig overføres til fellesskapet. Disse gevinstene skaper handlingsrom som kan fordeles til politisk prioriterte områder, som også omfatter kriminalomsorgen.

Det er utfordrende å sammenligne budsjettinformasjon på tvers av land, da budsjettene kan utarbeides ulikt og inneholde ulik informasjon. Det er også store forskjeller i pris- og lønnsnivå. Europarådet utarbeider en årlig sammenstilling knyttet til kriminalomsorg for alle medlemsstater, som også inneholder en sammenligning av budsjettinformasjon.[1] Denne sammenstillingen viser at Norge er blant medlemslandene i Europarådet som har de høyeste utgiftene per innsatt. Dette kan forstås som en indikasjon på at vi i Norge benytter relativt mye midler per innsatt, sett i forhold til andre land, selv om det ikke kan sammenlignes direkte.

I Norge har driftsutgifter per fengselsplass økt jevnt de siste årene, slik det fremkommer i figur 6.2. I 2014 var utgiftene på 977 000 kr. per plass på høyt sikkerhetsnivå og 609 000 kr. på lavt sikkerhetsnivå, mens tilsvarende utgifter i 2020 var på 1 161 000 kr. og 728 000 kr. Dette tilsvarer en økning på cirka 20 prosent for fengselsplasser på begge sikkerhetsnivåene.

6.1.1 Bemanning og lønnskostnader

Det er bemanningsintensivt å drifte et fengsel, dette kommer klart frem ved at 69 prosent av kriminalomsorgens utgifter i 2020 besto av lønnskostnader, mens 31 prosent var driftskostnader.

[1] Aebi (2020).

Figur 6.1 Utvikling i kriminalomsorgens budsjett (i 1000 kr.).

Kilde: KDI 2021.

Figur 6.2 Utvikling i gjennomsnittskostnader per fengselsplass ved henholdsvis høyt og lavt sikkerhetsnivå.

Kilde: KDI 2021b.

Sammenligninger av bemanning på tvers av land er utfordrende, ettersom målemetode kan variere på tvers av landene. Europarådet lager imidlertid en årlig sammenstilling av fengselspopulasjonen i alle medlemsstatene.[2] Her fremkommer det at Norge sammenlignet med andre sammenlignbare land har få innsatte per ansatt, som vist i figur 6.3.

Resultatene fra en rapport som sammenligner kriminalomsorgen i Norden, viste at Norge i 2017 hadde det laveste antallet ansatte i kriminalomsorgens sentraladministrasjon sett i forhold til innsatte, med 6 ansatte per 100 innsatte. Videre hadde Norge det høyeste antallet ansatte ved friomsorgskontorene sett i forhold til antall aktive

[2] Aebi (2020).

Figur 6.3 Antall innsatte per ansatt 2020, i utvalgte land.

Kilde: Aebi, 2020.

saker ved kontoret, med 19 ansatte per 100 saker. Antallet ansatte i fengsel var 102 per 100 innsatte og var nest høyest etter Sverige.[3]

De siste årene har det vært en nedgang i antall innsatte i norske fengsler. Det har også vært en reduksjon i antall årsverk i kriminalomsorgen. Ettersom reduksjonen i antall innsatte har vært større enn reduksjonen i antall ansatte, har bemanningstettheten[4] i fengsler økt fra 1,12 ansatte per innsatt i 2013 til 1,19 i 2019, som vist i figur 6.4.

Samtidig kan antall innsatte variere i perioder, og bemanningen må derfor også vurderes ut fra antallet plasser som er tilgjengelige på et gitt tidspunkt (kapasiteten). Kapasiteten kan i liten grad endres på bakgrunn av kortsiktige endringer i antall innsatte, men ved en utvikling mot mer varige endringer vil det medføre behov for å endre på antallet plasser og dermed også på bemanningen. Antall ansatte i forhold til antall plasser har blitt noe redusert de siste årene.

Kriminalomsorgen har i denne perioden lagt ned fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå, og etablert nye plasser med høyt sikkerhetsnivå og Ungdomsenhet øst. Dette er plasser som har høyere bemanningsfaktor enn fengslene som er avviklet. Dette er også plasser hvor behovet for kompetanse er stort. Utviklingen med en mer krevende fengselspopulasjon har skapt et økende behov for kompetent og fast personale i fengslene. Det har derfor vært en målsetting å øke bruken av faste ansatte, samt redusere bruken av timelønnede og personell uten relevant utdanning. I 2020 var det 121 flere faste årsverk ansatt i fengslene, sammenlignet med i 2014. I tilsvarende periode har det vært en reduksjon på om lag 300 årsverk utført av timelønnede vikarer. Dette innebærer at det totalt sett har vært en bemanningsreduksjon i perioden.

Tilstrekkelig og kompetent personell er avgjørende for tjenestetilbudet kriminalomsorgen kan gi til innsatte. Et vesentlig trekk ved norsk kriminalomsorg er at de ansatte skal delta i aktiviteter og fellesskapet i avdelingene for å bygge tillit mellom betjentene og den innsatte og motivere for et fremtidig liv uten kriminalitet. Aktivisering er et av de viktigste helsefremmende og forebyggende tiltakene som kan iverksettes, og er blant annet sentralt for å redusere isolasjonsskader og gi de innsatte opplevelse av mening. Aktivisering er viktig også for å unngå uønskede hendelser under varetekt og straffegjennomføring, herunder vold og trusler mot ansatte og medinnsatte. Dette krever kompetanse, og utviklingen mot flere faste ansatte og færre timebetalte er dermed en ønsket utvikling. Timelønnede årsverk og tilkallingsvikarer brukes også for å dekke opp sykefravær. En reduksjon i antallet timebetalte ansatte kan medføre at sykefraværet i mindre grad blir dekket opp av vikarer.

Utskiftning av ansatte, ofte omtalt som turnover, brukes gjerne som en indikator for å si noe om hvordan ansatte har det på jobb. Dersom det er en høy frivillig turnover på en arbeidsplass,

[3] Kriminalvården (2019).
[4] Antallet årsverk delt på antallet innsatte.

Figur 6.4 Antall årsverk og gjennomsnittlig antall innsatte, samt bemanningstetthet.

Kilde: KDI 2021.

Figur 6.5 Turnover blant fast ansatte fengselsbetjenter.[1]

[1] Tallet viser andelen fast ansatte fengselsbetjenter som jobbet i kriminalomsorgen et gitt år, men ikke året etter, som andel av fast ansatte betjenter i det gitte året.

Kilde: KDI 2021.

som vil si at ansatte hadde en reell mulighet til å fortsette i arbeidsforholdet da de sluttet, er det grunn til å tro at jobbtilfredsheten blant de ansatte er lavere enn dersom det er en lav turnover. Høy turnover kan også ha store kostnader for arbeidsgiver knyttet til rekruttering, opplæring og tap av kompetanse.

Det finnes imidlertid ingen internasjonalt avtalt statistisk definisjon på utskiftning av ansatte eller turnover. Blant de landene som har offisiell statistikk på området, bruker noen betegnelsen turnover som en felles betegnelse på ulike mål for endringer i arbeidsstokken i en virksomhet, mens andre bruker det som betegnelse på ett av disse målene.[5] SSB har ikke noen løpende statistikk om turnover, men KS publiserer tall på turnover i kommunal forvaltning, som viser at turnover i 2019–2020 var på 12,2 prosent.

For fast ansatte fengselsbetjenter har det de siste årene vært en turnover på i overkant av 6 prosent, men med et noe høyere tall for 2018–2019. Det vil alltid være turnover i en virksomhet, og noe utskiftning kan også anses som gunstig for både den enkelte arbeidstaker og for virksomheten. Likevel er høy turnover kostbart, og utskiftningene kan påvirke de innsatte og kvaliteten i tjenesten negativt. Turnover i kriminalomsorgen kan imidlertid ikke karakteriseres som høy, sett opp mot andre yrker og næringer, og har også holdt seg relativt stabil over tid.

6.1.2 Driftsutgifter og bygg

De statlige fengselseiendommene ble i 2009 innlemmet i den statlige husleieordningen under Statsbygg, som dermed overtok forvaltnings- og vedlikeholdsansvaret for alle statlig eide fengsler. Husleie til Statsbygg utgjør en stadig økende del av kriminalomsorgens kostnader, og omfatter nesten to tredjedeler av driftsutgiftene. De midlene som kriminalomsorgen har til rådighet etter at utgifter til energi samt kost og dagpenger til de innsatte er dekket, er derfor redusert siden 2009.

Økte husleiekostnader skyldes gjennomføring av en rekke store og små byggeprosjekter i kriminalomsorgen. Erfaringene fra byggingen av nye Agder fengsel viser imidlertid at nye fengsler både kan ivareta kriminalomsorgens krav til fremtidsrettede fengsler og samtidig bygges vesentlig raskere og billigere enn før. Fengslet ble tatt i bruk om lag tre år etter at startbevilgningen ble vedtatt av Stortinget, og er det første fengslet som bygges fullt ut etter Funksjons- og arealveileder for fengselsbygg.

Det er Statsbygg som forvalter planverk for prioritering av vedlikehold, i dialog med kriminalomsorgen. Til tross for at Statsbygg i perioden 2013–2019 har brukt over 1,3 milliarder kroner på

[5] Johansen, Ingvild (2014).

vedlikehold av fengselsbygg, er det fortsatt et stort vedlikeholdsetterslep. Det er store variasjoner i den bygningstekniske tilstanden mellom fengslene i Norge. Vedlikeholdsbehovet eller det såkalte vedlikeholdsetterslepet for bygningsmassen ble estimert til 3,77 milliarder kroner i 2018.[6] Mange enheter i kriminalomsorgen har i dag en virksomhet som ikke er tilpasset hensynet til effektiv fengselsdrift, fleksibilitet i bruken av personalet, evne til å gi et variert tilbud, progresjonsplanlegging og de ansattes og innsattes sikkerhet og arbeidsmiljø. Regjeringen har satset på rehabilitering og nybygg av fengsler. Når de igangsatte rehabiliteringene og byggeprosjektene er gjennomført, vil det medføre en betydelig reduksjon i vedlikeholdsetterslepet. Totalt sett vil dette bedre sikkerheten, mens de innsatte vil få bedre helsetilbud, bedre muligheter for å få besøk fra sine pårørende og bedre fasiliteter for fellesskap og aktivisering, noe som er vesentlig for å motvirke kriminalomsorgens utfordring med isolasjon.

6.2 Effektivisering og innovasjon

I Meld. St. 24 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021* poengteres det at vi nå går inn i en periode hvor inntektene på statsbudsjettet forventes å vokse mindre, mens utgiftene til pensjoner, helse og omsorg fortsetter å vokse i takt med en økende andel eldre.[7] Dette krever at offentlig sektor må bruke ressursene mer effektivt fremover. Samtidig skal kriminalomsorgen realisere det grunnleggende målet om redusert tilbakefall til ny kriminalitet. En god kriminalomsorg er samfunnsøkonomisk lønnsomt på sikt.

Dette betyr at effektivisering og det å ta i bruk nye og innovative løsninger vil være helt sentralt for å opprettholde og forbedre kvaliteten i tjenestene. Offentlig sektor må jobbe smartere, mer målrettet og systematisk med innovasjon for å møte utfordringene som kommer i fremtiden. En innovativ tilnærming åpner for å tenke nytt og er blant regjeringens hovedstrategier for økt bærekraft. De mulige gevinstene av innovasjon er store, for eksempel ved økt digitalisering. Regjeringen vil at offentlig sektor skal utnytte mulighetene digitalisering og ny teknologi gir for innovasjon.[8] Regjeringen har utarbeidet en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor, herunder for kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere. Hensikten med strategien er å understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet og i offentlig sektor som helhet.[9]

Regjeringen innførte i 2015 avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen), som stiller krav til alle offentlige virksomheter om å effektivisere driften gjennom et årlig kutt i driftsrammen. Reformen er et viktig steg i arbeidet med å redusere byråkrati og skaffe nødvendig rom for politiske prioriteringer. Reformen har bidratt til å frigjøre midler som kan prioriteres til nye tiltak i staten, herunder også innenfor kriminalomsorgen.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet Oslo Economics sammen med Agenda Kaupang en analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen med vekt på konsekvenser av regjeringens ABE-reform.[10] Rapporten fant store forskjeller i hvordan driftssituasjonen for fengslene har utviklet seg. I perioden 2014–2017 hadde 50 prosent av fengslene hatt en reduksjon i driftsutgiftene per fengselsplass. Friomsorgskontorene hadde derimot hatt en økning i totale driftsutgifter og antall årsverk, men hadde samtidig fått nye oppgaver i forbindelse med straffegjennomføring med elektronisk kontroll og narkotikaprogram med domstolskontroll. Analysen påpekte at det ikke er utarbeidet en tiltaks- og effektiviseringsplan for etaten samlet eller på regionalt nivå knyttet til reformen. Rapportens samlede vurdering var at reformen i analyseperioden 2014–2017 ikke hadde hatt vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud i kriminalomsorgen, samt at ytterligere effektiviseringspotensial lå i hvordan kriminalomsorgen som helhet er organisert.

Kriminalomsorgen har gjennomført en rekke andre effektiviseringstiltak i løpet av regjeringsperioden, som for eksempel:

- administrativ sammenslåing av enheter under felles ledelse, men hvor lokaliseringen er beholdt
- en effektivisering av arbeidsprosesser og fjerning av tidstyver, blant annet ved en rekke digitaliseringstiltak, som pust- og bevegelsessystem og digital selvbetjening, samt igangsatt utarbeidelse av et nytt etatssystem (KODA – Kriminalomsorgens Datasystem)
- å nytte ansatte i kriminalomsorgens transporttjeneste, som primært utfører transport av varetektsinnsatte til avlasting for politiet, til transport av domfelte ved ledig kapasitet.
- økt felles bruk av administrative stillingsressurser mellom enhetene

6 Multiconsult (2018).
7 Finansdepartement (2021).
8 Kommunal- og moderniseringsdepartement (2020).
9 Kommunal- og moderniseringsdepartement (2019).
10 Oslo Economics (2018).

- reduksjon i administrative årsverk og lederårsverk i regionadministrasjonene og i enhetene

I 2021 skal det fremskaffes mer kunnskap om ressurssituasjonen i kriminalomsorgen. En ressursgjennomgang skal gi mer informasjon om forholdet mellom oppgaver og ressursbruk. Det er også ønskelig å identifisere tiltak som potensielt kan bidra til å skape økonomisk handlingsrom i virksomhetene. Dersom det er mulig, skal ressursgjennomgangen omfatte eventuelle ulikheter i ressursbruk mellom enheter og/eller regioner. Videre skal den kartlegge endringer i ressursbruk, ressurstilgang og oppgaver over tid.

Kriminalomsorgen skal legge til rette for at nye digitale arbeidsmetoder tas i bruk for å bidra til kvalitativt bedre straffegjennomføring og en mer effektiv ressursbruk. Kriminalomsorgen jobber derfor mot overordnede digitaliseringsmål om å forenkle, forbedre og fornye. Det bygges en digital teknologisk infrastruktur slik at nye og moderne digitale løsninger kan implementeres på en sikker og brukervennlig måte.

Digitalisering har, og vil ha, stor betydning for kriminalomsorgens virksomhet. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er ett eksempel som viser hvordan relativt enkle digitale løsninger har endret hele grunnlaget for plassering av domfelte og flyttet om lag halvparten av alle nyinnsettelser fra fengsel og til straffegjennomføring i eget hjem. Det er igangsatt flere store og overordnede digitaliseringsprosjekter i kriminalomsorgen, og i tillegg innført ulike digitale løsninger for innsatte, domfelte, ansatte, pårørende og samfunnet for øvrig.

Et av de større digitaliseringsprosjektene i kriminalomsorgen er innføring av et nytt fagsystem (KODA). Det er tidligere antatt at det nye systemet kan være i funksjon fra 2021. Arbeidet med dette har imidlertid ikke gått så raskt som ønskelig. Det ligger nå an til at innføringen av det nye systemet først vil starte i løpet av 2022. Innføringen vil måtte gå over noe tid. Det nye fagsystemet skal inneholde all relevant informasjon knyttet til den domfelte og innsatte gjennom hele straffegjennomføringen. Hovedformålet med å iverksette et nytt fagsystem er blant annet å sørge for en enhetlig kriminalomsorg der straffegjennomføring kan planlegges, styres og gjennomføres helhetlig fra begynnelse til slutt. Dette vil kunne effektivisere kriminalomsorgens arbeidsoppgaver og ressursbruk, fremskaffe bedre datakvalitet, som igjen kan gi bedre styrings- og beslutningsinformasjon.

Det er et stort potensial for å videreutvikle flere digitale løsninger som vil fremme både effektivitet og kvalitet. Dette kan dreie seg om løsninger særlig rettet mot dialogen med domfelte som gjennomfører straff i samfunnet, som samtaleverktøy og app-funksjoner på mobiltelefon, til å effektivisere kontrolltiltak i fengsel, som brev- og telefonkontroll, samt videreutvikle en løsning for elektronisk besøk. Digitalisering kan bidra til styrket samarbeid på tvers av enheter og mellom direktorat og enheter, samt bidra til en sømløs kriminalomsorg til det beste for den domfelte. Samtidig skal ikke digitale hjelpemidler og kontrolltiltak benyttes som en erstatning for menneskelig kontakt og samhandling, men brukes som et supplement for å frigjøre tid til kriminalomsorgsfaglige oppgaver som ansatte best løser i dialog med domfelte.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Innledning

Kriminalitet har store personlige og samfunnsmessige kostnader. For personofre er det dokumenterte sammenhenger mellom å bli utsatt for kriminalitet og ulike livsløpsutfall, slik som inntekt og arbeidsmarkedstilknytning, bruk av offentlige trygde- og stønadsordninger og ulike helsetjenester. Kriminalitet kan også medføre mer immaterielle kostnader som redusert livskvalitet, frykt for kriminalitet i befolkningen og følelsesmessige konsekvenser for familie og pårørende til ofre for kriminalitet. For lovbrytere er det også dokumentert sammenhenger mellom kriminalitet og ulike livsløpsutfall. Kriminalitet medfører også direkte kostnader for å forebygge og bekjempe kriminalitet, slik som direkte utgifter til politi, påtalemyndighet, domstoler og kriminalomsorgen. Eksempelvis var gjennomsnittskostnaden for en fengselsplass på høyt sikkerhetsnivå nesten 1,2 millioner kr. i 2020.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til å beregne eksakt hvor store de samfunnsøkonomiske konsekvensene er av kriminalitet. Det er utarbeidet en rekke forskningsarbeider internasjonalt, med det formål å kartlegge kostnadene kriminalitet har for samfunnet.[1] I Norge er det også gjort ulike forsøk på å beregne kriminalitetens kostnader. Mye av forskningen har tatt for seg enkelte kriminalitetsområder. For eksempel ble det beregnet at kostnadene av arbeidslivskriminalitet utgjorde om lag 40 milliarder kroner i 2015, i form av skatte- og avgiftsunndragelser og skjult verdiskaping.[2] Videre ble de samfunnsøkonomiske kostnadene ved vold i nære relasjoner beregnet til å ligge i området 4,5 til 6 milliarder kroner i 2010. Analyser har også vist at samfunnskostnaden av at barn har vært utsatt for alvorlig omsorgssvikt eller mishandling i 2015 eller tidligere i livet samlet utgjør om lag 75 milliarder kroner gjennom livsløpet.[3] Bakke[4] gjennomførte i 2011 en undersøkelse om tyverikriminalitetens kostnader og gjorde da også et bredere anslag over kostnadene av kriminaliteten. Han anslo at kriminalitet kostet det norske samfunnet 88 milliarder kroner i 2009, som han presiserte var et forsiktig anslag. Dette tilsvarer at kriminaliteten i samfunnet kostet hver nordmann over 16 år i gjennomsnitt 21 000–22 000 kroner per år i 2009-kroner.

Det er etter departementets vurdering behov for et oppdatert og bedre kunnskapsgrunnlag om de sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvensene av kriminalitet for å gi et bedre grunnlag for politikkutvikling. Derfor gjennomfører Samfunnsøkonomisk analyse AS i 2021, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, et forskningsprosjekt med formål om å kartlegge samfunnsøkonomiske konsekvenser av kriminalitet og anslå hva som er sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvenser av endringer i kriminalitetsutviklingen, enten i form av redusert eller økt kriminalitet.

Selv om det er usikkerhet forbundet med størrelsen på de samfunnsøkonomiske konsekvensene, er det utvilsomt slik at kriminalitet har betydelige direkte og indirekte kostnader. Det er dermed grunn til å anta at tiltak som reduserer kriminalitet, enten ved å forebygge eller redusere tilbakefallet til ny kriminalitet, vil ha betydelig større positive samfunnsøkonomiske konsekvenser enn de direkte budsjettutgiftene knyttet til tiltakene. Ved å sørge for forebygging og redusert tilbakefall til kriminalitet vil samfunnet bli spart for store samfunnsøkonomiske kostnader over tid.

7.2 Nærmere om konsekvensene av foreslåtte tiltak

I stortingsmeldingen foreslår regjeringen flere tiltak for å tilpasse kriminalomsorgen til nye samfunnsbetingelser. Dersom tiltakene samlet bidrar til et mer rehabiliterende innhold i straffe-

[1] For eksempel McCollister mfl. (2010), Heeks mfl. (2018), og Smith mfl. (2014).

[2] Samfunnsøkonomisk analyse AS (2017).

[3] Vista Analyse (2012), Vista Analyse (2017).

[4] Bakke (2011).

gjennomføringen, vil de samfunnsøkonomiske gevinstene kunne overgå utgiftene knyttet til de ulike tiltakene.

Stortingsmeldingen foreslår i hovedsak utredninger av ulike tiltak, og samtlige konklusjonspunkter i meldingen vil derfor ha relativt beskjedne økonomiske konsekvenser som kan gjennomføres innenfor de berørte departementenes gjeldende budsjettrammer. Forslagene som skal utredes videre, kan imidlertid ha større økonomiske og administrative konsekvenser, og forslagene må derfor vurderes når de foreligger. Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til finansieringen av tiltakene i de årlige budsjettforslagene.

Styrking av kunnskapsgrunnlaget

Det foreslås i punkt 5.1 flere tiltak for å utvikle dagens kunnskapsgrunnlag for å styrke departementets styring av kriminalomsorgen. Det foreslås å utvikle statistikkgrunnlaget for straffesakskjeden for å kunne følge saker gjennom hele straffesakskjeden, å etablere en ny indikator for deltakelse i arbeid og utdanning samt å videreutvikle forskningsgrunnlaget om effektene av ulike typer straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer i kriminalomsorgen. Forslagene vil i første omgang medføre enkelte økte kostnader som vil dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets eksisterende budsjettrammer. Tiltakene vil samlet bidra til å styrke kunnskap om effekter og sammenhengen mellom virkemidler og måloppnåelse i kriminalomsorgen.

Straffereaksjoner, straffegjennomføringsformer og mekling

Under punkt 5.2 foreslås en gjennomgang av dagens straffegjennomføringsformer i kriminalomsorgen, med mål om å vurdere forenkling og effektivisering basert på domfeltes behov og risiko, herunder bruk av teknologiske kontrolltiltak. Det foreslås videre å evaluere effekten av straffereaksjoner og meklingsordningen i konfliktrådet samt å vurdere mulighetene for å bruke gjenopprettende prosess på nye områder. Tiltakene vil på sikt bidra til å utvikle det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for å sikre en mer effektiv bruk av ressurser i kriminalomsorgen. Selve gjennomgangen vil medføre enkelte økte kostnader, som vil dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets eksisterende budsjettrammer. Fremtidig forenkling og effektivisering kan imidlertid potensielt føre til betydelige besparelser og mer effektiv bruk av ressursene til straffegjennomføring.

Varsling av ofrene for kriminalitet

Under punkt 5.3 foreslås det å utarbeide et lovforslag om å styrke varslingsreglene i kriminalomsorgen for fornærmede eller etterlatte. En lovutredning vil ikke innebære behov for økte bevilgninger.

Forvaltningssamarbeid og tilbakeføring til samfunnet

Et velfungerende forvaltningssamarbeid er en viktig forutsetning for å sikre et godt og rehabiliterende innhold i straffegjennomføringen som bidrar til å redusere tilbakefallet til ny kriminalitet. Stortingsmeldingen foreslår å skaffe bedre kunnskap om innsattepopulasjonens helse- og velferdsbehov og hvilke tjenester de i dag mottar, for deretter vurdere tiltak som kan forbedre samordningen mellom kriminalomsorgen, samarbeidende etater og kommuner. Utgifter til den foreslåtte gjennomgangen vil tas innenfor de deltakende departementenes gjeldende budsjettrammer. Eventuelle ytterligere utgifter som oppstår som en konsekvens av gjennomgangen og som går utover gjeldende budsjettrammer, vil regjeringen komme tilbake til i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Isolasjon og psykisk syke i fengsel

Stortingsmeldingen foreslår under punkt 5.5 at regjeringen nedsetter et offentlig utvalg for å utrede ivaretakelsen av innsatte med helsemessige forhold som vanskeliggjør deltakelse i fengselsfellesskapet. Utgifter til utvalgsarbeidet dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets eksisterende budsjettrammer.

Kompetanse i kriminalomsorgen

Under punkt 5.6 foreslås det at regjeringen skal videreutvikle grunnutdanning, etter- og videreutdanningstilbud og forsknings- og utviklingsvirksomheten i regi av KRUS. Videreutviklingen vil dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets eksisterende budsjettrammer.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 18. juni 2021 om Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring blir sendt Stortinget.

Litteraturliste

Bøker, artikler, tidsskrifter og publikasjoner

Aebi, M. F. og Tiago, M. M. (2020). SPACE I – 2020 – *Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*. Strasbourg: Council of Europe.

Amundsen, M. (2010) Bak glemselens slør. *FONTENE Forskning,* 10(1) 4–15.

Andersen, S.N. og Skardhamar, T. (2014). *Pick a number. Mapping recidivism measures and their consequences.* SSB Discussion Papers No. 772. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Andersen, S. N. og Telle, K. (2019). Better Out Than In? The Effect of Replacing Incarceration with Electronic Monitoring on Recidivism in Norway. *European Journal of Criminology.*

Arbour, W., Lacroix, G. og Marchand, S. (2021). *Prison rehabilitation programs: efficiency and targeting.* IZA discussion papers, nr. 14022. Bonn: IZA Institute

Bakke, J. (2011). *Kriminalitetens kostnader – En undersøkelse om tyverikriminalitetens kostnader og et anslag over kriminalitetens kostnader.* Oslo: Politihøgskolen.

Bhuller, M., Dahl, G.B., Løken, K.V. og Mogstad, M. (2020). Incarceration, Recidivism, and Employment. *Journal of Political Economy*, 128, 4

Brottsförebyggande rådet. (2008). *Medling vid brott En sammanfattning av Brå:s femåriga regeringsuppdrag*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Bufdir. (2021) Hva er utviklingshemming. Hentet 25. april 2021 fra HYPERLINK «https://bufdir.no/Nedsatt_funksjonsevne/Hva_er_nedsatt_funksjonsevne/Hva_er_utviklingshemming/» Hva er utviklingshemming (bufdir.no)

Bukten, A. Stavseth, M. R., Skurtveit, S., Kunøe, N., Lobmaier, P., Lund, I. O. og Clausen, T. (2016). *Rusmiddelbruk og helsesituasjon blant innsatte i norske fengsel. Rapport 2, senter for rus- og avhengighetsforskning*. Oslo: SERAF.

Cramer, V. (2014). *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler (prosjektrapport 2014-1)*. Oslo: Oslo Universitetssykehus

Den svenske regjering. Lagrådsremiss, medling med anledning av brott. Hentet 29. april 2021 fra HYPERLINK «https://www.regeringen.se/49bb78/contentassets/c962b91517c54e1994-bf969fe151bfbb/medling-med-anledning-av-brott» medling-med-anledning-av-brott (regeringen.se)

Det danske sekretariatet for konfliktråd. Konfliktråd i tal. Hentet 29. april 2021 fra HYPERLINK «https://konfliktraad.dk/konfliktraad-i-tal.aspx» Konfliktråd i tal (konfliktraad.dk)

Det danske sekretariatet for konfliktråd. Mere om konfliktråd. Hentet 29. april 2021 fra HYPERLINK «https://konfliktraad.dk/baggrund-evaluering/mere-om-konfliktraad.aspx» Mere om konfliktråd (konfliktraad.dk)

Doleac, J. L. (2018). Strategies to Productively Reincorporate the Formerly-Incarcerated into Communities: A Review of the Literature. Bonn: IZA institute.

Eggen, F. W., Gottschalk P., Nymoen R., Ognedal, T. og Rybalka, M. (2017). *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet. Samfunnsøkonomisk analyse Rapport 69-2017* Oslo: Skatteetaten.

Eide, A. K. og Gjertsen, H. (2009). *Med! Eller? Virkninger av, og utfordringer ved, gjenopprettende rett som alternativ eller supplement til straff. Konfliktråd i voldssaker (NR-rapport nr. 14/2009)*. Bodø:Nordlandsforskning

Eide, A. K. og Andrews, T. (2019) *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* Bodø: Nordlandsforskning

Eisner, M. (2008). Modernity Strikes Back? A Historical Perspective on the Latest Increase in Interpersonal Violence (1960–1990). *International Journal of Conflict and Violence*, 2(2), 288–316.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). (1992). *2nd General Report on the CPT's activities.* Strasbourg: Council of Europe.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). (1991). *1st General Report on the CPT's activities*. Strasbourg: Council of Europe.

Fair, H. (2009). International Review of Women's Prisons. *Prison Service Journal*, 184, 2–8.

Farrell, G., Tilley, N. og Tseloni, A. (2014). Why the Crime Drop? *Crime and Justice,* 43(1), 421–490.

Fornes, I. (2018). *Straff av barn. Frihetsstraffene og alternativene*. (doktoravhandling). Universitetet i Bergen

Fransson E., Hammerlin Y. og Skotle S. (2019). *«Barn skal ikke i fengsel……men noen barn må …» En kritisk studie av ungdomsenhetene i Norge*. Lillestrøm: Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS.

Fridhov, I. M. og Langelie T. (2017) Importmodellen i norsk fengselsvesen, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 104(3)*, 259–287.

Friestad, C., Åse-Bente, R. og Kjelsberg, E. (2014). Adverse childhood experiences among women prisoners: relationships to suicide attempts and drug abuse. *The International journal of social psychiatry*, *60*(1), 40–46.

Friestad, C., Johansen, B., Storvik, B. L. og Søndenaa, E. (2020). *Innsatte med utviklingshemming – en deskriptiv undersøkelse av ulike etaters arbeid med identifikasjon og tilrettelegging*. Lillestrøm: Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS.

Fylkesmannen i Vestland. (2020). *Opplæring innanfor kriminalomsorga 2019. Leikanger: Fylkesmannen i Vestland.*

Graunbøl, H. M.,Kielstrup, B., Muiluvuori, M.,Tyni S., Baldursson, E. S., Guðmundsdóttir, H., Kristoffersen, R.,Krantz, L. og Lindstén, K. (2010). *Retur. En nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i kriminalforsorgen.* Oslo: Den nordiske recidivgruppe.

Hammerlin, Y. (2000). Selvmord i norske fengsler: del 1. *Suicidologi, 2000*, 5, 29–31

Hansen, I. L. S. (2017). NAV i fengsel En følgeevaluering av innsattes tilgang til NAV-tjenester. Oslo: FAFO.

Heeks, M., Reed, S., Tafsiri, M. & Prince, S., (2018). *The economic and social costs of crime*, s.l.: London: Home Office.

Heggen, K. (2003). *Kunnskapssyn og profesjonsdannelse* (HiO-rapport nr 8) Oslo: Høgskolen i Oslo.

Helsedirektoratet (2018). *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel – Årsrapport 2018.* Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet. (2019). *Utredning og diagnostisering av utviklingshemming. Rapport til Helse- og omsorgsdepartementet.* Oslo: Helsedirektoratet.

Howard, F. F. (2018). The effect of segregation. *Prison Service Journal*, 236, 4–11.

Hydle, I.,Stang, E. G. (2016). *Ungdomsenheten og det tverretatlige teamet ved Bjørgvin fengsel. En forskningsbasert evaluering. NOVA Rapport 1/ 2016*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Institut för hälsa och välfärd. (2020). Mediation in criminal and civil cases 2019. Hentet fra HYPERLINK «https://thl.fi/en/web/thlfi-en/statistics/statistics-by-topic/social-services-adults/mediation-in-criminal-and-civil-cases» Mediation in Criminal and Civil Cases - THL

Institut för hälsa och välfärd. Mediation in criminal and civil cases. Hentet 29. april 2021 fra HYPERLINK «https://stm.fi/en/mediation-in-criminal-and-civil-cases1» Mediation in criminal and civil cases - Sosiaali- ja terveysministeriö (stm.fi)

Institut för hälsa och välfärd. Medling i brott och tvistemål. Hentet 29. april 2021 fra HYPERLINK «https://thl.fi/sv/web/thlfi-sv/forskning-och-utveckling/tjanster/statens-specialtjanster-inom-social-och-halsovarden/medling» Medling i brott- och tvistemål - THL

Justis- og politidepartement. (2010). *Endringer i straffeloven* 1902 (Prop. 97 L (2009–2010). Oslo: Justis- og politidepartementet.

Justis- og politidepartement. (2004). *Om lov om straff (straffeloven)* (Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)). Oslo: Justis- og politidepartement.

Justis- og politidepartement. (2003). *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)* (Ot.prp. nr. 62 (2002–2003)). Oslo: Justis- og politidepartement.

Justis- og politidepartement . (2008). *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)* (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008)). Oslo: Justis- og politidepartement.

Justis- og politidepartement. (2009). *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – sluttføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)* (Ot.prp. nr. 22 (2008–2009)). Oslo: Justis- og politidepartement.

Justis- og politidepartement. (2010) *Endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for*

drap, annen grov vold og seksuallovbrudd) (Prop. 97 L (2009–2010)). Oslo: Justis- og politidepartement.

Justis- og beredskapsdepartement. (2020). *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen, bruk av pust- og bevegelsessensor i fengselsceller mv.)* (Prop. 143 L (2019–2020)). Oslo: Justis- og beredskapsdepartement.

Kommunal- og moderniseringsdepartement. (2019). *Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025.* Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartement. (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati.* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartement.

Konfliktrådet (2019). *Konfliktrådenes brukerundersøkelse 2019.* Oslo: konfliktrådet

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS. (2019). *Correctional Statistics of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden 2013 – 2017.* Lillestrøm: Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS.

Kriminalomsorgsdirektoratet. (2020). *Eldre innsatte i norske fengsler.* Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet.

Kriminalomsorgsdirektoratet (2021). Statistikk levert til Justis- og beredskapsdepartementet. Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet.

Kriminalomsorgsdirektoratet. (2021b). *Årsrapport for kriminalomsorgen 2020.* Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet.

Kriminalvården. (2019). *Nordisk statistik För kriminalvården i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige 2013–2017.* Norrköping: Kriminalvården.

Kristoffersen, R. (2020). *Noen tilbakefallsresultater blant løslatte i Norge i 2015–2018.* Lillestrøm: Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS.

Kunnskapsdepartement. (2020). *Prop. 1 S (2020–2021)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kyvik, S. (2014). *Utviklingen av universitets- og høyskolesystemet i et europeisk perspektiv.* I Frølich, N., Hovdehaugen, E. og Terum, L I. (red). 2014. Kvalitet, kapasitet og relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning. Oslo: Cappelen Damm AS.

Martinez, N., YongJei, L. og Eck, J.E. (2017). Ravenous wolves revisited. A systematic review of offending concentration. *Crime Science. 6(10)*.

McCollister, K. E., French, M. T. og Fang, H., (2010). The cost of crime to society: New crime-specific estimates for policy and program evaluation. *Drug and Alcohol Dependence 108*, pp. 98–109.

Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlege frivilligheitspolitikken*. Oslo: Kulturdepartementet

Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.* Oslo: Kunnskapsdepartement

Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*. Oslo: Finansdepartementet.

Multiconsult (2018). Kartlegging av teknisk tilstand og vurdering av oppgraderingsbehov ved norske fengsler. Rapport 2. oktober 2018

Nasjonal koordineringsenhet for dom til tvunget psykisk helsevern (2020). Årsrapport.

Nordisk Samarbeidsråd for Kriminologi. (2009). *Restorative Justice in the Nordic Countries NSfK's 22nd Contact Seminar 2008 Reykjavik, Iceland. October 31st – 2nd November.* Oslo: Nordisk Samarbeidsråd for Kriminologi

NOU 1988: 37 *Ny fengselslov*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2020: 16 *Levekår i byer, gode lokalsamfunn for alle.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Oslo Economics. (2018). Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen. Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics. (2020). *Vurdering av det samlede tilbudet under straffegjennomføring for personer med rusmiddelproblematikk*. Oslo: Oslo Economics.

Pape, H., Rossow, I. og Bukten, A. (2020). Alcohol Problems among Prisoners: Subgroup Variations, Concurrent Drug Problems, and Treatment Needs. *European addiction research*, 1–10.

Pratt, T.C. og Cullen, F.T. (2000). The empirical status of Gottfredson and Hirschis general theory of crime: a metaanalysis. *Criminology, 38(3),* 931 – 964.

Rasmussen, I., Strøm, S., Sverdrup S. og Vennemo, H. (2012). *Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner.* Vista analyse rapport 41. Oslo: Vista analyse

Rasmussen, I. og Vennemo, H. (2017). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av omsorgssvikt og vold mot barn.* Vista analyse rapport 12. Oslo: Vista analyse

Revold, M. K. (2015). *Innsattes levekår 2014. Før, under og etter soning.* Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Seena, F. og Wolf. A (2015). *A Systematic Review of Criminal Recidivism Rates Worldwide: Current Difficulties and Recommendations for Best Practice.* PLoS ONE 10(6).

Sekretariatet for konfliktrådene. (2021). Årsrapport for 2020. Oslo: Sekretariatet for konfliktrådene.

Sekretariatet for konfliktrådene. (2020). Årsrapport for 2019. Oslo: Sekretariatet for konfliktrådene.

Sekretariatet for konfliktrådene. (2021b). Flere saker til konfliktrådene. Oslo: Sekretariatet for konfliktrådene. (upublisert)

Sivilombudsmannen (2016). *Kvinner i fengsel: En temarapport om kvinners soningsforhold i Norge.* Oslo: Siviliombudsmannen.

Sivilombudsmannen. (2019). *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler.* Oslo: Sivilombudsmannen.

Skardhamar, T. (2002). Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler (Hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo).

Skardhamar, T. og Skirbekk, V. (2013) Relative Mortality among Criminals in Norway and the Relation to Drug and Alcohol Related Offenses. PLoS One, 8(11).

Smith, P. S. (2006). The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature. *Crime and Justice*, 34, 476–487.

Smith, P. S. (2008). Solitary confinement. And introduction to the Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement. *Torture Journal*, 18, 56–62.

Socialstyrelsen. (2019, 22. mai). Medling vid brott. Hentet fra HYPERLINK «https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/evidensbaserad-praktik/metodguiden/medling-vid-brott/» Medling vid brott - Socialstyrelsen

Smith, R. G., Jorna, P., Sweeney, J. og Fuller, G., (2014). Counting the costs of crime in Australia: A 2011 estimate. Research and public policy series no. 129. Canberra: Australian Institute of Criminology.

Strang, Heather, Lawrence W Sherman, Evan Mayo-Wilson, Daniel Woods og Barak Ariel. (2013). *Restorative Justice Conferencing (RJC) Using Face-to-Face Meetings of Offenders and Victims: Effects on Offender Recidivism and Victim Satisfaction. A Systematic Review.* Oslo: Campbell Systematic Reviews.

Søndenaa, E., Rasmussen, K., Palmstierna, T. og Nøttestad, J. (2008). The prevalence and nature of intellectual disability in Norwegian prisons. *Journal of intellectual disability research: JIDR*, *52*(12), 1129–1137.

Villettaz, P., Gillieron, G. og Killias, M. (2015). The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge. *Campbell Systematic Reviews, 11(1), 1-92.*

Lover og forskrifter

Barnekonvenjonen. (1989). FNs konvensjon om barnets rettigheter. Bekendtgørelse om forebyggelse og inddæmmelse af udbredelse af covid-19 på kriminalforsorgens område. (2021). BEK nr 538 af 26/03/2021. Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/538

Brottsbalk. (1962). Brottsbalk (1962:700)

CRPD. (2006). Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

EMK. (1950). Den europeiske menneskerettskonvensjon.

Fängelselag. (2010). Fängelselag (2010:610)

Folketrygdloven. (1997). Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19).

Fællesskabsbekendtgørelsen. (2018). Bekendtgørelse om indsattes adgang til fællesskab m.v. med andre indsatte i kriminalforsorgens institutioner. (BEK nr 866 af 25/06/2018). Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/866

Grunnloven. (1814). Kongeriket Norges Grunnlov (LOV-1814-05-17)

Häkteslag. (2010). Häkteslag (2010:611).

Konfliktrådsloven. (2014). Lov om konfliktrådsbehandling (LOV-2014-06-20-49).

Kriminalvårdens författningssamling. (2010). Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (2011:1)

Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Lag om medling med anledning av brott. (2002). Lag 2002:445

Lag om medling vid brott och i vissa tvister. (2005). 9.12.2005/1015. Hentet fra https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2005/20051015

Lag om verkställighet av samhällspåföljder. 10.4.2015/400

Lov om konfliktråd i anledning af en strafbar handling. (2009). Lov nr 467 af 12/06/2009. hentet fra HYPERLINK «https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2009/467» Lov om kon-

fliktråd i anledning af en strafbar handling (retsinformation.dk)
Menneskerettsloven. (1999). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). (LOV-1999-05-21-30).
NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20).
Rättegångsbalk. (1942). Rättegångsbalk (1942:740)
Retsplejeloven. (2020). Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (LBK nr 1445 af 29/09/2020). Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1445
Särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. (1964).
Särskilda bestämmelser om vård av unga. (1990). Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
Socialtjänstlag. (2001). Socialtjänstlag (2001:453)
Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131)
Straffegjennomføringsloven. (2001) lov om gjennomføring av straff mv. (LOV-2001-05-18-21).
Straffeloven. (1902). Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven). (LOV-1902-05-22-10)
Straffeloven. (2005). Lov om straff (LOV-2005-05-20-28)
Straffeloven. (2020). Bekendtgørelse af straffeloven. LBK nr 1650 af 17/11/2020. Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1650.
Straffeprosessloven. (1981). Lov om rettergangsmåten i straffesaker (LOV-1981-05-22-25)
Strafflag. 19.12.1889/3
Straffuldbyrdelsesloven. (2012). Bekendtgørelse af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (LBK nr 435 af 15/05/2012). Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/435
Varetægtsbekendtgørelsen. (2019). Bekendtgørelse om ophold i varetægt. (BEK nr 107 af 30/01/2019). Hentet fra https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/107

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsbilder: Fotograf Christian Wangberg

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2021