



Ny stortingsmelding om kriminalomsorgen

Arbeidsgruppe 7

Sikkerhet

Finn Grav
Jan Inge Helgheim
Sigbjørn Hagen
Kai Oliver Næss
Knut Morten Johansen
Roar André Brenne
Torill Holsvik Høyem
Ivar Husby
Torkil Kvan
Hans-Gunnar Stey
Jan Hovden
Jens M. Thorstensen

INNHOLDSFORTEGNELSE:

1. Mandat, avgrensinger og tilnærming	2
2. utfordringer.....	4
2.1 Utviklingstrekk som påvirker kriminalomsorgen	
2.2 Risikobildet i kriminalomsorgen	
2.3 Andre utfordringer	
3. Dilemmaer og risikohåndtering.....	6
3.1 Dilemmaer: Balansering av ulike hensyn	
3.2 Risikohåndtering	
4. Tiltak.....	11
4.1 Generelt om tiltak	
4.2 Differensiering	
4.2.1 Klassifisering av enheter og progresjon	
4.2.2 Sikkerhetsfengsel	
4.2.3 Metodisk system for informasjonshåndtering	
4.2.4 Forvaltningssamarbeid	
4.2.5 MAPPA	
4.2.6 Etablering av metodeutvalg	
5. Oppsummering.....	22
Referanser.....	24

1. Mandat, avgrensinger og tilnærming

Tema for arbeidsgruppe 7 er sikkerhet. Oppdraget er gitt i vedlagte mandat (vedlegg 1).

Nedenfor er hovedelementene i oppdraget gjengitt, med presiseringer og avgrensninger der arbeidsgruppen mener det har vært nødvendig. Arbeidsgruppens tilnærming til oppdraget er deretter beskrevet.

Mandatet

En overordnet målsetting som gjelder alle arbeidsgruppene er å vurdere alternativer til fengsel. Andre generelle føringer er en styrking av samarbeidet mellom etater, instanser og organisasjoner, ivaretagelse av offerperspektivet, effektiv rehabilitering, samt vurdering av domfelte med liten eller ingen tilknytning til Norge.

Arbeidsgruppen skal i tillegg vurdere trender og besøke internasjonale kontakter som grunnlag for å drøfte samfunnssikkerhetens betydning. Kriminalomsorgens rolle og ansvar skal vurderes i dette perspektivet. Arbeidsgruppen mener begrepet "samfunnssikkerhet" ikke er treffende i denne sammenheng, og har i stedet valgt å bruke begrepet "samfunnsbeskyttelse". Med samfunnsbeskyttelse forstår vi summen av de tiltak kriminalomsorg, politi og andre etablerer med henblikk på å beskytte samfunnets borgere mot kriminelle handlinger. Kriminalomsorgens ansvar for samfunnsbeskyttelsen er å sørge for en forsvarlig straffegjennomføring, i samarbeid med relevante etater. Gitt vektleggingen av samfunnsbeskyttelse er sikkerhet for tilsatte og innsatte i utgangspunktet ikke det primære anliggende for denne rapporten. Det er imidlertid i praksis vanskelig å holde dette atskilt. Virkemidler som beskytter samfunnet vil i de fleste tilfeller også øke sikkerheten for tilsatte og innsatte.

Arbeidsgruppen skal også beskrive mulige risikoakseptnivåer, og hvilke kriterier som kan benyttes. Hensiktsmessige tiltak som kan redusere risikoen skal foreslås. Tiltak må vurderes i forhold til aktuell risiko, tiltakets effekt på denne, samt tiltakets mulige effekt på andre sikkerhetsmessige forhold. Videre må ressursbruk vurderes, og mulig effekt på andre forhold ved kriminalomsorgens virksomhet, blant annet innholdet i straffegjennomføringen.

Avgrensinger og presiseringer

Gruppen har lagt vekt på å beskrive tiltak som har en spesifikk sikkerhetsmessig funksjon. Det betyr ikke at rehabiliteringens sikkerhetsmessige betydning anses som lite betydningsfull. Programmer, miljøarbeid, utdanning og arbeidstrening under straffegjennomføringen er alle viktige elementer i en prosess hvor den innsatte kan arbeide mot en tilværelse uten kriminalitet. I tillegg har et meningsfylt innhold i straffegjennomføringen betydelige effekter på relasjonene mellom domfelte og tilsatte, og dermed også på sikkerheten. Tiltak knyttet til innholdet i straffegjennomføringen vil åpenbart ha betydning for sikkerheten, men er altså ikke vurdert spesielt i denne rapporten.

Arbeidsgruppen har funnet det vanskelig å fremme konkrete forslag til sikkerhetstiltak knyttet til straffegjennomføring utenfor fengsel, ettersom det på nåværende tidspunkt ikke er klart hvordan dette tenkes organisert.

Føringen om at korte dommer fortrinnsvis skal gjennomføres utenfor fengsel vil måtte få konsekvenser for fangesammensetningen i fengslene. Det er imidlertid knyttet noe usikkerhet

til hvilke utslag dette vil få. Arbeidsgruppen har diskutert problemstillingen, men finner ikke grunn til å kommentere problemstillingen ytterligere.

Det er ikke foreslått spesielle tiltak for oppfølging av domfelte/innsatte med liten eller ingen tilknytning til Norge. Arbeidsgruppen har vurdert dette, men mener det ikke er grunn til å etablere spesielle sikkerhetsordninger for en slik gruppe. Dette er gjort rede for i vedlegg 4.

Ressursbruk knyttet til foreslåtte tiltak er i liten grad estimert. Arbeidsgruppen har ikke hatt mulighet til å gjøre det innefor den tidsrammen som har vært lagt. Framtidig organisering er dessuten ikke avklart, noe som vanskeliggjør vurderinger av ressursbruk.

Premisser

Arbeidsgruppen legger til grunn at sikkerhetshensyn kommer i første rekke i tilfeller der det må prioriteres mellom beskyttelse av samfunnet og andre hensyn. Dette er i tråd med kriminalomsorgens nåværende retningslinjer, og er også en vanlig policy i andre virksomheter som forholder seg til risiko. Det legges samtidig til grunn at domfelte/innsatte ikke skal underlegges strengere sikkerhetstiltak enn det risikovurderinger tilsier.

Arbeidsgruppens tilnærming til oppdraget

Arbeidsgruppen har hatt grundige diskusjoner om hvilke sikkerhetsmessige utfordringer kriminalomsorgen står overfor, både i fengsler og i friomsorgen. Utfordringene berører samfunnet, ansatte og innsatte i ulik grad. Innsatte/domfelte er det generelle utgangspunktet for vurdering av utfordringer knyttet til risiko og sikkerhet. Å predikere risiko i en virksomhet som kriminalomsorgen er sammensatt fordi menneskelig atferd alltid vil ha en vesentlig grad av uforutsigbarhet ved seg.

Aktuelle sikkerhetstiltak knyttet til ulike utfordringer er også bredt vurdert, både eksisterende og nye. Med basis i vurderingene av disse, har gruppen valgt å foreslå et begrenset antall tiltak. Disse må ivareta utfordringer knyttet til alle risikonivåer.

De sikkerhetsmessige vurderingene har blitt vektet mot andre viktige hensyn i straffegjennomføringen. Slike hensyn er særlig innsatte/domfeltes livskvalitet, rettssikkerhet og det innholdsmessige i straffegjennomføringen. I og med at den innsatte/domfelte representerer farekilden, vil sikkerhetstenkingen måtte få en litt annen karakter enn i mange andre virksomheter. Sikkerhet kan i liten grad maksimeres ensidig. I tillegg må sikkerhetsmessige vurderinger romme offerperspektivet og gi mulighet for å utvikle alternativer til straffegjennomføring i fengsel.

Arbeidsgruppens brede sammensetning og erfaring har vært den viktigste ressursen i arbeidet. Operative, administrative, juridiske og sikkerhetsfaglige vinklinger har i gruppen blitt brynt mot hverandre på en konstruktiv måte. Arbeidsgruppen har besøkt kriminalomsorgen i England og fått førstehåndsinformasjon om spesifikke sider ved håndtering av trusler med høy risiko. Gruppen har også hatt møte med den svenske kriminalvårdens sikkerhetsledelse. I tillegg er det innhentet spesifikk informasjon gjennom International Correctionals and Prisons Association (ICPA).

2. utfordringer

2.1 utviklingstrekk som påvirker kriminalomsorgen

Kriminalomsorgens sikkerhetsutfordringer endres i takt med samfunnsutviklingen for øvrig og representerer på mange måter et konsentrat av storsamfunnets kriminalitetsutvikling. Dette innebærer at man vil måtte forholde seg til raske endringer i trusselbildet. Et økende omfang av internasjonal organisert kriminalitet, fremveksten av voldelige gjeng- og mc-miljøer, samt et tyngre og råere ransmiljø, har i de siste 15 årene satt kriminalomsorgens sikkerhetstenkning på stadig nye prøver. Bevæpnede anslag mot verditransporter, mot brevsentralen i Oslo og mot NOKAS i Stavanger er eksempler på hva samfunnet står overfor. Det må være nærliggende å anta at grupperinger som er i stand til å utføre slike handlinger, også har den nødvendige kompetanse og brutalitet til å stanse en fangetransport eller gjøre anslag mot et fengsel. Flere bevæpnede anslag mot svenske fengsler i 2004 viser at så er tilfelle. I Norge har vi i løpet av de siste 10 – 15 årene også hatt rømninger og frigivninger hvor skytevåpen har vært involvert.

Tar man utgangspunkt i politiets trendrapport for perioden 2007 – 2009, samt de erfaringer man har gjort seg innenfor norsk kriminalomsorg, er det foreløpig ingen tegn på at vi står overfor en utvikling som vil innebære en markant endring av kriminalomsorgens fokus. Man har imidlertid i de senere år registrert en endring i strukturene i kriminelle miljøer som er involvert i alvorlig kriminalitet. Dette gir seg uttrykk i en mer pragmatisk og forretningsmessig holdning til hvilke grupperinger og enkeltpersoner man velger å samarbeide med. Man henter inn kompetanse der den finnes. Dette innebærer at kriminelle handlinger i større grad planlegges og utføres på tvers av etablerte nettverk og personlige bekjenskaper. Dette er tunge kriminelle miljøer, ofte med internasjonale forgreininger preget av stor profesjonalitet, høy status i det kriminelle miljøet og i fangebefolkningen generelt, samt kanskje en større vilje til å begå ”stunts” for å høyne egen eller nettverkets status. Dette innebærer større fare for terskeloverskridende handlinger - også rettet mot straffegjennomføringen. Flere av de bevæpnede anslag mot svenske fengsler i 2004 synes å være motivert ut fra nettopp slike behov.

Det er flere eksempler på at disse aktørene fortsetter med kriminelle handlinger fra fengsler ved bruk av mer perifere kontakter som står for utførelsen av de kriminelle handlingene. Etablering av slike nye konstellasjoner finner ikke sjelden sted under straffegjennomføringen.

Innrapporterte voldelige trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen viser en stor økning de senere år. Selv om dette i stor grad skyldes bedre innrapporteringssystemer, er det mye som tyder på at man står overfor en reell økning av slike situasjoner. -

Kriminelles tilgang til mer sofistikert teknologi og utstyr, samt spisskompetanse innen disse områdene, vil representere økende utfordringer for kriminalomsorgen i årene som kommer. Det kan nevnes at et av temaene ved årets ICEPS-konferanse (International Conference European Prison Systems) i Tsjekkia, var problemstillingen knyttet til frigivning ved bruk av helikopter.

Videre oppleves vilkårlig vold og seksuelle overgrep særlig truende i forhold til samfunnets trygghet. Dette representerer store utfordringer for kriminalomsorgens håndtering av denne målgruppen. I særlig grad vil unge voldelige innsatte kreve stor oppmerksomhet.

De innsatte er kraftig overrepresentert i forhold til befolkningen for øvrig når det gjelder psykiske lidelser. Problemet er forsterket gjennom en mangeårig nedbygging av psykiatrien. Dette setter kriminalomsorgen på prøve i forhold til permisjoner, overføring til åpnere straffegjennomføringsformer og prøveløslatelser.

Kriminalitetsbildet som er beskrevet er i stor grad sammenfallende med hva andre land i Europa erfarer. Utviklingen innebærer antakelig ikke at kriminalomsorgen i de nærmeste år vil måtte forholde seg til nye trusselbilder, men snarere en økt sannsynlighet for at de scenarier man i de senere år har satt fokus på, faktisk skal kunne inntreffe.

2.2 Risikobildet i kriminalomsorgen

En sentral oppgave for arbeidsgruppen har vært å klargjøre hva som kan utfordre kriminalomsorgens oppgaver og ansvar for samfunnsbeskyttelsen. Hva skal kriminalomsorgen beskytte samfunnet mot? Hva er det vi frykter?

Arbeidsgruppen mener at særlig alvorlige trusler innen kriminalomsorgens ansvarsområde er:

- *Organisert kriminalitet.* Særlig alvorlige hendelser knyttet til organisert kriminalitet kan være grove ran, narkotikahandel, vold i form av trusler, legemsbeskadigelse og drap, menneskehandel, økonomisk kriminalitet, barneporno og terrorisme.
- *Alvorlig kriminalitet begått av enkeltinnsatte.* Særlig alvorlige hendelser knyttet til enkeltinnsatte er trusler, grov vold, seksualisert vold og drap.

Felles for disse to kategoriene er at de representerer en særskilt fare for liv og helse. De vil i tillegg kunne rokke ved tilliten til rettsstaten, og befolkningens allmenne trygghetsfølelse. Disse utfordringene må derfor vektlegges spesielt.

Annen kriminalitet som truer samfunnsbeskyttelsen er grov vinningskriminalitet og kriminalitet utført av gjengangere. Selv om vi ikke definerer dette som alvorlig kriminalitet vil omfanget være en stor belastning for samfunnet, og for den enkeltes opplevelse av trygghet. -

Det er nødvendig å foreta slike avveininger når risiko skal analyseres og tiltak for å redusere risiko skal vurderes og prioriteres. Trusler med høy risiko vil nødvendigvis kreve mer omfattende tiltak enn trusler med lav risiko. Dette er nærmere utdypet i rapportens del 3 om risiko.

En av kriminalomsorgens viktigste oppgaver er å håndtere risiko knyttet til hele spekteret av trusler mot samfunnet, både de særlig alvorlige og de som kan betegnes som mindre alvorlige. Det oppnås generelt ved å:

- Hindre kriminelle handlinger *under* straffegjennomføringen (for eksempel i fengsel).
- Hindre domfelte/innsatte i å *unndra* seg straffegjennomføring ved rømning eller brudd på vilkår.
- Forebygge kriminelle handlinger *etter* endt straffegjennomføring.

For å oppnå dette kreves ulike typer av risikoreduserende tiltak. Dette er arbeidsgruppens generelle utgangspunkt for senere drøfting og vurdering av risiko og tiltak i kapittel 3 og 4.

2.3 Andre utfordringer

Arbeidsgruppen vil også kort peke på utfordringer som ikke er knyttet til risikobildet som sådan, men som likevel har betydning for sikkerheten.

Bygningsmasse og tekniske virkemidler

En rapport om fengselsbyggenes tilstand ble lagt fram i mars 2005 i regi av daværende Moderniseringsdepartementet, nå FAD. Av rapporten går det fram at det er et etterslep på vedlikehold i størrelsesorden 2 milliarder kroner knyttet til fengslene.

Det er et tankekors når de nyeste fengslene, blant annet Bergen, Skien og Ringerike, etter relativt kort tid etterlyser midler til vedlikehold og utbedringer av bygningsmasse eller tekniske systemer.

Arbeidsoppgaver og ressurser

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2006 en undersøkelse av arbeidsmiljø og HMS-systemer i et utvalg av fengsler i fire av landets seks regioner. Rapporten viser blant annet at det kan være ubalanse mellom arbeidsoppgaver og ressurser.

Arbeidsgruppen har ikke sett det som sin oppgave å vurdere disse forholdene nærmere, utover å understreke den sikkerhetsmessige betydningen av tilfredsstillende rammebetingelser.

3. Dilemmaer og risikohåndtering

Kriminalomsorgen må balansere ulike hensyn, eller dilemmaer, i straffegjennomføringen. Dilemmaene vil ha betydning for risikovurderinger og etablering av sikkerhetsmessige tiltak. Dette er belyst nedenfor.

3.1 Dilemmaer: Balansering av ulike hensyn

Kriminalomsorgens oppgave er å yte samfunnsbeskyttelse. Dette gjøres gjennom å sikre og forebygge, det vil si gjennom bruk av virkemidler med et henholdsvis kortsiktig og langsiktig perspektiv. *Sikre* samfunnet mot overgrep og ny kriminalitet den tiden innsatte/domfelte er etatens ansvar - med andre ord sette vedkommende kriminalitetsmessig ut av sirkulasjon. *Forebygge* ny kriminalitet etter løslatelsen ved å legge forholdene til rette for lovbrüterens tilpasning til samfunnet. Man kan si at kriminalomsorgen skal ivareta innsatte/domfeltes livskvalitet og utviklingsbehov innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer.

Sikkerhet i kriminalomsorgen handler om forventninger og omkostninger. Forventninger i forhold til samfunnets trygghetsbehov på den ene side - og omkostninger i forhold til begrensninger i innsattes utviklingsmuligheter og generelle livskvalitet på den annen side. Det vil normalt være proporsjonalitet mellom samfunnets forventninger og innsattes omkostninger. Dess høyere forventninger - desto større kostnader.

Vurderingen av i hvilken grad samfunnshensyn skal gå foran hensynet til enkeltindividet må være basert på en farlighetsbetraktning. Det må være en klar proporsjonalitet mellom antatt risiko og de sikkerhetstiltak man velger å benytte.

Sikkerhet oppleves gjerne som en ramme - en begrensning - i forhold til enkeltindividets frie vilje og valgmuligheter. Man setter gjerne sikkerhet opp mot humanitet, hvilket kan forstås som at holdninger og innsats som understøtter individets ønsker og behov er humane, mens sikkerhetsmessige begrensninger er det motsatte. Dette bildet er imidlertid langt mer nyansert. Man kan spørre seg om det er så humant å gi innsatte permisjon når faren for svikt i forhold til ny kriminalitet er stor, med påfølgende ødelagte progresjonsmuligheter, eller la enkeltinnsatte eller grupperinger av innsatte styre fangemiljøet gjennom trusler og vold eller begå ny alvorlig kriminalitet fra fengselet - eller la innsatte ruse seg slik at de er utilgjengelig for rehabiliterende tiltak.

God sikkerhet er en forutsetning for å kunne drive et godt rehabiliteringsarbeid, ettersom man sikrer at de innsatte faktisk er til stede, samt begrenser risikoen for at de ruser seg, utsettes for trusler og vold eller opparbeider seg en rusrelatert gjeld, som kan innebære ny kriminalitet under permisjon eller kort tid etter løslatelse.

Innsatte skal imidlertid ikke pålegges andre begrensninger, eller fullbyrde under strengere forhold enn det som følger av sanksjonene. Det er selve frihetsberøvelsen som er det straffende element. Høy sikkerhet vil kunne gå på bekostning av en effektiv ressursutnyttelse, samt begrense de innsattes valgmuligheter. Det må derfor tilstrebes en rimelig balanse mellom nødvendige sikkerhetshensyn og hensynet til den enkelte innsattes utviklingsbehov og hverdagskvalitet. Spørsmålet dreier seg med andre ord ikke om hvorvidt kriminalomsorgen skal ha et høyt eller lavt sikkerhetsnivå, men om å oppnå en større treffsikkerhet i de tiltak man velger å benytte.

Et annet dilemma oppstår ved praktisering av likebehandling på den ene siden og individuelt tilpassede tiltak på den annen. Målsettingen om likebehandling inngår i kriminalomsorgens verdigrunnlag på linje med humanitet og rettssikkerhet. Behovet for en rettferdig straffefullbyrdelse veier tungt, men samtidig vil identisk behandling av samtlige kunne innebære større urettferdighet gitt det faktum at vi alle er forskjellige. På samme måte som den enkelte har individuelle behov, bør den risiko den enkelte innsatte/domfelte representerer ikke generaliseres. Til en viss grad differensierer kriminalomsorgen i dag i forhold risiko og domfelte/innsattes behov. Det er imidlertid arbeidsgruppens oppfatning at man også bør bli langt mer treffsikker både i forhold til å identifisere og vurdere risiko, men også i forhold til valg av risikoreducerende tiltak.

3.2 Risikohåndtering

Risiko

Risikobegrepets opprinnelse er det italienske ordet "risicare", som betyr "å våge". Den som intet våger, intet vinner heter det. Risiko er altså ikke noe som kun er negativt. Innen økonomien betinger høy gevinst ofte høy risiko, og investorer må bestemme seg for hvilken risiko de er villige til å ta¹. Slik oppfatter vi risiko som en størrelse og ikke en følelse. Det er flere forhold som vil ha betydning for vår oppfatning av risiko, hvor det følelsesmessige vil være ett viktig element. Eksempelvis skaper sannsynligvis 250 drepte i trafikken i løpet av et år et annet inntrykk enn om en alvorlig flystyrt skulle medføre det samme. En som blir drept i en kriminell handling skaper andre følelser enn om vedkommende skulle få en hammer i hodet og omkomme i forbindelse med byggearbeider. Vi opererer følgelig med både beregnet

¹ Se Terje Aven (2007): *Risikostyring*

og opplevd risiko. Samfunnets toleranse i forhold til skader og dødsfall bestemmes derfor ikke bare av antall og omfang, men også av måten det skjer på.

I kriminalomsorgen oppleves ofte risiko som noe negativt og truende, og noe som skal unngås. Man kan hevde at kriminalomsorgens vanligste strategi er å være forsiktig, noe en til dels har lyktes med. Av 26 578 innvilgede permisjoner i 2006 var kun 74 registrert som ”uteblitt”. Det har imidlertid vist seg at det ikke er tilstrekkelig med forsiktighet. Til tross for at vi har lave sviktall skulle enkelte av disse permisjonene ikke vært innvilget da disse har gitt rom for utførelse av svært alvorlige kriminelle handlinger. Istedenfor å gjøre kriminalomsorgen enda mer forsiktig er det mer hensiktsmessig å redusere usikkerheten, ved å øke tilgangen til relevant informasjon og bedre kriminalomsorgens evne til kvalitativ behandling av denne. På denne måten vil man også kunne innvilge permisjoner som man av forsiktighetsgrunner ellers ikke ville innvilget.

Det finnes ulike måter å definere risiko på. Én vanlig definisjon er å forstå risiko som en funksjon av sannsynlighet og konsekvens. Kriminalomsorgens utfordringer ved å forholde seg til sannsynlighet og konsekvens på en operasjonell måte kan beskrives på følgende måte:

- Det er svært sannsynlig at noen av de innsatte/domfelte vil forsøke å unndra seg straffen, eventuelt begå nye kriminelle handlinger. Utfordringen er å identifisere hvilke. Historiske data er viktige indikatorer, men må ses i sammenheng med senere hendelser, for eksempel knyttet til rusmisbruk og familieforhold. Imidlertid er det en første gang for alt. I England viser forskning at 32 % av ”first-time murderers” og 36 % av ”serious sexual offenders” var uten tidligere dommer av noen art².
- Når man har identifisert personer som med stor sannsynlighet vil forsøke å unndra seg straffen og/eller begå nye alvorlige kriminelle handlinger, er en annen utfordring å forutse hva de sannsynligvis vil gjøre. Et godt informasjonssystem og et godt samarbeid med politiet kan indikere vedkommendes kapasitet, vilje og kanskje også egen vurdering av mulig suksess.
- En tredje utfordring er å identifisere sannsynligheten for hendelser som skjer sjelden, ikke har skjedd tidligere eller vi kun kjenner fra utlandet. En slik sannsynlighet vil være tilnærmet umulig å bedømme uten å tilkjenne stor grad av usikkerhet.

Når utfordringene er identifisert, analysert og evaluert vil kriminalomsorgen vurdere om risikoen skal aksepteres eller ikke. Aksepteres risikoen kan for eksempel permisjon gis. Skulle kriminalomsorgen ikke akseptere risikoen kan man nekte permisjon eller forsøke å redusere risikoen med risikoreduserende tiltak. Dette kan for eksempel være meldeplikt eller å unngå å innvilge permisjon på nyttårsaftnen. Man forsøker å håndtere risikoen for å redusere den til et akseptabelt nivå.

Akseptabel risiko

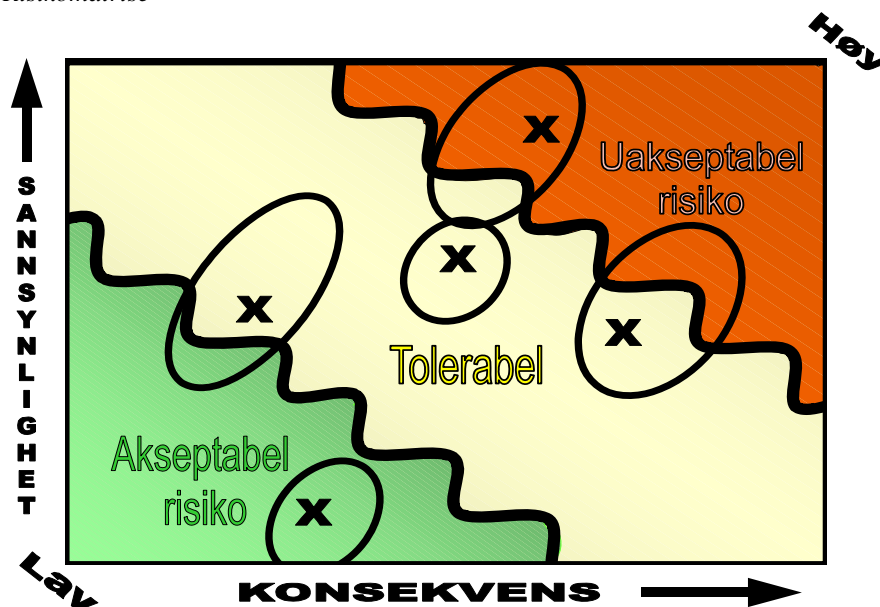
Det er vanskelig å fastsette en operasjonell øvre grense for hva som er akseptabelt. Når risikoen ikke bedømmes som akseptabel, skal risikoreduserende tiltak iverksettes for å redusere risikoen til akseptabelt nivå. Disse tiltakene vil ofte ha en pris. Enten kostnader i form av kroner og øre eller ved at tiltakene innebærer ulemper av en eller annen art. Dette kan således bli en ren kost/nytte vurdering. Av den grunn er bruken av formelle risikoakseptkriterier omdiskutert. Bruken av slike kriterier kan medføre en form for mekanisering av beslutninger der vanskelige avveininger er nødvendig. Kriminalomsorgen

² Soothill, K., Francis, B. Acerley, E. and Fligelstone, R. (2002): Murder and Serious Sexual Assault; What Criminal Histories Can Reveal About Future Serious Offending.

har hatt den samme diskusjonen i forbindelse med kartleggingsverktøyet OASys. I dette verktøyet blir risikoen for nye alvorlige kriminelle handlinger uttrykt ved et tall. Dette gir grunnlag for en fordeling på kategoriene: Liten, middels, høy og særlig høy risiko. En slik kategorisering kan innebære at vurderingene blir mekanisert og uten nødvendig helhet. Dette vil kunne friste ledernivåene til å flytte sitt fokus vekk fra vanskelige risikovurderinger fordi de tilsynelatende er under kontroll.

Arbeidsgruppen foreslår etablering av et metodisk system for informasjonsbehandling, og kartleggingsverktøy for å supplere dagens ordninger. Likevel vil det være usikkerhet knyttet til vurderingen av både sannsynlighet for og konsekvens av uønskede hendelser. Dette har sammenheng med variabilitet (situasjonsbetingede forhold), kvalitet på datagrunnlaget og problemforståelse. Det er derfor viktig å synliggjøre usikkerheten i risikovurderinger. Når usikkerheten innbefatter muligheten for uakseptable konsekvenser er det naturlig for kriminalomsorgen å reagere med risikoforsiktighet.

Risikomatrise



I figuren over er risiko forbundet med en aktivitet uttrykt ved bokstaven X. Den usikkerhet som er knyttet til vurderingen er illustrert ved å sirkle inn variasjonsområdet rundt X. Aktivitet hvor risikoen er i rødt område er den uakseptabel, og aktiviteten gjennomføres ikke, eller risikoen reduseres, uansett kostnader. Tolerabel risiko er den risiko som man finner å kunne leve med, fordi aktuelle tiltak oppleves som uakseptable (av for eksempel etiske eller ressursmessige hensyn)³. Det som befinner seg i gult område bør forhindres gitt tilgang på nødvendige ressurser eller teknologi. Her kan man argumentere kost/nytte-basert i forhold til om risikoen skal reduseres eller tolereres. I kriminalomsorgen må man i så fall la verdier som innsatte/domfeltes livskvalitet og forhold knyttet til målsettingen om et kriminalitetsfritt liv etter løslatelse, inngå i kostnadsbegrepet.

³ Denne måten å forholde seg til risiko på er også betegnet som "ALARP-prinsippet": As Low As Reasonably Practicable.

Med tanke på de generelle føringene om å redusere bruk av fengsel i straffegjennomføringen, må kriminalomsorgen i større grad akseptere den risiko som ligger i området ”gul sone”. For noen grupper innsatte vil man i så fall innta en mer risikotolerabel holdning. For gruppen innsatte som antas å representere en alvorlig utfordring for samfunnsbeskyttelsen, vil den usikkerhet som er knyttet til risikoestimatet ikke få positivt utslag. Dette selv om risikoen ligger i ”gult område” fordi usikkerheten også strekker seg inn i ”rødt område”.

Teoretisk sett kan alle gjennomføre straff utenfor fengsel under forutsetning av at samfunnet har tilstrekkelig toleranse for unnvikelse av straff, brudd på vilkår og nye kriminelle handlinger under straffegjennomføringen. Dette er neppe tilfelle, men føringen om færre innsatte i fengsel innebærer nødvendigvis at toleransen må øke noe. Hvor grensen skal gå kan først beskrives når alternativene for straffegjennomføringen er definert. Arbeidsgruppen forutsetter imidlertid at man bør være særlig varsom i forhold til volds-, sedelighets- og organisert kriminalitet, samt i forhold til innsatte/domfelte med stor mulighet til varig unnvikelse av straffen. Dette siste vil i hovedsak si personer med store økonomiske ressurser eller med tilhørighet i land som Norge ikke har utleveringsavtale med. Fastsettelse av toleransenivå er i hovedsak et verdivalg, og må besluttes politisk.

Arbeidsgruppens forslag innebærer økt differensiering basert på farlighetsvurderinger. Da arbeidsgruppen i dag ikke har oversikt over risikoen som er knyttet til forslagene fra de andre arbeidsgruppene, er det vanskelig å være konkret med tanke på hvilken restrisiko som bør tolereres. Restrisiko som sådan vil imidlertid bli forsøkt eksemplifisert i forbindelse med klassifisering i neste kapittel (punkt 4.2.1).

Målsettingen er forsvarbare beslutninger basert på presise risikovurderinger og effektive risikohåndteringstiltak som tilfredsstillende samfunnets behov for beskyttelse. Videre må det sikres kontinuerlig evaluering av praksis for å forbedre disse.

Restrisiko

All aktivitet er farlig. ”Null risiko” er et ideelt, men urealistisk akseptkriterium. Det er derfor viktig å kjenne til den restrisiko som i praksis tolereres.

Et konkret eksempel som kan tydeliggjøre resonnetet knyttet til tolerabel restrisiko er problematikken rundt kommunikasjonskontroll. Tiltakene er utformet med henblikk på bruk i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. For fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig skal slike kontrolltiltak bare gjennomføres dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Dette kan synes besynderlig siden man må anta at sikkerhetsbrudd knyttet til planlegging av kriminell aktivitet og ordensforstyrrelser fremstår som like uakseptabelt i et åpent fengsel, som om tilsvarende skulle funnet sted i lukket fengsel. Logisk sett burde redusert sikkerhet på noen områder kompenseres gjennom økt innsats på andre. Når det i denne sammenheng ikke er slik, innebærer det ikke en aksept av slike handlinger under åpnere straffegjennomføringsformer. Det henger i stedet sammen med at vi forholder oss til straffegjennomføringsformer basert på tillit hvor slike sikkerhetstiltak i en progresjonsrettet tankegang ikke er ønskelig. I tillegg ville det fremstå som særdeles ressurskrevende. Arbeidsgruppen ønsker ikke å foreslå endringer i forhold til eksisterende praksis. Dette forutsetter imidlertid gode risikovurderinger av farlighet, samt aksept av den restrisiko den manglende kontrollen representerer (kjent ”tolerabel” restrisiko).

Kommunikasjonskontroll er et særdeles ressurskrevende tiltak. Bruk av besøkskontroll med overhøring av samtalen er inngripende og ressurskrevende, hvilket innebærer at det normalt

begrenses til særlige risikotilfeller. Dette betyr at vi, når vi snakker om kommunikasjonskontroll, i all hovedsak forholder oss til brev- og telefonkontroll, samt restriksjoner knyttet til internettbruk. I likhet med hva som er beskrevet ovenfor, er også dette resultatet av en pragmatisk tilnærming til kontrollbehovet, hvilket medfører en restrisiko man velger å oppfatte som tolerabel.

4. Tiltak

4.1 Generelt om tiltak

Arbeidsgruppa mener det foreligger svakheter knyttet til grunnlaget for risikovurderinger og håndtering av domfelte/innsatte som representerer høy risiko.

De foreslåtte tiltakene vil til dels dreie seg om å redusere usikkerheten knyttet til risikovurderinger, og dels dreie seg om å redusere risikoen knyttet til ulike aktiviteter. Forslagene kan både ha sannsynlighetsreduserende (forebyggende) og konsekvensreduserende effekter.

Forslagene til tiltak vil også ha betydning for håndtering av domfelte som representerer liten risiko for samfunnet, ved at disse kan få en straffegjennomføring som er sikkerhetsmessig mindre inngripende.

De foreslåtte tiltak er basert på en bred vurdering av aktuelle tiltak, både eksisterende og nye. Noen tiltak er spesifikke for fengslene, mens andre er felles for både fengsler og friomsorg. Utdypende begrunnelser gis i forbindelse med de foreslåtte tiltakene.

Kommunikasjonskontroll har vært gjenstand for en grundig vurdering i arbeidsgruppen, men er ikke omhandlet spesielt i forbindelse med tiltakene som foreslås i rapporten. Det er likevel aspekter ved kommunikasjonskontroll som bør vurderes nærmere, og det er derfor gjort nærmere rede for i vedlegg 2. Bakgrunnen er at tiltaket innebærer store omkostninger - ressursmessige, så vel som de belastninger det representerer for de innsatte. Effektmessig har den i tillegg noen svakheter. Arbeidsgruppen ønsker til tross for dette ikke å foreslå endringer i forhold til eksisterende regelverk. Dette forutsetter imidlertid gode risikovurderinger av farlighet, samt en aksept av den restrisiko gjeldende praksis representerer.

4.2 Differensiering -

Differensiert straffegjennomføring og progresjon ble diskutert i Stortingsmelding nr. 27 (1997-1998), og ligger til grunn for strukturen i straffegjennomføringen. Når vi nå velger å ta dette opp på nytt i denne rapporten har det sammenheng med mandatets generelle og overordnede målsetting om å finne alternativer til fengsel. Dette kan innebære en mer variert meny av alternativer i straffegjennomføring enn tilfellet er i dag. Det øker også behovet for treffsikkerhet med tanke på den risiko som er knyttet til den enkelte innsattes/domfeltes plassering og progresjon i et slikt utvalg av alternativer. Videre vil det være en utfordring å skape nødvendig forutsigbarhet for den enkelte i de tilfeller der graden av frihet i straffegjennomføringen kommer som et resultat av progresjon. Målsettingen er nå, som ved forrige stortingsmelding, å strukturere en straffegjennomføring som totalt sett gir bedre tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse, samtidig som samfunnets behov for

beskyttelse mot ny kriminalitet ivaretas også på kort sikt. For å oppnå dette må innsattes behov, motivasjon og risiko for ny kriminalitet, samt fare for unnvikelse av straffen ligge til grunn for de valg som kriminalomsorgen gjør. I et sikkerhetsmessig perspektiv vil differensiering dreie seg om å identifisere, vurdere og håndtere risiko. For å oppnå dette foreslås følgende tiltak:

- Klassifisering av enheter for straffegjennomføring
- Etablering av sikkerhetsfengsel
- Metodisk system for informasjonsbehandling
- Styrket forvaltningssamarbeid
- MAPPA (Multi Agency Public Protection Arrangements)
- Metodeutvalg.

Tiltakene er nærmere beskrevet og begrunnet i de påfølgende underkapitlene.

I tillegg til disse tiltakene er det helt nødvendig å etablere et evidensbasert kartleggingsverktøy for risiko, behov og responsivitet. Kriminalomsorgen har besluttet å innføre det engelske kartleggingsverktøyet OASys, som vil ivareta deler av behovet. Innføringen vil kunne gjøre det nødvendig å vurdere lovendringer.

4.2.1 Klassifisering av enheter og progresjon

Endring i forhold til klassifisering av kriminalomsorgens enheter har vært diskutert tidligere, både i forbindelse med Stortingsmelding nr. 27, og i fengselslovutvalgets utredning (NOU 1988:37). Forslag i den forbindelse har i en viss grad blitt fulgt opp. Målsettingen er sikkerhetsregimer som i større grad er tilpasset den risiko den enkelte innsatte/domfelte representerer. Det må sikres at de ulike enhetene kompetansemessig og ressursmessig kan håndtere de forventningene som stilles til dem. Kvinner og forvaringsdømte omhandles ikke spesielt, men det forutsettes at det for disse skal være straffegjennomføringsalternativer i samtlige kategorier.

Det foreslås følgende kategorier:

- | | |
|--------------|--------------------------------------|
| ○ Kategori A | Særlig behov for samfunnsbeskyttelse |
| ○ Kategori B | Høyt sikkerhetsnivå |
| ○ Kategori C | Middels sikkerhetsnivå |
| ○ Kategori D | Lavt sikkerhetsnivå |
| ○ Kategori E | Overgangsbolig/åpent fengsel |
| ○ Kategori F | Straffegjennomføring utenfor fengsel |

Forslag fra arbeidsgruppe 3 (Om framtidens straffereaksjoner og -former) må antas å medføre at hovedtyngden av straffegjennomføringen vil foregå innenfor kategori F.

Kategori A er ment for innsatte som representerer en særlig risiko overfor samfunnet. Enkelte forvaringsdømte vil også falle innenfor denne kategorien. Arbeidsgruppa foreslår derfor etablering av et eget sikkerhetsfengsel for denne kategorien med kapasitet til cirka 100 innsatte.

Kategori B vil omfatte flere av våre nyeste fengsler. Dette er fengsler hvor sikkerhetskravene ikke er like høye, men hvor personfarlige forvaringsdømte og utagerende innsatte skal kunne håndteres. Eksempler er Ringerike og Ullersmo fengsel.

Kategori C er middels sikkerhetsnivå og innebærer at celledørene låses, som i fengsler i kategori A og B. Innsatte ved disse enhetene skal ikke representere stor rømningsfare, eller true andre innsattes eller tilsattes trygghet. Eksempler er Kragerø og Sarpsborg fengsel.

Kategori D innebærer at innsatte ikke låses inn på egne celler, men hvor boenhetene er omsluttet av gjerder som skal forhindre impulsrømninger. Eksempler er Bruvoll og Ravneberget fengsel.

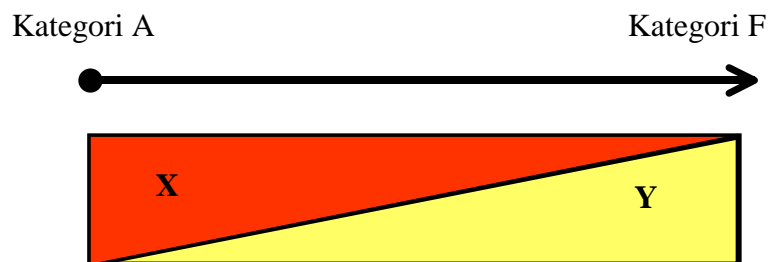
Kategori E er enheter som i regi av kriminalomsorgen gjennomfører straff hvor man vektlegger ”egen kontroll”. Det vil si at det er innsattes motivasjon, positivt fangemiljø og mulighet for tilbakeføring til mer restriktive straffegjennomføringsalternativer som bidrar til at normer og regler etterleves. Eksempler er Hassel og Leira fengsel.

Kategori F er straffegjennomføringsformer under friomsorgen, slik som samfunnsstraff, prøveløslatelse og elektronisk overvåking i hjemmet.

Risikoakseptkriterier

Risikoreduserende tiltak vil i det alt vesentligste være basert på sikkerhetsmessige barrierer og innsattes egen vilje, motivasjon og kontroll – med andre ord ytre kontroll og egenkontroll. Tyngdepunktet bestemmes ut fra en fortløpende risikovurdering. En god risikovurdering vil normalt resultere i en omvendt proporsjonalitet mellom rømningsvilje og rømningsmuligheter.

Ytre kontroll, egen kontroll og restrisiko



Felt X i figuren beskriver den ytre kontrollen. Felt Y illustrerer innsattes handlefrihet, basert på vedkommendes egenkontroll. Den illustrerer også endringen i antatt restrisiko. Som det fremgår av figuren vil det være proporsjonalitet mellom innsattes handlefrihet og graden av restrisiko. Økt grad av restrisiko forutsettes begrenset gjennom gode og fortløpende risikovurderinger.

Ovennevnte innebærer at samfunnet må akseptere den økte restrisiko en forflytning fra kategori A mot F innebærer, gitt at kriminalomsorgens beslutninger er basert på gode risikovurderinger med bruk av tilgjengelige kartleggings-, informasjons- og analyseverktøy. Samfunnets trygghet er avhengig av kriminalomsorgens evne til kvalitativt gode

risikovurderinger. All den tid kriminalomsorgens trusselbilde er knyttet til mennesker, vil det imidlertid ikke være mulig å predikere risiko med 100 prosents nøyaktighet.

Det følger av mandatet at arbeidsgruppen skal beskrive mulige risikoakseptnivåer. Vi anser det vanskelig å være presise i beskrivelsen av akseptnivå/restrisiko innenfor alle kategoriene. For kategori A og B kan det forholde seg som følger, uten at dette er ment å være uttømmende:

Kategori A

Rømning: En slik enhet bør ha nulltoleranse for rømning, også ved anslag utenfra.

Kategori B

Rømning: Det skal være svært vanskelig å rømme. En rømningshyppighet utover én rømning for hele kategorien samlet, i løpet av en periode på 10 år anses uakseptabelt.

En tilsvarende oppdeling av målsettingen om å forhindre ny kriminalitet må primært vurderes i forhold til hvor langt man er villig til å gå med hensyn til kommunikasjonskontroll, og er således et politisk verdivalg.

Det ligger i kriminalomsorgens verdigrunnlag at domfelte ikke skal pålegges andre begrensninger eller fullbyrde under strengere forhold enn det som er nødvendig for å sikre straffegjennomføring uten svikt. På den ene siden vil en økning av alternativene i straffegjennomføringen bidra til at den enkelte får mulighet til å gjennomføre straff under forhold som er bedre tilpasset vedkommendes behov. På den annen side kan dette medføre logistikkproblemer, som vi også i dag opplever. En rigid praktisering vil innebære behov for overkapasitet. Alternativt må det aksepteres at man i perioder må sone ved et høyere sikkerhetsnivå enn strengt tatt nødvendig, i påvente av plass i annen kategori. Også behov for straffegjennomføring i nærhet av hjemmet, skolegang og variasjoner i det enkelte fengsels innholdstilbud vil tilsi en pragmatisk praktisering. Man må også i denne sammenheng legge til grunn at enhver risikovurdering ofte vil være å anse som ferskvare. For øvrig vil forvaringsdømte måtte tilbys straffegjennomføring i de relevante kategoriene i takt med eventuell endring i risikovurderinger.

Progresjon

Progresjonsrettet fullbyrding er en etablert praksis i dagens kriminalomsorg. Progresjon i straffegjennomføringen skal innebære en målrettet og helhetlig fullbyrding.

Straffegjennomføringen gjennomføres systematisk og innsatte må selv ta valg, og stilles til ansvar for disse. Progresjon kan innebære at innsatte kvalifiserer seg trinnvis mot åpnere og friere forhold til man blir løslatt. Arbeidsgruppen finner det nødvendig å berøre dette siden økt bruk av risikovurderinger og flere straffegjennomføringsalternativer, bidrar til at behovet for forutsigbarhet i straffegjennomføringen bør vektlegges ytterligere. I denne sammenheng har vi drøftet følgende problemstillinger spesielt knyttet til innsatte i kategori A og B:

Arbeidsgruppen foreslår at innsatte som representerer særlig høy risiko og høy risiko, blant annet i forhold til ny alvorlig kriminalitet, skal gjennomføre straffen i fengsel i kategoriene A og B. I de senere årene har praksis vært at flere av disse ikke har blitt løslatt på 2/3 tid. Dette innebærer at de innsatte som representerer den største trusselen i forhold til ny kriminalitet blir løslatt uten oppfølging av kriminalomsorgen.

Arbeidsgruppa har ikke tatt standpunkt til hvordan dette kan løses. Alternativer kan være at alle i disse kategoriene skal prøveløslates på 2/3 tid eller 4/5 tid med vilkår om oppfølging av

frimsorgen, eventuelt også elektronisk kontroll, og/eller en norsk versjon av MAPPA (se 4.2.5)

Det er også blitt diskutert om alle som blir løslatt fra dom for alvorlig kriminalitet skal ilegges en toårig oppfølgingsperiode når domfelte løslates ved endt tid. For å hindre at innsatte løslates direkte uten noen form for pålagt oppfølging, kan også bruken av deldommer økes for alvorlig kriminalitet, og eventuelt gjengangere. Det totale straffevolumet kan i så fall vurderes økt.

I likhet med forvaringsdømte skal alle innsatte i kategori A få tilbud om konkrete tiltak som kan bidra til endret risikovurdering. Særlig for innsatte i kategori A er det ønskelig å skape mulighet for dynamikk i en svært krevende straffegjennomføring. For enkelte innsatte/domfelte vil imidlertid tilbudet kunne begrense seg til tiltak som bidrar til bedret livskvalitet.

4.2.2 Sikkerhetsfengsel

Utfordringer

Innsatte med sentrale posisjoner i tunge, profesjonelt organiserte kriminelle miljøer, ofte med internasjonale forgreininger, er blitt en del av den daglige virkelighet i mange av våre større fengsler. Sentrale aktører i det norske ransmiljøet og medlemmer av ulike gjeng- og mc-grupperinger bidrar ytterligere til et hardere fangemiljø. Omfanget er etter hvert blitt så stort at man vanskelig klarer å holde disse atskilt fra hverandre. I de senere år har man registrert en større spesialisering og dermed en mer nytterelatert holdning til hvilke grupperinger og enkeltpersoner man velger å samarbeide med. Kompetanse kjøpes etter behov og innebærer at kriminelle handlinger i større grad planlegges og utføres på tvers av etablerte nettverk og personlige betjentskaper. Mange av disse innsatte har høy status i fangemiljøet og omgir seg i tillegg med "hangarounds" som gjør tjenester for å bli akseptert, og komme inn i varmen. Det er derfor forbundet med store problemer å kartlegge nye konstellasjoner som bygges opp under fengselsoppholdet. Resultatet er flere tilfeller av ny kriminalitet fra fengsel, rekruttering av nye, gjerne unge, innsatte til slike miljøer, samt en rekke innsatte som får sin livskvalitet vesentlig redusert som følge av at de utsettes for alvorlige voldstrusler.

Innenfor slike miljøer finnes det ressurser, samt den nødvendige kompetanse og brutalitet til å begå alvorlige kriminelle handlinger, herunder også bevæpnede anslag mot fengsler. Dette er handlinger som utfordrer hele vårt rettssamfunn.

I dag kan innsatte/domfelte som antas å representere særlig rømningsfare, fare for anslag utenfra for å bistå til rømning, fare for gisseltaking eller fare for ny særlig alvorlig kriminalitet plasseres i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå (høyrisikoavdeling). Valg av sikkerhetstiltak må ses i sammenheng med tiltakets antatte varighet. Dess mer inngripende tiltaket er, desto kortere varighet skal det ha. Innsettelse i høyrisikoavdeling er i imidlertid et særlig inngripende tiltak som også er ment å kunne ha et langvarig perspektiv. Det er i dag en klar uforholdsmessighet mellom tiltakets antatte varighet og rammebetingelsene for oppholdet, fordi eksisterende modell - en liten bunker inne i fengslet - innebærer rammebetingelser som gjør tiltaket mer inngripende enn nødvendig. Dette har resultert i en selvpålagt streng praktisering av innsettelseskriteriene, hvilket holder antallet innsettelser nede på et minimumsnivå, reduserer oppholdstiden og øker sannsynligheten for at innsatte blir sittende alene i en slik enhet. Dette innebærer at vi forholder oss til et system som verken ivaretar samfunnets beskyttelsesbehov i tilstrekkelig grad eller legger til rette for en rimelig

livskvalitet for de få som gjøres til gjenstand for et slikt tiltak. Norge har fått til dels kraftig kritikk fra CPT for det regime denne målgruppen innsatte har vært utsatt for.

Tiltak

Det foreslås etablert et eget sikkerhetsfengsel med kapasitet til cirka 100 innsatte. Det må være andre kriterier for plassering i et slikt fengsel enn for dagens høyrisikoavdelinger. Antydnet kapasitet er fastsatt med henblikk på å ivareta antatt økning av den aktuelle målgruppe innsatte. Fengslet lokaliseres til et sentralt område i tilknytning til relevant infrastruktur, herunder en politistasjon med kapasitet til å håndtere et bevæpnet anslag mot anstalten. Fengslet inndeles i mindre enheter som legger til rette for små oversiktlige miljøer, muligheter for rask endring av fangesammensetning og uforutsigbarhet i forhold til hvor den enkelte innsatte befinner seg i fengselet. For å redusere antallet kostbare og sikkerhetsmessig problematiske fremstillinger og sykehusinnleggelser, bør det etableres en mindre sykehusavdeling med ressurser innen somatikk og psykiatri. Av samme årsak må det knyttes et eget fysisk godt sikret rettslokale til fengselet. Fengslet utstyres med adekvat perimetersikring og en utvendig buffersone på minst 200 meter. Dessuten må bygnings- og arealstrukturer tilrettelegges for å unngå rømning ved bruk av helikopter.

Effekt

Å konsentrere alle innsatte innen denne gruppen på ett og samme sted vil kunne øke risikoen for et stort anslag med henblikk på å hente ut mange innsatte. Kombinasjonen av god kommunikasjonskontroll i forhold til omverdenen, og mellom innsatte i de ulike avdelinger, ulike luftetider for de ulike avdelinger, et visst uforutsigbarhetsregime, samt geografisk nærhet til en stor politistasjon, reduserer imidlertid sannsynligheten for at noe slikt skal kunne skje.

Utover hva som er nevnt ovenfor, vil et eget tilbud i straffegjennomføringen for denne målgruppen forhindre rekruttering av nye innsatte til miljøet, og fjerne muligheten for å benytte "hangarounds" til å utføre kriminelle oppdrag. Det bidrar i tillegg til at de øvrige innsatte i mindre grad vil være utsatt for trusler, vold og sosial kontroll. En annen vesentlig effekt er at man ved å ta bort denne gruppen fra de øvrige fengsler, gjør det mulig å senke sikkerhetstiltakene rundt de som er igjen.

Arealstørrelser tilpasset lengre opphold, samt en budsjettfordelingsmessig vektning av plassene tilsvarende som for forvaring, muliggjør utvikling av en adekvat innholdsmessig infrastruktur. Dermed legges det til rette for utvikling av spisskompetanse tilpasset denne målgruppen av innsatte og slike regimer.

Tiltaket bryter med nærhetsprinsippet men vil innebære klart bedre livskvalitet og utviklingsmuligheter for de som gjøres til gjenstand for denne klassifiseringen, enn hva tilfellet er for innsatte i dagens høyrisikoavdeling.

Ressursbehov

Arbeidsgruppen har ikke forutsetninger for å beregne investeringskostnader. Når det gjelder årlig driftskostnader anbefales det at plassene vektet lik dagens høyrisikoplasser, det vil si tilsvarende som for forvaring. Etablering av et sikret rettslokale i tilknytning til fengslet vil gi store ressursbesparelser for politiet. Likeså vil det være langt enklere og ressursmessig mer overkommelig å sikre ett nytt fengsel mot helikopterassisterte rømninger, enn å gjøre noe med eksisterende fengsler.

4.2.3 Metodisk system for informasjonshåndtering

Utfordringer

Kriminalomsorgen er ansvarlig for å iverksette adekvate tiltak basert på en fortløpende risikovurdering. I en tid hvor kriminaliteten representerer en økende utfordring for samfunnstryggheten må det sikres tilgang til foredlet informasjon til rett tid, og av god kvalitet. Det vil gjøre etaten mer treffsikker i valg av tiltak. Dette innebærer behov for en mer metodisk måte å arbeide på.

I flere land som det i denne sammenheng vil være naturlig å sammenligne seg med, for eksempel Sverige, England, Skottland og Canada, har man utviklet metoder for informasjonshåndtering. Disse landene har gode erfaringer med dette.

Tiltak

Det foreslås etablert et metodisk system for informasjonsbehandling innenfor kriminalomsorgen. Ordningen innebærer systematisk informasjonsinnhenting og analyse, basert på tilfredsstillende kildehåndtering og vekt på kontroll og ledelse - særlig knyttet til de etiske sider ved bruk av innsatte som kilder. Det må utvikles klare retningslinjer som regulerer registrering og bruk av informasjon. Rettssikkerhetsbehov må ivaretas og innsyn av uavhengig tilsynsmyndighet sikres.

Effekt

Et metodisk basert informasjonssystem vil øke kriminalomsorgens muligheter for å avdekke og forhindre ny alvorlig kriminalitet under fengselsoppholdet, etablering av kriminelle nettverk, rømminger og andre alvorlige ordensforstyrrelser. Sammen med gode kartleggingsverktøy vil det også være et viktig verktøy for individuelle risikovurderinger, og som beslutningsgrunnlag knyttet til enkeltinnsatte.

Man vil dermed kunne bistå ulike beslutningsnivåer med ulike typer analyser. Eksempler er situasjons- og temarapporter, trussel- og risikovurderinger, og vurderinger knyttet til eventuelle konsekvenser av planlagte endringer eller tiltak.

En annen svært viktig effekt er at man får regulert all innsats knyttet til kilde- og informasjonshåndtering, og sikrer at dette skjer med grunnlag i gode etiske og rettssikkerhetsmessige retningslinjer.

Bruk av kildeinformasjon som beslutningsgrunnlag er imidlertid avhengig av lovregler som sikrer unntak fra partsinnsynet, også i de tilfeller motparten velger å gå til rettslige skritt.

Etiske problemstillinger og konsekvenser for innholdet i straffegjennomføringen

Bruk av kildeinformasjon er et omstridt emne innenfor norsk kriminalomsorg. Et slikt system utfordrer våre verdier fordi det kan oppleves som et inngrep i forhold til mennesker som befinner seg i en tvangssituasjon. Det kan sette kilden i fare, øke avstanden mellom ansatte og innsatte, vanskeliggjøre rehabiliteringsarbeidet og ha negative konsekvenser i forhold til prosesser som fremmer den dynamiske sikkerheten.

Ovennevnte ville representert tungtveiende argumenter dersom spørsmålet sto mellom bruk av kildeinformasjon eller ikke. Fengslene - i særlig grad de med høyest sikkerhetsnivå - er imidlertid helt avhengige av denne type informasjon for å forhindre kriminalitet og nye alvorlige hendelser under fengselsoppholdet. Kildeinformasjon benyttes allerede, og har vært

anvendt til alle tider. Spørsmålet er således ikke *om* etaten skal benytte dette virkemiddelet, men *hvordan* dette skal organiseres. Det må vurderes om kriminalomsorgen skal fortsette med dagens praksis, eller om det bør etableres ordninger som sikrer en metodisk basert informasjonsinnhenting, og en profesjonell håndtering av dette innenfor rettssikkerhetmessige og etisk forsvarlige rammer.

Arbeidsgruppen finner det viktig å presisere at dette er et system som først og fremst handler om system og metodikk, og skal ikke medføre noen form for agentvirksomhet eller infiltrasjon i fangemiljøet. Kildeinformasjon vil være et resultat av langvarig relasjonsbygging hvor kilden til ethvert tidspunkt vet hva han begir seg inn i, og når som helst kan trekke seg ut. Det skal ikke knyttes noen form for belønning for den informasjonen man mottar. Fra sentralt hold i Sverige gis det uttrykk for at etableringen av et slikt system ikke har ført til større avstand mellom innsatte og ansatte, noe som forklares med den aktive relasjonsbyggingen.

Arbeidsgruppen har diskutert ulike sider ved samarbeid med politiet om etterforskning, herunder grensenettet mellom å avverge og oppklare kriminelle handlinger. Dette er en vanskelig problemstilling. I sammenheng med andre etisk motiverte behov for avgrensninger bør dette gjøres til gjenstand for en grundig gjennomgang i forbindelse med utredningen av et slikt system.

Ressursbehov

Arbeidsgruppen har funnet det vanskelig å utarbeide et godt ressursestimat ettersom det er knyttet så vidt stor usikkerhet til fremtidig organisering av kriminalomsorgen. En mulighet kan være en forsiktig oppstart basert på eksempelvis en sentral enhet i et nytt direktorat. En slik enhet kan bestå av en leder, to medarbeidere innen analyse, én innen samband og én innen registrering, hvilket utgjør fem årsverk. Lokalt kan en se for seg to medarbeidere i hvert av de 7-8 fengslene med høyest sikkerhetsnivå, samt kontaktpersoner i de øvrige enheter, herunder også i friomsorgen. På regionalt nivå kan ansvaret antakelig knyttes til eksisterende sikkerhetsansvarlige.

Konsekvenser i forhold til øvrige sikkerhetstiltak

Et profesjonelt informasjonsbehandlingssystem er nødvendig for å oppnå et bedre samsvar mellom tiltak og den aktuelle risiko. Et slikt system vil representere en viktig forutsetning for en hensiktsmessig differensiering og klassifisering av innsatte, samt for forebygging og håndtering av hendelser. Sammen med disse tiltakene, inkludert etablering av eget sikkerhetsfengsel, vil det kunne legge til rette for en mulig nedtoning av andre sikkerhetstiltak for de øvrige innsatte i lukkede fengsler.

4.2.4 Forvaltningssamarbeid

Utfordringer

Kriminalomsorgen er avhengig av et bredt tverretatlig samarbeid for å nå våre målsettinger om samfunnsbeskyttelse i et kort- og langsiktig perspektiv. Samarbeidet med politiet er styrket de senere år, og det er viktig at dette arbeidet fortsetter.

Kriminalomsorgens treffsikkerhet i valg av tiltak er avhengig av god og helhetlig informasjon om den aktuelle innsatte. Dette er særlig viktig i saker som vedrører innsatte hvor behovet for samfunnsbeskyttelse antas å være særlig stort. I slike saker vil informasjon fra helsevesenet og barnevernet kunne ha avgjørende verdi. Strengt taushetspliktsregler medfører imidlertid at

slik informasjon ikke tilflyter kriminalomsorgen. Dette vil kunne resultere i avgjørelser med fatale følger.

I spørsmålet om hvorvidt helsevesen og barnevern skal kunne bidra med informasjon vedrørende innsatte som representerer en særlig samfunnsfare, settes viktige verdier opp mot hverandre. Det er ikke vanskelig å se at slike etater har et særlig behov for å kunne håndtere pasient- og klientinformasjon på en konfidensiell måte. Tilliten til helsepersonell vil være helt avhengig av dette. Dette er et vanskelig verdivalg. Mener man at de momenter som ligger til grunn for helsevesenets og barnevernets taushetspliktsregler er så vidt tungtveiende at disse hensyn må prioriteres, må samfunnet samtidig akseptere en større usikkerhet knyttet til de risiko- og behovsvurderinger som kriminalomsorgen utfører - og dermed økt restrisiko for alvorlige hendelser.

Tiltak

- Det må innføres pliktregler for politiets deltakelse i krisehåndteringsøvelser med fengsler med forhøyet sikkerhetsnivå.
- Det må gis klare føringer for hvilke etterforskningsmetoder politiet skal kunne benytte overfor innsatte i fengsel. For øvrig forutsettes det at informasjonsutvekslingsamarbeidet mellom de to etatene videreutvikles.
- Helsevesenets og barnevernets taushetspliktsregler må endres slik at det åpnes for å utveksle nødvendig informasjon vedrørende innsatte når behovet for samfunnsbeskyttelse antas å være særlig stort. Adgangen til slik informasjonsutveksling må imidlertid avgrenses til de tilfeller hvor det foreligger en åpenbar forholdsmessighet mellom de motstridende hensyn.

Behovet for styrket forvaltningssamarbeid er ovenfor omtalt på generelt grunnlag. I neste punkt foreslås en spesifikk ordning for mer systematisk og forpliktende samarbeid. Denne ordningen bidrar også til en vesentlig styrking av forvaltningssamarbeidet.

4.2.5 Mappa

Utfordringer

I Norge har man over tid bygget på prinsippet om forvaltningssamarbeid under straffegjennomføringen. Alle etater som normalt yter en tjeneste skal gjøre det også under straffegjennomføringen. Dette gir best tilbud til den domfelte, og det gir kontinuitet.

Dette systemet har imidlertid som konsekvens at en etat kan få kunnskap om den domfelte som ikke tilflyter de andre etatene. Hvor stor del av kunnskapen som tilflyter de øvrige etater avhenger av samarbeidsstrukturer og bestemmelsene i forvaltningsloven og særlover.

Gode avgjørelser fattet til rett tid avhenger av rett informasjon. Dette gjelder ikke minst under straffegjennomføring. Det er fastslått at bekjempelse av kriminalitet ikke er et eneansvar for etatene i justissektoren, men et samfunnsansvar som forutsetter medvirkning fra ulike forvaltningsetater.

Av denne grunn er det et utbredt forvaltningssamarbeid mellom fengslene og øvrige samfunnsetater. Videre startet man i 2006 opp prosjektet Narkotikaprogram med domstolskontroll hvor flere etater samarbeider om beslutninger, tiltak og utveksler informasjon rundt rusmiddelmissbrukere som følges opp ute i samfunnet.

Friomsorgen samarbeider også med andre etater under gjennomføringen av straff utenfor fengsel. Det er vanlig både ved dom på samfunnsstraff, og det skjer under gjennomføringen av møteplikt etter prøveløslatelse. Prøveløslatelsesordningen fanger imidlertid ikke nødvendigvis opp alle de som har behov for oppfølging etter prøveløslatelse. Reglene for prøveløslatelse i dag medfører at kriminalomsorgen ikke beslutter prøveløslatelse for de domfelte hvor omstendighetene etter en total vurdering gjør løslatelsen utilrådelig. I praksis medfører dette at disse personene blir løslatt uten den kontroll som en prøveløslatelse med møteplikt vil innebære. I tillegg kommer at dagens ordning med møteplikt for enkelte lovbrøtere ikke er tilstrekkelig for å ivareta samfunnsbeskyttelse. Dette mener vi er uheldig.

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres en ny samarbeidsmodell for oppfølging ute i samfunnet. Denne bør gjelde for personer som i dag ikke følges opp, eller der hvor dagens oppfølging ikke er tilstrekkelig. Modellen tenkes særlig anvendt i forhold til lovbrøtere hvor behovet for samfunnsbeskyttelse er spesielt stort, hvilket normalt er personer som utgjør en spesiell fare for gjentatt kriminalitet mot liv og helse, herunder seksualisert vold.

Arbeidsgruppen har sett på hvordan man i andre land håndterer utfordringene opp mot helhetlig forvaltningssamarbeid for de farligste lovbrøterne. Så langt arbeidsgruppen kjenner til er dette kun fullt ut håndtert i et tiltak fra England, Wales og Skottland. Tiltaket er betegnet som MAPPA (Multi Agency Public Protection Arrangements).

Kortfattet er MAPPA en samarbeidsordning hvor alle berørte instanser (og lokalsamfunnet) samarbeider om informasjonsutveksling, kartlegginger og tiltak. Hensikten med MAPPA er å redusere samfunnets risiko for å bli utsatt for gjentatt (seksualisert-) vold. Dette gjøres ved å etablere gode ordninger på individnivå for kartlegging, og håndtering av risiko for ny vold.

Prinsippene bak MAPPA er å;

- identifisere de som kan utgjøre en risiko
- dele relevant informasjon om disse personene
- kartlegge risiki knyttet opp mot personen
- redusere de kartlagte risiki, verne ofre og samfunnet for øvrig mot nye overgrep.

Kjernen i MAPPA-samarbeidet er politiet, friomsorgen og fengselsvesenet. Dette kalles "The Responsible Authority". I tillegg til The Responsible Authority skal også andre myndigheter samarbeide. Eksempler er lokale sosialtjenester, helsetjenester, arbeidskontorer, kommunale boliger og utdanningsmyndigheter. Denne samarbeidsplikten gjelder så langt samarbeidet er i tråd med etatens egne lovbestemmelser.

For nærmere beskrivelse av MAPPA vises det til vedlegg 3.

Tiltak

Det anbefales at det etableres et system i Norge som baseres på de samme hovedprinsippene som MAPPA; informasjonsutveksling, kartlegging og samarbeid om tiltak. Systemet må tilpasses norske forhold.

Effekt

Et samarbeidssystem som tilsvarende MAPPA vil øke samfunnets trygghet gjennom en mer helhetlig arbeidende forvaltning. Myndighetene i England opplever at ordningen har vært et viktig bidrag for å hindre gjentatt volds- og seksualforbrytelser. Norge har de samme behov for et tiltak her som England har hatt.

Hvis tiltaket blir avgrenset opp mot samme type kriminalitet som i England, vil effekten kunne belyses gjennom følgende eksempler.

- En person som er domfelt for seksualforbrytelser kan i dag knytte kontakt med kvinner uten at disse får kjennskap til dette. Myndighetene må normalt se på at dette skjer uten å kunne gi kvinnen informasjon som kunne bidratt til at hun kunne ha beskyttet seg bedre. Dette er en situasjon som et MAPPA-lignende system vil kunne bidra til at ikke skjer.
- Personer som er domfelt for bedrageri ser man fra tid til annen går inn i tidligere mønster under straffegjennomføringen. De kan knytte relasjoner og inngå avtaler, som man med bakgrunn i domfeltes forhistorie ser kan føre til et nytt bedrageri i fremtiden. Dette er en situasjon som *ikke* vil bli omfattet av et MAPPA-system.

Avgrensningen og effekten av et MAPPA-system er et verdispørsmål. Når skal en etats taushetsplikt veie tyngre enn samfunnets og offerets behov for beskyttelse? En innføring av et MAPPA-lignende system vil kreve en forutgående utredning, hvor flere forhold blir vurdert. Taushetspliktsbestemmelser vil være viktig å få avklart.

Hvis domstolene beslutter tiltaket i forbindelse med pådømmelsen av de straffbare handlinger vil domfeltes rettigheter opp mot tiltaket styrkes gjennom kontradiksjonen, og domstolenes uavhengige vurdering av behovet.

Et system tilsvarende MAPPA kan i Norge knyttes opp mot en strafferettslig prøvesituasjon som gir grunnlag for konsekvenser hvis domfelte unndrar seg oppfølgingen. Friomsorgen vil da være kjernen i oppfølgingsarbeidet.

4.2.6 Etablering av metodeutvalg

Arbeidsgruppen har anbefalt å i større grad differensiere straffegjennomføringen, og har foreslått tiltak særlig knyttet til dette. Det anbefales i tillegg å etablere et metodeutvalg som kan se nærmere på andre tiltak som arbeidsgruppen ikke har berørt, men som kan være nyttig å vurdere nærmere. To eksempler på tiltak det kan være aktuelt å vurdere i et slikt utvalg er pekt på nedenfor.

Elektronisk kontroll av besøkendes identitet

Med henblikk på å redusere muligheten for identitetsbytte mellom innsatte og besøkende, kan kriminalomsorgen gis generell adgang til å benytte biometrisk utstyr. Med slikt utstyr kan man kontrollere identiteten på den som skal forlate fengselet opp mot tilsvarende kontroll ved ankomst, for eksempel ved avlesing av fingeravtrykk.

Ressursbehovet knyttet til anskaffelse av utstyr vil være av begrenset karakter. Tiltaket har ingen konsekvenser for fengselsdriften for øvrig.

Elektronisk kontroll ved permisjoner

Permisjoner og utganger er viktige virkemidler for å forberede innsatte for løslatelse. I de risikovurderinger som foretas av kriminalomsorgen vurderes både fare for uteblivelse og fare for nye kriminelle handlinger. Dette er vanskelige vurderinger som det alltid vil hefte noe usikkerhet ved. Kriminalomsorgen bør derfor vurdere mulighetene for å benytte sendere som festes til innsatte i forbindelse med permisjoner.

Dette vil ikke forhindre rømninger fordi det vil være mulig for innsatte å fjerne senderen. Det vil heller ikke nødvendigvis forhindre nye kriminelle handlinger. Utstyret vil imidlertid ikke kunne la seg ta av og sette på igjen uten at utstyret skades. Tiltaket vil derfor kunne virke forebyggende fordi enkelte former for kriminell aktivitet lettere vil kunne oppdages.

5. Oppsummering

Mandatets overordnede føring har vært å vurdere alternativer til straffegjennomføring i fengsel. Andre generelle føringer har vært å vurdere tverretattlig samarbeid, offerperspektivet, rehabilitering og domfelte med liten eller ingen tilknytning til Norge. Arbeidsgruppen skulle i tillegg spesielt vurdere kriminalomsorgens rolle og ansvar for ivaretagelse av samfunnssikkerheten. Nivåer for akseptert risiko skulle vurderes, og tiltak foreslås. Videre skulle tiltakenes effekt på risiko, ressursbruk og mulig effekt på andre viktige hensyn i kriminalomsorgens virksomhet vurderes. Nedenfor oppsummeres de sentrale momentene i rapporten.

Arbeidsgruppen anser organisert kriminalitet og alvorlig kriminalitet begått av enkeltinnsatte som de største sikkerhetsmessige utfordringene innen kriminalomsorgens ansvarsområde.

Identifisering av risiko knyttet til innsatte/domfelte og *sikker håndtering av denne risikoen* er en forutsetning for å ivareta samfunnsbeskyttelsen generelt, og for å kunne øke gruppen av domfelte som skal gjennomføre straff utenfor fengsel.

Det vil alltid være usikkerhet knyttet til risikoestimer. For å redusere usikkerhet må datagrunnlaget og analysemetodikken styrkes. Den usikkerhet som allikevel gjenstår må man leve med.

I håndteringen av risiko og valg av tiltak må samfunnets behov for beskyttelse vektas i forhold til innsattes/domfeltes behov for livskvalitet, utviklingsbehov og rettsikkerhet. Dette vil i stor grad være et verdivalg som kriminalomsorgen må gjøre på bakgrunn av politiske føringer.

Arbeidsgruppens forslag til tiltak er innrettet mot en større grad av differensiering i straffegjennomføringen. Innsatte/domfelte som representerer høy risiko krever andre tiltak enn dem som representerer lav risiko. Differensiering gir bedre samfunnsbeskyttelse, samtidig som sikkerhetstiltakene for de domfelte ikke blir mer inngripende enn nødvendig.

Differensiering forutsetter både kapasitet til å identifisere og vurdere risiko, samt å effektivt håndtere den risiko som er identifisert. Arbeidsgruppen mener dette vil oppnås gjennom følgende tiltak:

- *Klassifisering av enheter*
Det foreslås en klassifisering av enheter bedre tilpasset den risiko innsatte/domfelte representerer. Innsatte/domfelte skal ikke fullbyrde under strengere forhold enn det som er nødvendig for å sikre fullbyrding uten svikt.

- *Sikkerhetsfengsel*
For å sikre en forsvarlig håndtering av sentrale personer involvert i alvorlig kriminalitet foreslås det å etablere et eget sikkerhetsfengsel.
- *Metodisk system for informasjonshåndtering*
En tilfredsstillende samfunnsbeskyttelse kombinert med ønsket om at færre skal gjennomføre straff i fengsel avhenger av større treffsikkerhet i valg av tiltak. Dette krever god beslutningsstøtte, og utløser behov for et metodisk system for informasjonshåndtering.
- *Forvaltningssamarbeid*
Styrking av det tverretatlige samarbeidet er viktig både med hensyn til informasjonsutveksling og tiltak knyttet til innsatte/domfelte.
- *MAPPA (Multi Agency Public Protection Arrangements)*
Det foreslås et mer formalisert samarbeid mellom kriminalomsorgen, politiet og enkelte andre offentlige myndigheter for å identifisere og håndtere risiko.
- *Metodeutvalg*
Stortingsmeldingen vil kunne fremme en rekke nye straffegjennomføringsformer. For å sikre at kriminalomsorgen har adekvate risikoreducerende tiltak bør det nedsettes et metodeutvalg. Et eksempel på et mulig tiltak er elektronisk kontroll ved permisjoner.

Referanser

Aven, T. (2007). *Risikostyring*. Oslo: Universitetsforlaget

Arbeidstilsynet (2006). *Trygg kriminalomsorg*. Oslo

Hagen, S. (2005). *Sikkerhet*. Oslo: KRUS

Home Office UK (2004). *MAPPA Guidance*. London

Justisdepartementet (2006). *Årsmelding 2006*. Oslo

Justisdepartementet (1998). *Stortingsmelding nr. 27 (1997-1998) Om kriminalomsorgen*. Oslo

Justisdepartementet (NOU: 1988:37). *Fengselslovutvalget*.

Moderniseringsdepartementet. (2005). *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning*. Oslo

Politidirektoratet (2007). *Trender i kriminaliteten. Udfordringer i Norge 2007-2009*. Oslo

Soothill, K., Francis, B. Acerley, E. and Fligelstone, R. (2002). *Murder and Serious Sexual Assault; What Criminal Histories Can Reveal About Future Serious Offending*

SOU (2005:6). *Säkert inlåst. En granskning av rymningarna från Kumla Hall, Norrtälje och Mariefred 2004*. Sverige

Arbeidsgruppe 7: Sikkerhet

Vedlegg

- 1. Mandat for arbeidsgruppe 7**
- 2. Kommunikasjonskontroll**
- 3. MAPPA**
- 4. Utenlandske innsatte med liten eller ingen tilknytning til Norge**

Vedlegg 1: Mandat

Ny stortingsmelding om kriminalomsorgen

Mandat for arbeidsgruppe 7: Sikkerhet

Generell del

Innen sommeren 2008 vil regjeringen legge frem en ny stortingsmelding om kriminalomsorgen. Meldingen skal gi retning for den norske kriminalomsorgen de kommende år. En overordnet målsetting for hele arbeidet er at vi må forsterke innsatsen for å finne alternativer til fengsel. Vi må samtidig bli mer effektive i forhold til rehabilitering som et tiltak for å redusere ny kriminalitet. De enkelte arbeidsgruppene skal bruke denne målsettingen som et bakteppe for sitt arbeide.

Arbeidsgruppene oppfordres til å tenke nyskapende på sitt område. De er ikke bundet av dagens situasjon eller organisering. Samtidig må arbeidsgruppene forholde seg til fortløpende politiske signaler og hensynet til helhetstenkning i meldingsarbeidet.

Stortingsmeldinger (St.meld.) brukes når regjeringen vil presentere saker til Stortinget uten at de er knyttet til forslag til lov- eller plenarvedtak. Saker skal gis en generell presentasjon, slik at Regjeringen på bakgrunn av Stortingets drøftelser kan følge opp saken senere, for eksempel ved å legge frem en lovproposisjon eller fastsette forskrifter. Det er med andre ord prinsippspørsmålene som skal drøftes i meldingen. Forslagene til eventuelle tiltak ikke må være for konkrete.

Forventninger til arbeidsgruppenes arbeid

Arbeidet skal munne ut i en rapport som skal leveres 1. september 2007. Arbeidsgruppen 'Organisering' skal levere 1. november 2007. Rapportene er ikke framtidige kapitler i meldingen, men skal gi politisk ledelse et godt fundament for å treffe beslutninger om hvordan framtidens kriminalomsorg skal se ut på det aktuelle fagområdet.

Det er en forutsetning for en kreativ, åpen og god prosess i gruppene at medlemmene stiller uten noen form for binding fra sine arbeidsteder. Framdriften i arbeidet legges derfor ikke opp med tanke på delbehandlinger i hjemmehørende organisasjon underveis.

Rapporten fra arbeidsgruppene skal være kortfattet. Det foreslås en maksimumslengde på 10-15 sider. Der det er behov for ytterlige informasjon eller bakgrunnsmateriale kan dette vedlegges. En mal for rapport fra arbeidsgruppene er vedlagt.

Arbeidsgruppelederne eller stedfortredende må møte på koordineringsmøter på følgende datoer: 29. mars, 10. mai og 21. august (kl.10.00-15.00). I tillegg forventes det at arbeidsgruppene spiller en aktiv rolle under årets Faget i Fokus (6. og 7. juni) som i sin helhet er viet stortingsmeldingen. Det innebærer blant annet at arbeidsgruppene skal lede workshops på sitt fagområde under konferansens andre dag.

Del II i dette mandatet angir fokusområdene for de enkelte arbeidsgruppene. Imidlertid er det enkelte aspekter som alle arbeidsgruppene må ta hensyn til i sitt arbeide. Disse er som følger:

- Domfelte/innsatte med liten eller ingen tilknytning til Norge
- Offerperspektivet

- Behovet for samarbeid mellom etater, instanser og organisasjoner

Spesiell del

Sikkerhetsarbeidet i kriminalomsorgen skal bidra til trygghet for innsatte, domfelte, tilsatte og samfunnet. Sikkerhetsmessige vurderinger skal ligge til grunn for de fleste aktiviteter i kriminalomsorgen. Målet er å etablere et hensiktsmessig sikkerhetsnivå som bidrar til alle kriminalomsorgens målsettinger samtidig som organisasjonen opprettholder nødvendig grad av tillitt blant allmennheten.

Arbeidsgruppen skal se på følgende emner:

- **Samfunnssikkerhet**
Arbeidsgruppen skal kartlegge trender og besøke internasjonale kontakter for å kunne drøfte samfunnssikkerhetens betydning. Gruppen skal drøfte enhetenes fremtidige rolle og ansvar i dette perspektivet.
- **Risikoakseptnivåer**
Arbeidsgruppa skal beskrive mulige risikoakseptnivåer i kriminalomsorgen. Målsettingen er å skape en bred politisk aksept for graden av risiko. Gruppen skal drøfte hvilke kriterier som kan benyttes og foreslå hvordan dette kan gjøres.
- **Virkemidler**
Som en naturlig følge av at man har identifisert risiko og har vurdert hvilken grad av risiko man vil akseptere, vil det være nødvendig å vurdere hensiktsmessige tiltak for eventuelt å redusere risikoen. Gruppen står i denne sammenheng fritt til å foreslå virkemidler. Virkemidlene skal imidlertid vurderes i forhold til:
 - hvilken risiko tiltaket er ment å redusere og graden av forventet effekt på risikoen
 - hvilke ressurser vil tiltaket kreve?
 - hvilken effekt vil tiltaket ha på øvrige sikkerhetsmessige forhold? Herunder vurdering av tiltakets effekt på både innsattes, domfeltes, tilsattes og samfunnets trygghet.
 - i hvilken grad har tiltaket effekt på andre forhold ved kriminalomsorgens virksomhet? Særlig viktig er det å få vurdert tiltakets betydning for innholdet i soningen.

Sammensetning

Leder Finn Grav, Kriminalomsorgsavdelingen, Justisdepartementet.

Jens Thorstensen, KRUS, Torill Anne Holsvik Høyem, region nord, Sigbjørn Hagen, region sør, Kripos alternativt POD, verneombud Roar Andre Brenne, Ullersmo fengsel, regiontillitsvalgt Kay Oliver Næss, region Nordøst (for NFF), fengselsbetjent Knut Morten Johansen, Skien fengsel (for KY), Hans-Gunnar Stey, ND Oslo, Jan Inge Helgheim, KOA, Jan Hovden, NTNU.

Frist for levering av sluttrapport: 1. september 2007

Vedlegg: Forslag til mal for rapporter fra arbeidsgruppene

Følgende mal er veiledende for arbeidsgruppens rapport. Kulepunktene under hver hovedoverskrift er illustrerende, ikke instruerende. Imidlertid stilles det krav til at hver arbeidsgruppe må gi en framstilling av aktuell forskning på området (punkt 2.0), gir eksempler fra praksisområdet for å illustrere prinsipielle spørsmål (punkt 3.0) og avgir en konklusjon for arbeidet (punkt 5.0).

1.0 Innledning

- Bakgrunn
- Hovedutfordringer

2.0 Forskning og dilemmaer

- Hvilken kunnskap har vi om dette området?
- Hvilken kunnskap mangler vi?
- Hvilke (etiske) dilemmaer bør vurderes i håndteringen av dette området?

3.0 Beskrivelse av praksis på området

- Dagens situasjon – norsk kriminalomsorg
- Alternativer til dagens praksis:
 - Prosjekt eller piloter i norsk kriminalomsorg
 - Eksempler fra andre land eller bransjer/organisasjoner/fagmiljø
 - Uprøvde ideer/konsepter/samarbeid

4.0 Drøfting

- Hva er manglene i dagens situasjon?
- Hvilke prinsipielle avklaringer kreves for å løse manglene ved dagens situasjon?
- Hvilke praktiske/juridiske/organisatoriske begrensninger fordrer hvilke løsninger?

5.0 Konklusjon

- Hvilke valg er vi beredte å ta i forhold til overordnede/praktiske spørsmål på dette området?
- Hvilke emner må diskuteres videre?

Forslag til tiltak

- På overordnet nivå...

Vedlegg 2: Kommunikasjonskontroll

Tiltaket ble etablert i 1989 og har vært håndtert noe forskjellig fra fengsel til fengsel - også innenfor samme sikkerhetsnivå. Hensikten er å redusere muligheten for planlegging av ny kriminalitet, rømning og ordensforstyrrelser under fengselsoppholdet.

Tiltakene er utformet med henblikk på bruk i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. For fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig skal slike kontrolltiltak bare gjennomføres

dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Dette kan synes noe besynderlig, for så vidt som man må anta at sikkerhetsbrudd knyttet til forhold som nevnt ovenfor fremstår som like uakseptabelt i en åpen sonings situasjon som om tilsvarende skulle funnet sted i lukket fengsel. Logisk sett burde redusert sikkerhet på noen områder kompenseres gjennom økt innsats på andre. Når det i denne sammenheng ikke er slik, innebærer det ikke en aksept av slike handlinger under åpnere soningsforhold, men henger i stedet sammen med at vi forholder oss til soningsformer basert på tillit hvor slike sikkerhetstiltak i en progresjonsrettet tankegang ikke er ønskelig. I tillegg ville det fremstå som særdeles ressurskrevende. Arbeidsgruppen ønsker ikke å foreslå endringer i forhold til eksisterende praksis. Dette forutsetter imidlertid gode risikovurderinger av farlighet, samt aksept av den restrisiko den manglende kontrollen representerer ("tolerabel" restrisiko).

Kommunikasjonskontroll er et særdeles ressurskrevende tiltak. Bruk av besøkskontroll med overhøring av samtalen er inngripende og svært ressurskrevende, hvilket innebærer at det normalt begrenses til særlige risikotilfeller. Dette betyr at vi, når vi snakker om kommunikasjonskontroll, i all hovedsak forholder oss til brev- og telefonkontroll, samt restriksjoner knyttet til internettbruk. I likhet med hva som er beskrevet ovenfor, er også dette resultatet av en pragmatisk tilnærming til kontrollbehovet, hvilket utløser en restrisiko man velger å oppfatte som tolerabel.

Kommunikasjonskontrollen kan synes å ha noe begrenset verdi, for så vidt som det eksisterer flere muligheter for å omgå disse, eksempelvis muligheten for å videreformidle beskjeder gjennom ukontrollerte besøk og permisjoner, samt gjennom innsmugling av mobiltelefoner. Likeså det faktum at vi benytter et kontrollsystem basert på bruk av tolketjenester. Særdeles få tilbakemeldinger fra tolketjenesten skaper usikkerhet i forhold til tiltakets verdi.

Ut fra ovenstående kan det være betimelig å stille spørsmål ved om det er en rimelig balanse mellom effekten av eksisterende kontrolltiltak og de omkostninger disse har for de innsatte og for fengselets ressursbruk. Ettersom tiltaket ikke har vært gjort til gjenstand for evaluering, vil man måtte begrense seg til kvalifisert synsing. Eksisterende kommunikasjonskontroll korresponderer ikke med eventuelle forventninger om en fullstendig kontroll av innsattes kommunikasjon med omverdenen fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Den vanskeliggjør imidlertid fortløpende planlegging av ny kriminalitet ved at de innsatte i større grad tvinges til å begrense seg til kortere beskjeder formidlet gjennom en tredje person, hvilket øker sjansen for lekkasjer. Viktigst er det at man har en god telefonkontroll ettersom denne kommunikasjonsformen innebærer en der og da kontakt med personer utenfor fengselet - kanskje viderekoblet til en mobiltelefon rett på utsiden av ringmuren.

Kommunikasjonskontrollen representerer et særlig viktig tiltak i forhold til risikodefinerte innsatte med henblikk på å forhindre bevæpnet anslag mot fengsel eller fangetransport. Norsk kriminalomsorg er ikke bevæpnet. Vår eneste mulighet - vårt eneste våpen - er å forhindre innsattes mulighet til å planlegge et eventuelt anslag mot fengselet med sitt nettverk

Vedlegg 3: MAPPA

MAPPA (Multi Agency Public Protection Arrangements) startet opp i 2001 i England og Wales. MAPPA oppsto som en følge av et stadig tettere samarbeid mellom politiet og friomsorgen (samt senere andre etater) på slutten av 1990-tallet.

Hensikten med MAPPA er å redusere/minimalisere samfunnets risiko for å bli utsatt for gjentatt (seksualisert-) vold. Dette skal gjøres ved å etablere gode ordninger på individnivå for kartlegging og håndtering av risiko for ny vold.

Prinsippene bak MAPPA er;

- identifisere de som kan utgjøre en risiko
- dele relevant informasjon om disse personene
- kartlegge risiki knyttet opp mot personen
- finne måter å redusere de kartlagte risiki, verne ofre og samfunnet for øvrig mot nye overgrep.

Kjernen i MAPPA-samarbeidet er politiet, friomsorgen og fengselsvesenet. Dette kalles "The Responsible Authority". I tillegg til The Responsible Authority skal også andre myndigheter samarbeide, eksempler er lokale sosialtjenester, helsetjenester, arbeidskontorer, kommunale boliger og utdanningsmyndigheter. Denne samarbeidsplikten gjelder så langt samarbeidet er i tråd med etatens egne lovbestemmelser.

Samarbeidet skal skje på lavest mulig nivå – det vil si blant de som er nærmest den aktuelle lovbrøyer, men arbeidet rettleides og overvåkes av et overordnet organ (Strategic Management Board) bestående av ledende representanter fra politi, friomsorg, fengsel og andre myndigheter. I tillegg har det overordnede organ to legfolk som skal gi uttrykk for den allmenne rettsfølelse og være et bindeledd til lokalsamfunnet.

De som kommer inn i ordningen er tre grupper;

- Registrerte seksualforbrytere. Registreringen av seksualforbrytere følger et eget regelverk. Hvis lovbrøyeren er i registeret er han/hun automatisk også med i MAPPA.
- Utvalgte voldsforbrytere og utvalgte seksualforbrytere som ikke er registrert. Dette omfatter i hovedsak voldsforbrytere med dom på 12 måneder fengsel eller mer. I tillegg kommer seksualforbrytere som ikke er registrert, for eksempel fordi forbrytelsen ble begått før registreringsordningen startet opp.
- Andre lovbrøyerere som anses å utgjøre en særlig fare for samfunnet.

MAPPA deler deltakerne i tre nivåer hvorav nivå 1 medfører oppfølging fra èn etat, nivå 2 medfører oppfølging fra 2 eller flere etater, og nivå 3 hvor de som utgjør størst risiko for alvorlig kriminalitet kommer. I nivå 3-saker er det behov for tverretattlig samarbeid på ledernivå.

Erfaringen av MAPPA er så langt gode. Myndighetene i England opplever at ordningen gir et viktig bidrag til å beskytte samfunnet mot gjentatte alvorlige volds- og seksualforbrytelser.

Vedlegg 4:

Spesielt om innsatte med liten/ingen tilknytning til Norge

I den generelle delen av mandatet for arbeidsgruppene fremgår det at det er enkelte aspekter som alle arbeidsgruppene må ta hensyn til i sitt arbeid, herunder temaet domfelte/innsatte med liten eller ingen tilknytning til Norge.

Arbeidsgruppen har under dette emnet valgt å vurdere om det er spesielle tiltak, herunder opprettelsen av et eget fengsel eller enhet. Slik vi ser det, bør det foreligge tungtveiende grunner før en velger å opprette spesialfengsler. Sett hen til et sikkerhetsmessig perspektiv, er denne gruppen verken homogen nok med hensyn til kriminalitet, domslende eller andre forhold av sikkerhetsmessig betydning, til at vi vil anbefale at det opprettes et eget fengsel eller enhet for å samle disse innsatte. Vi finner heller ikke at hensynet til at det vil kunne være lettere å arbeide med målrettede tiltak både mht arbeid, opplæring eller fritidsaktiviteter veier nok i denne sammenhengen. Slik vi ser det vil opprettelsen av en slik enhet i seg selv kunne frembringe sikkerhetsmessige utfordringer, da det ved en slik enhet vil kunne oppstå innvendige motsetninger som følge av kultur, religion, historiske forutsetninger, samt kriminell tilhørighet og motsetninger.

Arbeidsgruppen konkluderer derfor med at de sikkerhetsmessige utfordringer som kan være knyttet til denne gruppen innsatte, bør løses som i dag. I tillegg foreslår vi at de innsatte som utgjør den største utfordringen bør plasseres i et eget sikkerhetsfengsel som vi foreslår bør opprettes.