



Kriminalomsorgsdirektoratet

Deres ref:

Vår ref:
2014/10430-725/622.4

Dato:
17.01.2022

HØRINGSSVAR FRA KRUS – FORSLAG TIL ENDRINGER I RETNINGSLINJENE TIL STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN §§ 17 OG 37 VEDRØRENDE DAGSORDEN OG UTARBEIDELSE AV UKEPLAN FOR UTELUKKEDE INNSATTE

Det vises til brev fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) av 26. oktober 2021 og de vedlagte Høringsnotatene om utkast til endring av retningslinjer for utelukkelse etter straffegjennomføringsloven §§ 17 og 37.

Bakgrunnen for KRUS sin høringsuttalelse

Etter kriminalomsorgens strategi for faglig virksomhet av 2004 – 2007 var etablering av strukturert miljøarbeid som metode, i form av å legge til rette for et helhetlig og sammenhengende fellesskap og læringsmiljø, et faglig prioritert utviklingsområde for kriminalomsorgen. Hensikten med den faglige strategien var å sikre at kriminalomsorgen ble drevet i henhold til forskningsbasert kunnskap. Kriminalomsorgen skulle satse på de arbeidsformer som ifølge internasjonal forskning og erfaring hittil er best dokumentert som mest lovende i et kriminalitetsforebyggende perspektiv. Hvilket i det alt vesentlige ansås å være sosial læringsteori og kognitiv-handlingsrettet metodikk i form av blant annet miljøarbeid og kognitiv miljøterapi.¹

Kriminalomsorgens fagstrategi hadde som siktemål å bidra til kompetanseheving og kvalitetssikring av kriminalomsorgen. Det skulle tilstrebes en likeartet og samordnet teoretisk og praktisk tilnærming

innenfor hele etaten. Det ble vist til at vi i det direkte faglig samvirke med domfelte skulle følge felles prinsipper, kriterier og arbeidsformer, for på den måten å sikre størst mulig utbytte. Det ble blant annet pekt på at en felles faglig-etisk plattform vil bidra til å styrke den profesjonelle identitet hos kriminalomsorgens medarbeidere og gi fellesskap i forståelse og terminologi.ⁱⁱ

I henhold til handlingsplanen for strategiperioden skulle KDI (den gang KSF) vurdere erfaringene med forskrifter og retningslinjer til straffegjennomføringsloven, i lys av de iverksatte faglige tiltakene. Vurderingen skulle omfatte eventuelt behov for revisjon av regelverket hvor det måtte foretas en avveining av juridiske, rettsikkerhetsmessige og faglige hensyn. Dette skulle gis høy prioritet.ⁱⁱⁱ

I tildelingsbrevet av 15.05.05 ble KRUS bedt om å fortsette og utvikle standarder for kvalitet i miljøarbeidet, herunder lage læremateriell. KRUS ble bedt om å løfte miljøarbeidets betydning i fengslene og utvikle standarder for kvalitet i miljøarbeid i samråd med regionene. Disse skulle bygge på forskning og etablert praksis.^{iv} Arbeidet resulterte i KRUS Rapport 2/2006 Miljøarbeid i fengsel. Denne ble inntatt som pensum på fengselsbetjentutdanning og er en del av pensum den dag i dag.^v

Til tross for dette er et av hovedfunnene i Sivilombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, at det i en del fengsler er lav bevissthet om arbeidet med å få innsatte tilbakeført til fellesskapet.^{vi}

På denne bakgrunn ser KRUS det hensiktsmessig å foreta en bredere gjennomgang av hvorvidt bestemmelsene i straffegjennomføringsloven §§ 17 og 37 med tilhørende forskrifter og retningslinjer er i samsvar med de miljøterapeutiske standardene for kvalitativt miljøarbeid, herunder terapeutisk fellesskap, enn kun å foreta en rettslig vurdering av de foreslåtte føringene i forhold til dagsorden og ukeplan for utelukkede innsatte.

Fellesskapet – En begrepsavklaring

Straffegjennomføringsloven 18.mai 2001 nr. 21 (strgjfl.) bygger på et fellesskapsprinsipp, og hovedregelen etter § 17 er at innsatte skal ha fellesskap med andre.^{vii} I følge bestemmelsen og dets retningslinjer skal innsatte, innenfor rammen av det enkelte fengsels innredning og bemanningsmessige

ⁱ Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen, 2004 – 2007, side 13.

ⁱⁱ Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen, 2004 – 2007, side 17.

ⁱⁱⁱ Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen, 2004 – 2007, side 21.

^{iv} KRUS Rapport 2/2006, Miljøarbeid i fengsel, side 11 – 12.

^v Studieplan 2021, Høgskolekandidat i straffegjennomføring, Fengselsbetjentutdanningen, Side 10.

^{vi} Sivilombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, Dokument 4:3 (2018/19, side 53).

ressurser, som hovedregel være i fellesskap under arbeid, undervisning, programdeltagelse mv. og i fritiden.

I retningslinjene til straffegjennomføringsloven § 37 foretas det under punkt 37.4 en nærmere begrepsavklaring når det gjelder hva som menes med begrepet «fellesskap». Det vises til at det «ikke kan utledes noen kvantitativ definisjon av begrepet «fellesskap» av straffegjennomføringsloven med forarbeider. Fellesskapet i en avdeling vil være definert av fengselsavdelingens alminnelige dagsorden som vil bero på det konkrete aktivitetstilbudet; hvordan arbeid, fritidsaktiviteter, studier eller programdeltagelse gjennomføres, men også på fengselets belegg, de sikkerhetsmessige grunner og fengselets bygningsmessige utforming».

Fellesskapet etter straffegjennomføringsloven § 17 defineres etter dette til å være «samvær mellom flere innsatte. Fellesskap med andre innsatte vil vanligvis være det tiltaket som er best egnet til å kunne normalisere innsattes situasjon og motvirke eventuelle skadelige følger av frihetsberøvelsen», jfr. retningslinjene punkt 37.4.

Slik KRUS ser det er dette en snevrere rettslig definering enn det som følger av de miljøterapeutiske fagstandardene som kriminalomsorgen skal basere sin virksomhet på. Det vises til kriminalomsorgens strategi for faglig virksomhet av 2004 – 2007 hvor det på side 8 fremheves at «det sosiale livet i fengselet skal utformes slik at vi kan oppnå et helhetlig og sammenhengende læringsmiljø hvor problemløsning og mestring står sentralt, og hvor programmer, arbeidsaktiviteter, undervisning og andre former for miljøarbeid gjensidig styrker og supplerer hverandre». Det følges opp på side 20 hvor det vises til at «daglige rutiner, aktiviteter, gjøremål og hendelser skal bevisst og konsekvent anvendes til læring av sosiale ferdigheter, problemløsning, mestring og utvikling av alternativer til uhensiktsmessige handlings- og reaksjonsmønstre.

Statisk tilsyn med fellesskapet eller aktivt samvirke?

Når det gjelder kontroll med fellesskapet, viser retningslinjene til strgfjl. § 37 til forskriften § 3-9 og retningslinjene punkt 3.28. I henhold til denne bestemmelsen og henviste retningslinjer skal fellesskapet i fengsel med høyt sikkerhetsnivå være under stadig tilsyn og kontroll. Tilsynet skal som hovedregel gjennomføres ved at minst én tilsatt er til stede sammen med de innsatte. Tilsynet skal ikke kombineres med gjøremål som kan virke forstyrrende på utførelsen av tilsynet.

^{vii} Ot.prp. nr.5 (2000-2001) s.70.

Etter KRUS sin oppfatning samsvarer dette i liten grad med et av kriminalomsorgens grunnleggende prinsipper^{viii} og grunnpilar innenfor miljøarbeid i fengsel^{ix} som er at dagliglivet i fengslene skal preges av aktivt samvirke. Tilsatte skal være sammen med den innsatte på en deltagende og aktiv måte. Gjennom en slik samhandling skal betjenten være rollemodell for god oppførsel og gi tilbakemelding på en tilsvarende måte som de innsatte vil møte ute i samfunnet.^x Ved at tjenestemenn og domfelte omgås under de daglige gjøremål kan det skapes et godt miljø. Det gir muligheter for påvirkning og læring og for støtte og bistand når vanskeligheter oppstår.

Fellesskapstid

I utkastet til de nye retningslinjene til strgjfl. § 17 vises det til at den enkelte avdeling i fengslene skal ha en dagsorden som angir innsattes adgang til fellesskap med andre innsatte. Det skal tilstrebes å gi de innsatte så mye tid i fellesskap som mulig. Samtlige avdelinger skal ha en dagsorden som innebærer at alle innsatte får tilbud om minimum to timer fellesskap hver dag. Det presiseres at slik dagsorden skal gjelde både på hverdager, i helg og på helligdager. Kravet til to timer er et absolutt minimum, enhetene bør tilstrebe å tilby innsatte en dagsorden som innebærer betraktelig mer daglig fellesskap.

Etter KRUS sitt syn bryter minimumstiden om to timer daglig fellesskap, både med de menneskerettslige og miljøterapeutiske standardene om et helhetlig og sammenhengende læringsmiljø. Når det gjelder de menneskerettslige standardene følger det av de Europeiske fengselsreglene nr. 25 med kommentarer at kriminalomsorgen plikter å tilby alle innsatte et fengselsregime som «offer a balanced programme of activities. This regime shall allow all prisoners to spend as many hours a day outside their cells as are necessary for an adequate level of human and social interaction. This regime shall also provide for the welfare needs of prisoners».^{xi}

I lovkommentarene til bestemmelsen understrekes det at «the prison authorities should not concentrate only on specific rules, such as those relating to work, education and exercise, but should review the overall prison regime of all prisoners to see that it meets basic requirements of human dignity. Such activities should cover the period of a normal working day.

Dette har også Europarådets torturovervåkningskomité (Committee on the Prevention of Torture - CPT) fulgt opp sine standarder. De viser til at «the overall quality of life in an establishment is of considerable importance to the CPT. That quality of life will depend to a very large extent upon the activities offered

^{viii} St.meld. nr. 27, 1997 – 98, Om kriminalomsorgen, side 28.

^{ix} KRUS rapport 2/2006, Miljøarbeid i fengsel, side 28.

^x St.meld. nr. 37, 2007 – 2008, kriminalomsorgsmelding, side 108.

^{xi} European Prison rules, Council of Europe publishing, June 2006, page 13 og 55.

to prisoners (...). A satisfactory programme of activities (work, education, sport, etc.) is of crucial importance for the well-being of prisoners. This holds true for all establishments, whether for sentenced prisoners or those awaiting trial. The CPT considers that one should aim at ensuring that prisoners in remand establishments are able to spend a reasonable part of the day (8 hours or more) outside their cells, engaged in purposeful activity of a varied nature. Of course, regimes in establishments for sentenced prisoners should be even more favourable».^{xii}

Etter KRUS sin oppfatning samsvarer disse menneskerettslige standardene i det all vesentlige med de miljøterapeutiske standardene som kriminalomsorgen skal bygge fellesskapet på. Sosial samhandling er grunnleggende for personlig utvikling. Det vises til kriminalomsorgens strategi for faglig virksomhet hvor det presiseres at all virksomhet i fengslene er med på å danne grunnlaget for individuell utvikling. Det sosiale livet i fengselet skal derfor utformes slik at det oppnås et helhetlig og sammenhengende læringsmiljø.^{xiii} Dette er fulgt opp i KRUS rapport av 2006 om miljøarbeid i fengsel hvor det fremgår at ethvert menneske antas best å utvikle seg i samhandling med andre mennesker. Samhandling fordrer relasjoner. Et av kriminalomsorgens prinsipper er derfor at dagliglivet i fengsel skal preges av aktivt samvirke. Påvirkning og utvikling forutsetter således medmenneskelig kontakt.^{xiv}

Integrering eller utelukkelse fra fellesskapet.

Etter straffegjennomføringsloven bokstav e) jfr. bokstav a) kan innsatte utelukkes fra fellesskapet for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet» dersom «innsatte fortsetter å påvirke miljøet på en særlig negativ måte».

Nødvendigheten for å utelukke et enkeltindivid fra gruppefellesskapet begrunnes med at «fellesskapet i et fengsel er sårbart» og at «opphold i fellesskapsavdelingen fordrer (derfor) en viss normalfungering» ellers vil det kunne forstyrre den stabiliteten som er nødvendig i et fellesskap for at deltakerne skal sikres tilfredsstillende forhold, jfr. retningslinjene punkt 37.7.5. Om innsatte kan sies å påvirke miljøet på en særlig negativ måte vil bero på en konkret vurdering av om innsattes atferd avviker fra de minstekrav til atferd som stilles på den enkelte arena i fengslet, jfr. retningslinjene punkt 37.7.1.

Etter KRUS sitt syn tar disse rettsstandardene ikke i tilstrekkelig grad opp i seg de miljøterapeutiske fagstandardene som gjelder i forhold til å jobbe målrettet og strukturerte med fellesskapet. Det vises til at sosiale liv i fengselet skal etter dette utformes slik at vi kan oppnå et helhetlig og sammenhengende

^{xii} Extract from the 2nd General Report of the CPT, published in 1992, CPT/Inf(92)3-part2.

^{xiii} Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen, 2004 – 2007, side 8.

^{xiv} KRUS rapport 2/2006, Miljøarbeid i fengsel, side 28 og St.meld. nr. 27, 1997 – 98, Om kriminalomsorgen, side 28.

læringsmiljø hvor problemløsning og mestring står sentralt ved at fellesskapet tas i bruk for å løse konflikter og konfrontasjoner på en sosialt akseptabel måte, for på den måten lære innsatte å møte dagliglivets krav og mestre samvær og vanskelige situasjoner.^{xv}

Innenfor det demokratiske terapeutiske samfunnet legges det vekt på at enkeltindividet skal integreres innenfor fellesskapet.^{xvi} Hele livet igjennom lever mennesket i samhandling med sine omgivelser. Omgivelsene influerer på individet og individet preger og skaper omgivelsene.^{xvii} Det blir derfor viktig ut fra en miljøterapeutisk synsvinkel å forstå hvordan gruppen fungerer og hvordan de kan brukes som et middel i sosialiseringprosessen. Det er først når man har forstått samspeillet mellom individet og gruppen og hvordan de gjensidig påvirker hverandre at man har nådd den **helhetsforståelsen** som er nødvendig for å drive meningsfylt miljøterapi. Det gir ikke mening å arbeide med gruppen hvis dette ikke står i forhold til noe som individet har behov for eller kan lære av. På samme måte har det liten hensikt å forstå individet, hvis dette ikke fører til noe som kan forandre individets forhold til gruppen.^{xviii} Dette vil si at man må bruke fellesskapet, og å jobbe både med og gjennom gruppeprosesser, og med hver enkelt innsatt individuelt.^{xix}

Skal avdelingsfellesskapet fylle en terapeutisk funksjon må de krefter og spenninger som er en del av mellommenneskelig samvær ikke undertrykkes, ved å ekskludere og utelukket innsatte fra det sosiale fellesskapet og dets funksjon som sosiale læringsarena, men anerkjennes. Disse kreftene og spenningene må brukes planmessig i forhold til ulike oppgaver og mål, slik at de ikke får virke uhemmet og kontrollert. Uten en slik kontrollert dynamikk vil miljøet bli dødt og sterilt og lite egnet for utvikling og innlæring av mer hensiktsmessig atferd.^{xx} Det blir derfor en viktig miljøterapeutisk oppgave å klarlegge hvilke miljøkrefter som hemmer og fremmer menneskets mulighet for vekst og utvikling.^{xxi}

Utelukkelse fra det terapeutiske fellesskapet og forholdsmessighetsvurderingen

Cramers rapport viser blant annet at 73 prosent av domfelte som soner i fengsel har minst en personlighetsforstyrrelse, 42 prosent har en angstlidelse, 12 prosent er suicidale og 4,1 prosent har en

^{xv} Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen, 2004 – 2007, side 8.

^{xvi} Furuholmen og Andresen, 2007, Fellesskapet som metode, side 123.

^{xvii} Larsen og Selnes, 1992, Fra avvik til ansvar. En miljøterapeutisk tilnærming til ungdom i institusjon, side 11.

^{xviii} Larsen og Selnes, 1992, Fra avvik til ansvar. En miljøterapeutisk tilnærming til ungdom i institusjon, side 15.

^{xix} KRUS rapport 2/2006, Miljøarbeid i fengsel, 17).

^{xx} Larsen og Selnes, 1992, Fra avvik til ansvar. En miljøterapeutisk tilnærming til ungdom i institusjon, side 24.

^{xxi} Larsen og Selnes, 1992, Fra avvik til ansvar. En miljøterapeutisk tilnærming til ungdom i institusjon, side 12 – 13.

pågående psykose.^{xxii} En annen studie fra 2009 viser at 10,8 prosent av de innsatte er psykisk utviklingshemmet, med en IQ mellom 55-70.^{xxiii}

Den denne gruppen trenger, ut fra nødvendighetskravet samt behovs- og responsivitetsprinsippet, er socio- therapeutic prison units which are similar to those in the community and are carefully supervised. This will improve the prisoners emotional and physical wellbeing, coping abilities, confidence and social skills and hereby improve their social inclusion and rehabilitation prospects.^{xxiv}

Dette er fulgte opp i de Europeiske fengselsreglene og FNs minstestandard for fangebehandling. I de Europeiske fengselsreglene nr. 25 vises det til at «Particular attention shall be paid to the needs of prisoners who have experienced physical, mental or sexual abuse, mens det i FNs standard minimumsregler for behandling § 5 understrekes at prison administrations shall make all reasonable accommodation and adjustments to ensure that prisoners with physical, mental or other disabilities have full and effective access to prison life on an equitable basis.^{xxv}

Dernest vises det til a Council of Europe White Paper on the management of offenders with mental health disabilities and disorders hvor det påpekes at «we know from research t that many people in prison (...) have histories of serious childhood trauma. Trauma services are underdeveloped (...) in prisons. Promoting access to such services (...) would enable trauma services to be planned.^{xxvi} Slik KRUS ser det foreligger det etter dette ingen saklig grunn til å operere med et annet nødvendighetskrav for denne sårbare gruppen enn det er for mindreårige innsatte i fengsel. Vi mener derfor at innsatte etter dette kun kan utelukkes fra det rehabiliterende terapeutiske fellesskapet når dette er strengt nødvendig og at man ikke kan utelukkes fra fellesskapet etter strgfjl. § 37 første ledd bokstav a) som følge av at vedkommende «fortsetter å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte».^{xxvii}

^{xxii} Cramer, Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler, Oslo 2014 s.24 og 29-31

^{xxiii} Søndena, Intellectual disabilities in the criminal justice system, Trondheim 2009 s.3

^{xxiv} Pont and Harding, 2019, Organisation and management of health care in prison, guidelines, Council of Europe side 39 og Lehtmetts and Pont, 2014, Prison health - care and medical ethics, Council of Europe, side 26 – 27.

^{xxv} European Prison rules, Council of Europe publishing, June 2006, page 13 og 55 og The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, General Assembly resolution 70/175, annex, adopted on 17 December 2015.

^{xxvi} A Council of Europe White Paper on the management of offenders with mental health disabilities and disorders, Brooker og Monteiro (1st draft), PC-CP (2021) 8 Rev 2, Council of Europe 2021, side 7.

^{xxvii} Retningslinjer om straffgjennomføring for mindreårige innsatte og domfelte, revidert 1. januar 2018, lov- og forskriftsbestemmelser oppdatert 1. januar 2018.

Det terapeutiske fellesskapet og forholdet til brukermedvirkning

Straffegjennomføringen skal bygge på et humanistisk menneskesyn. Dette innebærer blant annet at innsatte skal være en aktør i sitt eget liv under straffegjennomføringen, både i fengsel og i samfunnet.^{xxviii}

Innenfor en miljøterapeutiske praksis som henter inspirasjon fra demokratiske miljøterapi, tidligere omtalt som «Det terapeutiske samfunn», bør man søke å tilrettelegge for brukermedvirkning ved å systematisk ta utgangspunkt i sosiale hendelser i miljøet med det siktemål å reflektere over disse hendelsene. En sentral hensikt med en slik systematisk øvelse er å bidra til større refleksjon i bruker- og personalgruppen omkring reaksjoner på egne og andres atferd og tanker. En slik utprøving vil kunne bidra til sosial læring hos alle impliserte parter.^{xxix}

Etter KRUS sitt syn er imidlertid ikke denne institusjonelle forventningen om praktisering av «brukermedvirkning» gjennom miljøterapeutiske aktiviteter tilstrekkelig utviklet. Dersom brukeren skal ha en reell mulighet for deltagelse og innflytelse er det viktig at den profesjonelle, ved håndhevelsen og praktiseringen av regelverket, ser verdien av brukerkunnskap og aktivt legger til rette for og inviterer til dette gjennom sin tjenesteutførelse.^{xxx}

Det blir derfor viktig å utforme rettsregler som styrker brukernes selv- og medbestemmelsesrett, ved å sørge for materiell og prosessuell rettsikkerhet som sikrer innsattes autonomi og motvirker misbruk av ekspertmakt, paternalisme og umyndiggjøring.^{xxxi}

Oppsummering

Straffegjennomføringsloven §§ 17 og 37 er en konkretisering av tilretteleggelsesplikt som følger av straffegjennomføringsloven § 3 ved at de regulerer innsattes rett til deltagelse og tilstedeværelse i det helt sentrale rehabiliterende læringsmiljøet i fengsel. Når de rettslige standardene vedrørende det miljøterapeutiske fellesskapet i vesentlige grad skiller seg fra de fagterapeutiske standardene så er det et rettssikkerhetsproblem ved at det fører til uforutsigbarhet og vilkårlighet omkring hvordan det metodiske og strukturerte miljøarbeid skal bedrives. Hvilket svekker innsattes rettssikkerhet når det gjelder deres rett til rehabilitering.

^{xxviii} Meld. St. 12, 20014 – 2015, Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen, side 32.

^{xxix} «Praksisutvikling av miljøterapi når brukermedvirkning skal vektlegges», November 2010, Christine Øye.

^{xxx} Hanssen mfl., Faglig skjønn og brukermedvirkning, 2010, side 41.

^{xxxi} Bernt, Frihagens forvaltningsrett, 2011, s. 59 og 60.

Den Europeiske Menneskerettsdomstol har i dommene James, Wells and Lee mot The United Kingdom, (2012, Muršić mot Croatia, (2016) og Murray mot The Netherlands (2016) påpekt at; The obligation to promote resocialisation is an ECHR article 3 obligation which imposes on the State a duty to organise its penitentiary system and provide the necessary financial means to pursue their penal policies in accordance with the European human rights standards. It's an obligation of means and results. The State is obliged to provide the means for the prisoner to make the effort to reintegrate himself into society. The respective implementation conditions, is an obligation of result. A systemic failure arising from ill-considered assumptions that the consequences of the legislation are resource-neutral and hereby a failure to comply with this obligation will engage State responsibility.

A prisoner cannot be detained unless there are legitimate penological grounds for incarceration, which include punishment, deterrence, public protection and rehabilitation. Providing prisoners with a real opportunity of rehabilitation requires that they be enabled to undergo treatments or therapies, hereunder occupational or other activities, aimed at helping them to address their offending behaviour and the risks they poses for society.

Med bakgrunn i vår menneskerettslige rehabiliteringsforpliktelse etter strgfjl. § 3 og EMK art 3 og rettssikkerhetskravet om rettsriktig tjenestutførelse så er KRUS av den oppfatning at fagstandardene for miljøterapeutiske fellesskap som arbeidsmetode bør implementeres i retningslinjene til strgfjl. §§ 17 og 37. I tillegg bør miljøarbeid og det terapeutiske fellesskapet som arbeidsmetode, på lik linjene med kontaktbetjentarbeid og framtidsplanlegging, ytterligere utdypes og beskrives i rundskrivsform.

Med hilsen

Kristina Lægreid
direktør

Sven-Erik Skotte
høyskolelektor

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.