

Den nye norske fengselslov.

Av ekspedisjonssjef JOHANNES HALVORSEN.

Våren 1951 ble det tatt skritt till å få oppnevnt en komite til å utrede spørsmålet om reformer i fengselsvesenet. Spørsmålet om en slik komite hadde lenge vært aktuelt, men arbeidsbyrden i Fengselsstyret i årene like etter krigen og andre omstendigheter hadde gjort det umulig å ta fatt på dette reformarbeid før. Det som i første rekke motiverte nedsettelsen av komiteen, var ønsket om å få endret endel av bestemmelsene i fengselsloven som ikke lenger var tidsmessige, særlig bestemmelsene om enromsbehandling. Disse bestemmelser hadde aldri vært praktisert etter sin ordlyd og måtte nå ansees som antikverte. Ennvidere ønsket man å få utarbeidet de nødvendige bestemmelser om behandlingen i de nye anstalter som man sto i ferd med å starte, nemlig sikringsanstalten og arbeidsskolen. Endelig ønsket man å få lov-hjemmel for behandling i åpne anstalter. En slik åpen behandling hadde allerede i noen utstrekning vært praktisert. I det foredrag som lå til grunn for oppnevnelsen av komiteen, utvidet imidlertid departementet grunnlaget for utredningsarbeidet. Departementet ønsket en utredning på bredt grunnlag av de mer betydningsfulle spørsmål innenfor fengselsvesenet, bygget på erfaringsmateriale både fra vårt eget og fra andre land. Det ble pekt på at det vesentlige var å få klarlagt og fastslått de grunnleggende prinsipper for en tidsmessig fangebehandling, og å få utredet hvordan de anstalter fengselsvesenet har til rådighet hensiktsmessigst kan tilpasses disse prinsipper, herunder spørsmålet om en videre anvendelse av åpne anstalter. Videre ønsket man utredet visse sider av ordningen med tilsyn av prøveløslatte, og endelig ville man søke gjennomført en bedre utdanning og praktisk opplæring av fengselsvesenets tjenestemenn. Komiteen fikk for øvrig nokså frie hender med hensyn til sitt mandat, og den tilrettela selv sitt arbeidsområde i forståelse med departementet. Utredningsarbeidet ble på denne måte langt mer omfattende enn opprinnelig tenkt.

Det var på det rene at flere av den gjeldende fengselslovs bestemmelser måtte forandres, men komiteen regnet ikke fra først av med nødvendigheten av å foreslå en helt ny fengselslov. Etter som arbeidet i komiteen gikk fremover, ble det imidlertid stadig mer klart at det ville bli vanskelig å bøte på den gamle lov, og at det eneste rasjonelle ville være å foreslå en helt ny lov om fengselsvesenet.

Og slik ble det. Komiteen leverte sin innstilling 25. juni 1956. Innstillingen forelå trykt i november samme år. Etter at den hadde vært forelagt for en rekke myndigheter, institusjoner og embetsmenn til uttalelse, ble saken bearbeidet videre av departe-

mentet i løpet av 1957, og i statsråd 17. januar 1958 ble det fremsatt proposisjon til Odelstinget til ny lov om fengselsvesenet og om endring i lov om oppdragende behandling av unge lovbryttere.

Opprinnelig hadde man håpet at Stortinget ville behandle saken våren 1958 og at loven kunne tre i kraft 1. juli 1958. Stortingets justiskomite tok imidlertid fatt på arbeidet først etter sommeren, og justiskomiteens innstilling er datert 18. november 1958. Innstillingen ble behandlet i Odelstinget 4. desember og i Lagtinget 9. desember. Loven ble sanksjonert i statsråd 12. desember 1958, nøyaktig på dagen 55 år etter den gamle fengselslov. Loven trådte i kraft 1. april 1959.

Den vedtatte lov avviker i det store og hele ikke meget fra lovutkastet som ble fremlagt av Fengselsreformkomiteen. Endel av bestemmelsene har dog fått et noe endret innhold, og det er foretatt en rekke redaksjonelle endringer. I denne artikkel skal jeg peke på de viktigste av de forandringer lovutkastet har vært gjenstand for.

Lovens § 1 inneholder regler om Fengselsstyret. En tilsvarende bestemmelse fantes ikke i den gamle lov. Paragrafen fastsetter at Fengselsstyret har den øverste faglige ledelse av fengselsvesenet, og at Fengselsstyret, når ikke annet er fastsatt, treffer de avgjørelser som loven omhandler.

Paragrafen bestemmer videre at Fengselsstyret kan overlate til anstaltens bestyrere å treffe visse avgjørelser, men den fastsetter en begrensning av adgangen til en slik delegasjon. Reformkomiteens utkast foreslo en bestemmelse om at Fengselsstyret ikke skulle kunne delegere adgangen til å beslutte overføringer anstaltene imellom, heller ikke avgjørelse om halvtids løslatelse, løslatelse på prøve fra livstidsstraff, fullbyrdelse av reststraff og innstilling av arbeidsskolebehandling og tvangsarbeid. Proposisjonen føyde tre nye unntagelser til, idet den ville pålegge Fengselsstyret selv å treffe bestemmelse om innsettelse i enrom utover 1 år, om frihetsberøvelse inntil 1 måned som refselse, og om prøveløslatelse av en domfelt som ikke lenger er fengslet.

Reglene om klage over trufne avgjørelser er de samme i Fengselsreformkomiteens lovutkast og i proposisjonen, men Justiskomiteen har her foretatt en endring. Etter dennes formulering er bestemmelsen delt opp i tre ledd. Det første av disse ledd (paragrafens 3. ledd) omhandler klage over avgjørelser truffet av en anstaltbestyrer eller Fengselsstyret. Slike klager avgjøres av henholdsvis Fengselsstyret og Kongen. Avgjørelser som Fengselsstyret har truffet etter klage kan ikke påklages videre. I det neste ledd (paragrafens 4. ledd) er det gitt bestemmelser om Kongens og Fengselsstyrets rett til av eget tiltak å omgjøre avgjørelser truffet av underordnet instans, og i sidste ledd er Kongen gitt myndighet til å gi nærmere forskrifter om omgjøring og klage. Loven er overensstemmende med Justiskomiteens innstilling.

Lovens § 6 inneholder regler om fengselsvesenets tjenestemenn. Proposisjonen innførte her en ny regel om at en tjenestemann i fengselsvesenet ikke uten særlig samtykke kan ha annen offentlig eller privat lønnet stilling eller drive privat erverv. Justiskomiteen utvidet denne regel til også å omfatte fengselsvesenets embetsmenn, og dette ble lovens regel.

Et mindretall i Justiskomiteen fremsatte forslag om at det ikke skal kunne dispenseres fra regelen om at den som antas til tjeneste i fengselsvesenet må ha norsk statsborgerskap. Det ble i innstillingen og under debatten i Odelstinget fremhevet at kravet om norsk statsborgerskap gjelder absolutt for dommere, domsmenn, forliksmenn og politimenn, og at det er like naturlig at en slik regel gjelder for fengselsmenn. Mot dette ble det pekt på at det kunne være behov for spesialister som det kunne være vanskelig å finne i Norge, og det ble anført at det er slike tilfelle dispensasjonen tar sikte på. Forslaget om å stryke dispensasjonsadgangen ble forkastet.

Lovens kap. II inneholder regler om innsettelse i fengselsvesenets anstalter og om adgangen til overføring anstaltene imellom. Kapitlet er redigert slik at § 8 bestemmer hvilke anstalter fengselsvesenet råder over, og §§ 9—12 bestemmer hvordan de innsatte skal fordeles mellom de forskjellige anstalttyper. Således bestemmer § 9 hvilke personer som kan innsettes i fengsel, § 10 hvem som kan innsettes i de andre anstalter, § 11 angir grunnlaget for fordelingen og § 12 gir hjemmel for visse overføringer fra den ene anstaltkategori til den annen.

En endring av betydning fra Reformkomiteens utkast finnes i § 12, idet proposisjonen ikke finner det hensiktsmessig å åpne adgang til å overføre tvangsarbeidere til et fengsel, og Justiskomiteen og lovteksten inntar samme standpunkt.

I denne forbindelse er det grunn til å peke på den forandring som Justiskomiteens innstilling gjorde i arbeidsskolelovens § 7. Hittil har ordningen vært den at arbeidsskoleelever som oppfører seg så dårlig at de finnes uskikket til behandling i arbeidsskolen, kunne overføres til fengsel, hvor de kunne holdes så lenge som de kunne vært holdt i arbeidsskolen. Etter den forandring som Justiskomiteen foreslo og som er blitt lovens ordning, er det ikke lenger adgang til å overføre en arbeidsskoleelev til fengsel. Derimot er det åpnet adgang til å anbringe elever som viser fremtredende sjelelige mangler, i sikringsanstalt. I sin nye form bestemmer arbeidsskoleloven at elever som finnes uskikket til behandling i åpen avdeling, kan undergis behandling i lukket avdeling. Loven angir således uttrykkelig at arbeidsskolebehandling kan foregå både i åpen og lukket avdeling. Justiskomiteen fant at det ikke var nødvendig å opprettholde adgangen til overføring til fengsel, idet man antok at adgangen til anbringelse i lukket arbeidsskoleavdeling ville være tilstrekkelig når slike av-

delinger sikkerhetsmessig er forsvarlig utstyrt. Man mente at en slik lukket avdeling helst burde være en egen anstalt, men hvis det ikke kunne ordnes, kunne den innrettes som en særskilt avdeling i en fengselsanstalt. Avdelingen forutsattes imidlertid holdt mest mulig atskilt fra andre avdelinger, og for øvrig innredet slik at den med hensyn til form og utstyr så vidt mulig ikke står tilbake for den alminnelige (åpne) avdeling. Uten Fengselsstyrets samtykke må oppholdet i lukket avdeling i alt ikke være mer enn 3 måneder.

To av medlemmene i Justiskomiteen hevdet det syn at en arbeidsskole bør være åpen. Ingen som sendes til arbeidsskole bør settes i lukket avdeling, bortsett fra den tid som går med til å foreta undersøkelse av elevens personlige og sosiale forhold, eller når det dreier seg om refselse. En lukket avdeling skiller seg så lite fra et vanlig fengsel at innsettelse i lukket avdeling ikke bør skje når det bare foreligger dom på arbeidsskole og ikke dom på straff. Hvis en arbeidsskolegutt ikke er skikket til å være på arbeidsskolen, er det mer rimelig at man går frem på vanlig måte og får en fullstendig straffedom. Saken bør da sendes tilbake til domstolen for at den kan avsi en slik dom. Dette syn vant imidlertid ikke tilslutning i Stortinget.

En annen bemerkelsesverdig forandring i lovens kap. II er at proposisjonen ikke opprettholder bestemmelsen i den hittil gjeldende fengselslov og i Reformkomiteens lovutkast om at det skal være et særskilt kvinnefengsel. Loven bestemmer nå bare at det *bør* være et særskilt fengsel for kvinner hvis forholdene gjør det tilrådelig.

For så vidt angår lovens § 15 om personundersøkelser av de innsatte, begrenset Reformkomiteens lovutkast bestemmelsen til å gjelde innsatte som skal være undergitt frihetsberøvelse i lengre tid. Proposisjonen og loven opprettholder ikke denne begrensning. Det forutsettes at det også i visse tilfelle skal foretas personundersøkelser av innsatte som skal være undergitt kortere tids frihetsberøvelse. Det forutsettes at forholdet reguleres ved nærmere bestemmelser.

Med hensyn til reglene om refselsler foreslo proposisjonen adgang til bl. a. å bruke innsettelse i enrom for en tid av inntil 1 måned (Reformkomiteens lovutkast hadde inntil 14 dager), og videre frihetsberøvelse med inntil 1 måned som ikke regnes med i anbringelsestiden. Flere gangers anvendelse av denne siste refselse må ikke medføre en samlet forlengelse av anbringelsestiden på mer enn 3 måneder. Proposisjonens forslag ble vedtatt av Stortinget, men både i Odelstinget og Lagtinget ble det en ganske lang debatt om hvorvidt disse bestemmelser kunne sies å være i overensstemmelse med grunnloven.

Bestemmelsen om adgang til å bruke inntil 1 måneds frihetsberøvelse i tillegg til anbringelsestiden som refselse, går tilbake

til fengselsloven av 1900. Ved en lovendring 6. juli 1933 ble det innført en regel om at flere gangers refselse samlet ikke måtte overstige 3 måneder. I denne forbindelse drøftet Justisdepartementet i proposisjonen forholdet mellom grunnlovens § 96 og fengselslovens regel om frihetsberøvelse som refselsesmiddel. Den nevnte grunnlovsbestemmelse uttaler at ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom. Et mindretall i Stortinget mente den gang at refselsesbestemmelsen gikk for langt når den tillot inntil 3 måneders samlet forlengelse av straffen. Ved behandlingen i Stortinget av den nye fengselslov var det også et mindretall som mente det samme. Mindretallet ville finne det naturlig å sette grensen for frihetsberøvelse som refselse ved straffelovens minimumsgrense for straff, 21 dager, og altså la refselsesretten stanse ved denne grense. Mindretallet støttet seg til en uttalelse av professor Castberg om at den tilsvarende refselsesbestemmelse i den hittil gjeldende fengselslov neppe var i samsvar med grunnloven. Flertallet i Stortinget mente imidlertid at administrative disiplinærstraffer må anerkjennes innenfor rimelighetens grense uten hinder av grunnloven, og mente at denne grense ikke var overskredet ved den foreslåtte bestemmelse.

I debatten fremholdt justisministeren at det ikke er fastsatt noen klar og avgjort grense mellom refselse og »straff« i den betydning grunnlovens § 96 bruker dette ordet, og han mente at det også vanskelig kan gis en enkel og almengyldig regel. De forhold i samfunnet hvor en refselsesrett er — og nødvendigvis må være — tillatt, er så vidt forskjellige at en slik almengyldig grense vanskelig kan trekkes. Skjønnets må treffes av lovgivningsmakten under tilbørlig hensyn til det prinsipp som det er gitt uttrykk for i grunnlovsbestemmelsen. Visse refselsesbestemmelser inneholder en skjerpelse av kvalitativ art, mens andre er av kvantitativ art, en forlengelse av straffetiden. Det er hverken i faktisk eller rettslig henseende noe holdepunkt for å oppfatte grunnlovsmessigheten på forskjellig måte når det gjelder disse to arter reaksjonsmåter. Med hensyn til varigheten kan det ikke trekkes noen absolutt avgjørende grense som kan være gyldig for alle tilfelle. De forskjellige momenter som må tas i betraktning må veies i et skjønn som lovgivningsmakten må treffe. Den frihetsberøvelse som foreslåes i fengselsloven må sikkert ligge innenfor den grense som grunnloven har satt.

I Odelstinget falt mindretallets forslag mot 20 stemmer, og det fikk heller ikke stor tilslutning i Lagtinget.

Å merke er at denne bestemmelse i fengselslovens § 26 nr. 5 også gir hjemmel for en forlengelse av anbringelsen for en tvangsarbeider. Det er i overensstemmelse med den gamle fengselslov, men Fengselsreformkomiteen hadde foreslått at frihetsberøvelse som refselsesmiddel bare skulle kunne brukes overfor straffanger.

Fengselslovens § 30 tredje ledd om en innsatts adgang til å sende ut av anstalten manuskripter eller andre opptegetninger, ble i proposisjonen gitt en noe annen ordlyd enn den som var foreslått av Reformkomiteen, og lovteksten holder seg stort sett til proposisjonen. I den vedtatte lov lyder bestemmelsen slik:

»Manuskripter eller andre skriftlige opptegetninger som en innsatt har gjort under anstaltoppholdet, kan etter bestyrerens bestemmelse helt eller delvis beholdes i anstalten, når skriftet gir opplysninger om medinnsatte som ikke bør komme andre til kunnskap, når det er usømmelig eller når andre særlige grunner taler for at det ikke sendes ut.«

Det sies i proposisjonen at utilbørlige anførsler om anstaltforhold eller tjenestemenn kan være slike »særlige grunner« som taler for at skriftet ikke tillates sendt ut.

Til Justiskomiteen var det kommet en skrivelse om saken fra Den norske forfatterforening. Den så bestemmelsen som et inngrep i åndsfriheten, som den bestemt måtte advare mot, idet det ville være overlatt til en tilfeldig fengselsbestyrers frie fortolkning om en fanges manuskript varig eller for alltid skulle tilbakeholdes i anstalten. Foreningen henstilte at ordene »beholdes i anstalten« byttes om med »tilbakeholdes så lenge vedkommende forfatter er i anstalten«. Justiskomiteen sluttet seg imidlertid til proposisjonen, men gjorde en tilføyelse om at skriftet »helt eller delvis« kunne tilbakeholdes.

Dette spørsmål foranlediget ingen bemerkning i Stortinget.

Reglene om løslatelse på prøve har undergått vesentlige forandringer under behandlingen av utkastet til ny fengselslov.

For oversiktens skyld hitsettes bestemmelsen i den hittil gjeldende fengselslovs § 21:

»Den som er idømt fengsel i 6 måneder eller mer, og som etter fradrag av varetekt skal avsone minst 5 måneder, blir å løslate på prøve, når han har avsonet $\frac{2}{3}$ av den etter varetektsfradraget gjenstående straffetid, dog minst 4 måneder.«

Fengselsreformkomiteen oprettholdt i det store og hele den gamle fengselslovs bestemmelser om løslatelse på prøve. Dog mente den at loven ikke for kategorisk bør fastlåse ordningen med prøveløslatelse til tilfelle hvor fanger som er dømt til 6 måneder eller mer, etter fradrag av utholdt varetektsfengsel skal utholde minst 5 måneders fengsel. Komiteen foreslo at loven skulle innskrenke seg til å fastslå at løslatelse på prøve kan skje når $\frac{2}{3}$ er utholdt av den effektive straffetid, dog minst 4 måneder, og at resttiden i alminnelighet bør utgjøre minst 30 dager. Komiteens forslag til ny lovbestemmelse lød slik:

»En innsatt som er dømt til fengselsstraff, blir å løslate på prøve når han har utholdt $\frac{2}{3}$ av den etter varetektsfradraget gjenstående straffetid, dog minst 4 måneder.

Løslatelse på prøve bør dog i alminnelighet ikke skje hvis den gjenstående straffetid blir mindre enn 30 dager.«

Departementet fant imidlertid at det i mange tilfelle er urime-
lig at prøvetiden skal beregnes på grunnlag av den gjenstående
straffetid. Departementet fant at sterke grunner talte for å regne
varetekststiden med ved beregning av prøven. I realiteten har ikke
varetekstfangene så store begunstigelser at dette skulle berettige
til å holde varetekststiden utenfor ved beregningen av prøven. I
mange tilfelle vil det heller ikke kunne legges den siktede til
last at varetekstoppholdet har trukket i langdrag, og han vil føle
det som en urett at man ved beregningen av prøven ikke kan ta
hensyn til hans lange vareteksttid. Departementet foreslo under
henvisning til dette at lovbestemmelsen skulle lyde slik:

»Den som er dømt til fengsel i 6 måneder eller mer, kan løs-
lates på prøve når han, medregnet mulig varetekstopphold, har
utholdt $\frac{2}{3}$ av den idømte straff.

Løslatelse på prøve bør i alminnelighet ikke finne sted hvis
den gjenstående straffetid blir mindre enn 30 dager.«

Justiskomiteen mente at 6-månedersgrensen kunne gå ut av
loven, og at lovbestemmelsen kunne innskrenke seg til å fastslå
at løslatelse kan skje etter $\frac{2}{3}$ av straffetiden, dog minst 4 måne-
der, og at resttiden i alminnelighet ikke bør utgjøre mindre enn
30 dager. Slik kom da loven til å lyde:

»En innsatt som er dømt til fengselsstraff, kan løslates på
prøve når han, medregnet mulig varetekstopphold, har utholdt
 $\frac{2}{3}$ av straffetiden, dog minst 4 måneder.

Løslatelse på prøve bør i alminnelighet ikke finne sted hvis
den gjenstående straffetid blir mindre enn 30 dager.«

Også reglene om adgang til å løslate på prøve etter halv tid i
§ 36, og løslatelse på prøve på livstidsstraff i § 37, ble forandret
under lovbehandlingen. Reformkomiteen hadde foreslått en be-
stemmelse om at en innsatt som har utholdt fengselsstraff i
minst 1 år og 6 måneder, kan løslates på prøve når han har ut-
holdt halvparten av den idømte straff. I proposisjonen ble dette
endret til at en innsatt som er dømt til fengsel i 4 år eller mer,
kan løslates på prøve når han medregnet mulig varetekstopphold
har utholdt halvparten av den idømte straff. Mens Reformkomi-
teen således mente at halvtids løslatelse på prøve kunne komme
på tale ved fengselsstraffer på 3 år og over, innskrenket proposi-
sjonen anvendelsesområdet til 4 år og over. Justiskomiteen gikk
tilbake til Reformkomiteens forslag om 3 år, men formulerte
bestemmelsen på samme måte som proposisjonen hadde gjort.
Mens Fengselsreformkomiteen ikke ville ta varetekstoppholdet
med ved beregningen, har både proposisjonen og innstillingen
og også lovteksten i § 36 gått over til det samme system som er
anvendt i § 35, nemlig at mulig varetekstopphold medregnes.

Med hensyn til løslatelse av innsatte som er dømt til livstidsstraff, foreslo Fængselsreformkomiteen adgang til løslatelse etter 10 år. Proposisjonen gikk opp til 15 år, men tok varetekestopp holdet med i beregningen. Justiskomiteens forslag og loven fastsetter at en livstidsfange kan løslates på prøve når han medregnet mulig varetekstopp hold har vært fængslet i minst 12 år.

Til slutt skal nevnes en endring som er gjort i § 41. Ved gjeninnsettelse var det etter den gamle lov ikke nødvendig å innhente fængslingskjennelse for innsettelse i varetekt i påvente av gjeninnsettelsesbeslutning. Fængselsreformkomiteen foreslo en regel om at varetekstfængsel i disse tilfelle bare kan brukes etter bestemmelse av domstolen, men den foreslo ikke at retten i disse saker skulle fastsette en fængslingsfrist. Proposisjonen og senere innstillingen og loven har innført fængslingsfrist også i disse saker.

Den nye norske fængselslov bygger på det syn på behandlingen av de innsatte som bl. a. er kommet til uttrykk i Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, vedtatt av FN's Økonomiske og Sosiale Råd den 31. juli 1957. Den har en formålsparagraf som bestemmer at de innsatte skal behandles slik at deres muligheter for tilpasning i samfunnet fremmes, og at skadelige virkninger av frihetsberøvelsen så vidt mulig forebygges eller bøtes på. Den bestemmer at det snarest mulig etter innsettelsen skal foretas en undersøkelse av den innsattes personlige og sosiale forhold. Den gir hjemmel for en differensiering av belegget, og fastsetter behandling i fellesskap som hovedregel. Den åpner adgang til en variert behandling i forskjellige former, i lukket eller i åpen anstalt, eller i visse tilfelle utenfor anstalt. Den gir adgang til permisjoner og frigang, og innfører nye regler for løslatelse på prøve. Den skiller seg på de fleste av disse områder fra den gamle fængselslov. Den skulle kunne gi et godt grunnlag for en forbedring av norsk fængselsvesen.

Johannes Halvorsen.