

Fengselsvesenet i Norge

Av direktør KÅRE BØDAL, Oslo

Norge har en befolkning på ca. 4 millioner. For de lovbrøytene som må utholde fengselsstraff, disponerer landets fengselsvesen snaue 2300 plasser, derav noe under 400 åpne plasser. De siste tre år har antallet innsatte (daglig middeltall) ligget på omkring 1900. Beleggstallet varierer noe med årstidene. Det er gjerne lavest om sommeren, og pr. 17. juli 1976 satt 1767 personer i norske fengsler. 1366 av de innsatte utholdt rettskraftig, tidsbestemt straff (derav var 478 dømt for promillekjøring), mens 358 satt i varetekt. Av det samlede belegg pr. 17 juli var 26 sikringsdømte. Bare 17 av de innsatte sonde bot. 56 personer var i alderen 14—17 år. 43 av de nærmere 1800 innsatte var utlendinger.

Hva vet man om fengselsklientelet? Hva slags anstaltsystem tar hånd om de innsatte — hvilke tilbud får de under frihetsberøvelsen? Hvilke endringer har funnet sted i løpet av de senere år med hensyn til lovbestemmelser og administrasjon? Er det bevegelse i norsk kriminalpolitikk og liv i den kriminalpolitiske debatt?

Det kan falle vanskelig å besvare disse spørsmål i en kort artikkel, og oversikten må nødvendigvis bli ufullstendig. Litteraturlisten vil i noen grad kompensere for manglene, og jeg henviser interesserte lesere til den. Selv om jeg bestreber meg på objektivitet vil ikke alle vurderinger i teksten være uttrykk for „offisielle“ synspunkter. Jeg har skrevet denne artikkelen på grunnlag av utdanning som psykolog, praktisk anstalterfaring og forskning over noen utvalg av klientelet.

Lover og andre bestemmelser

Fengselsystemet i Norge bygde helt frem til slutten av 1950-årene på den gamle fengselslov av 1903. En fengselsreformkomite fremla i 1930 et forslag om forskjellige lovendringer og et byggeprogram for fengselsvesenet. Enkelte anstalter ble utvidet og forbedret, og noen reglementsendringer for behandlingen av de innsatte ble gjennomført. Et nytt krets fengsel ble bygd i Oslo, dessuten et kvinne fengsel som okkupasjonsmakten tok i bruk under 2. verdenskrig, og som etter krigen ble sikringsanstalt for menn.

Etter 2. verdenskrig var det behov for vesentlige reformer i fengselsvesenet. Mange av de fengsler som er i bruk i Norge den dag i dag, ble bygd i siste halvpart av forrige århundre etter prinsipper (Philadelphia-systemet) som nå er forlatt. Behovet for bedre rekruttering og utdanning av fengselsvesenets tjeneste-

menn var også åpenbart. Fængselsloven av 1903 var moden for endringer. I 1951 ble en fængselsreformkomite nedsatt, og den gav sin innstilling i 1956. Innstillingen inkluderte utkast til en ny fængselslov til avløsning av den gamle fra 1903.

Den nye fængselslov av 12. desember 1958 trådte i kraft 1. april 1959 — enkelte endringer har funnet sted senere. Loven av 1958 er i det store og hele i samsvar med de krav til moderne fængselsvesen som ble vedtatt på FN-kongressen i Geneve i 1955 om behandling av lovbrøtere.

I 1961 utferdiget Fængselsstyret et nytt reglement for fængselsvesenet. Utarbeidelsen av reglementet skjedde i samarbeid med fængselsdirektørene og fængselstjenestemennene. Reglementet gjelder for alle fængselsanstalter, og det avløste de tidligere særskilte reglementer for de forskjellige kategorier av anstalter. Det nye reglement, som ble satt i kraft 1. april 1962, er supplert med en rekke utfyllende bestemmelser og instruksjer. Reglene er i årenes løp endret på flere punkter etter behov og erfaringer.

Når det gjelder det *strafferettslige reaksjonssystem* har særreaksjonene også i Norge kommet i søkelyset, og diskusjonen om dem har i perioder dominert de senere års kriminalpolitiske debatt.

I Norge ble en lov om oppdragende behandling av unge lovovertridere vedtatt allerede i 1928, men arbeidsskoletanken ble ikke realisert i 1930-årene fordi de økonomiske forutsetninger ikke forelå. Etter at arbeidsskoleloven var endret på flere punkter i 1939 og 1951, ble Berg *arbeidsskole* for unge lovbrøtere tatt i bruk høsten 1951. De pedagogiske forventninger ble ikke innfridd. En ny ungdomsreaksjonslov av 9. april 1965 innførte særreaksjonene ungdomsarrest og ungdomsfængsel. Arbeidsskolen ble fra 1. februar 1966 avløst av det nye ungdomsfængsel (med de samme bygninger og det samme personale). Skolen som mottok sin første elev i mars 1952, hadde da i alt mottatt 472 elever. Forslaget om ungdomsarrest og ungdomsfængsel ble møtt med kritikk allerede før loven ble vedtatt (jfr. Lov og Rett 1964), og loven av 1965 tilsvarte heller ikke forventningene, selv om de var langt mer nøkterne enn dem man hadde hatt overfor arbeidsskolen. *Ungdomsfængslet* fikk enda kortere levetid enn arbeidsskolen. Det mottok 339 innsatte dømt etter loven av 1965 (men også annen ungdom dømt til tidsbestemt straff, og som ble administrativt overført etter fængselslovens § 12, Kap. II). Den planlagte ungdomsarrest ble ikke bygd.

En annen særreaksjon — løsgjengerloven — kom også i søkelyset. Denne bestemmelse — „Lov om løsgjengeri, betleri og drukkenkav“ av 31. mai 1900 hjemlet bl. a. adgang til straff for beruselse på offentlig sted og *tvangsarbeid* for drikfeldighet — ble endret på flere punkter ved lov av 6. mai 1970. Ved lovendringen

ble det kritiserte tvangsarbeidssystem overfor vanskelige alkoholikere opphevet, likeså straff for beruselse på offentlig sted. Opstad tvangsarbeidshus som ble tatt i bruk i 1915, ble etter lovendringen hovedanstalt (kretsfengsel) i Vestre fengselsdistrikt.

Det foreligger forslag om lovendringer med hensyn til særreaksjonene *sikring* og *forvaring*. Sikrings- og forvaringsinstituttet ble innført i straffeloven av 1902. Særreaksjonene ble endret vesentlig ved lovrevisjon av 1929, da de fikk den utforming som straffelovens § 39 (sikring) og § 39a (forvaring) nå har. Sikring kan idømmes både utilregnelige og tilregnelige lovbrøttere. De tilregnelige må i tilfelle fremby en av de abnormtilstander som loven angir — som fremholdt av Straffelovrådet (NOU 1974: 17) har bestemmelsen om „mangelfullt utviklede eller varig svekkede sjelsevner“ størst praktisk betydning. Et fellesvilkår er faren for at lovbrøtteren vil begå nytt lovbrudd. Tilregnelige lovbrøttere som dømmes til sikring, blir vanligvis idømt både straff og sikring, og sikringsdommen er relativt tidsubestemt. Det kan anvendes både frie sikringsmidler og sikring i anstalt.

Etter straffelovens § 39a kan tilregnelige lovbrøttere i tillegg til tidsbestemt fengsel idømmes tidsubestemt forvaring — man står også her overfor et „dobbeltsporet“ system. Med få unntak var det tyver med omfattende kriminell karriere som pådro seg forvaring. Denne særreaksjonen har etter hvert mistet sin praktiske betydning.

I sin innstilling av 1956 reiste Fengselsreformkomiteen spørsmål om revisjon av sikrings- og forvaringslovgivningen. I 1957 ble lovendringsspørsmålet overlatt Straffelovrådet som gav sin innstilling om „Strafferettslig utilregnelighet og strafferettslige særreaksjoner“ 22. oktober 1973. Rådet foreslår enstemmig at straffelovens §§ 39 og 39a opheves. Flertallet foreslår en vesentlig innskrenkning i bruk av sikring, mens mindretallet, Nils Christie, foreslår at enhver tidsubestemt reaksjon faller bort. Lovendringsforslagene er ennå ikke forelagt Stortinget.

I Norge får de fleste „rattfyllerister“ ubetinget fengselsstraff, og promillekjørerne utgjør henimot en fjerdedel av det samlede antall innsatte. I 1974 ble nærmere 6300 personer straffet for promillekjøring. *Promillebestemmelsene* ble innført ved motorvognloven av 1926, som ble avløst av vegtrafikkloven av 1965. I en tid med økende trafikk tetthet og økende alkoholkonsum har lovgivningen ikke maktet å hindre tilsvarende økning i promillekjøringer. En arbeidsgruppe oppnevnt av Justisdepartementet i 1974 gav i mars 1975 en utredning om „Endringer i promillelovgivningen“ (NOU 1975:24) med forslag bl. a. om at kjøring med promille i området 0,5—1,2 normalt skal medføre en reaksjon i frihet — fortrinnsvis en „følelig bøtestraff“. Arbeidsgruppen

skriver imidlertid at det er tvilsomt om nyansering av reaksjonen vil føre til nevneverdig nedgang i antallet promilledømte i fengsel, idet ca. 75 prosent av dagens promilleinnsatte har hatt en promille over 1.2.

Mens de nevnte lovendringer eller forslag om endringer innebærer en mer liberal reaksjonspraksis og kortere frihetsberøvelser for flere kategorier lovbrøtere, har andre lovendringer ført til strengere straffer for enkelte lovbrøtere. Loven av 20. juni 1964 om legemidle og gifter kom som en kontant reaksjon på den ungdomsnarkomani og stoffomsetning som meldte seg i Norge i 1960-årene. Ved en endring av 1968 i straffeloven ble strafferammen for omsetning av narkotika under særlig skjerpene omstendigheter satt til 6 år. Denne rammen ble ved lov av 21. april 1972 hevet til 10 år. Man har valgt en forholdsvis restriktiv linje i bestrebelsene på å bekjempe narkotikaforbrytelsene, spesielt omsetning av legemidler og gifter.

Mens den *kriminelle lavalder* både i Danmark og Sverige er 15 år, er den i Norge 14 år. En barnevernskomite foreslo i 1951 at lavalderen ble hevet til 15 år, slik at norsk lovgivning her kom i samsvar med loven i Danmark og Sverige. I 1963 tok Straffelovrådet opp samme forslag, og Justisdepartementet sluttet seg til det. Men Stortingets justiskomite våget ikke å tilrå en slik endring på bakgrunn av økende ungdomskriminalitet og mangelfulle ressurser innen barnevernet. Justisministeren tar igjen opp spørsmålet om heving av den kriminelle lavalder i en bebudet kriminalpolitisk melding. Det er vanskelig å forutsi hvilken skjebne et eventuelt forslag om heving av den kriminelle lavalder vil få denne gang, og det samme kan man si om forslagene til endring av sikrings- og promillebestemmelsene.

Fengselsvesenets administrasjon

I 1875 ble det i Norge opprettet et eget fengselsstyre, organisert som en selvstendig avdeling under Justisdepartementet. *Fengselsstyret* er dels en departementsavdeling, dels et „direktorat“, idet den nye fengselslov av 1958 fastsetter at Fengselsstyret har den øverste faglige ledelse av fengselsvesenet. Ved kgl. resolusjon av 20. mars 1964 ble det gitt instruks for Fengselsstyret som blant annet fastslår at Fengselsstyret på eget ansvar behandler og avgjør de saker som ved lov eller bestemmelser av Kongen er lagt til det. De tidligere bestemmelser var uklare. De fengselsfaglige avgjørelser og avgjørelser om de innsattes behandling, løslatelse og gjeninnsettelse, treffes på det embetsmessige og ikke på det politiske plan. Fengselsstyret ledes av en ekspedisjonssjef, og det består av fem kontorer med hver sin byråsjef som igjen har saksbehandlere til assistanse. Fengselsstyret

er anke- og klageinstans med hensyn til fengselsdirektørenes avgjørelser. Etter loven av 1962 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen og lov av 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker er naturlig nok Fengselsstyrets arbeidsmengde økt.

Administrasjonen i Fengselsstyret er nylig styrket ved at et fast underdirektørembete er opprettet fra 1. januar 1976. Underdirektøren som har utdannings- og opplærings spørsmål som sitt særlige arbeidsområde, har pedagogisk utdanning og erfaringsbakgrunn. Ved Fengselsstyret er i dag 30 faste stillinger. I nær fremtid ansettes en sosialkonsulent, idet det er behov for koordinering og ledelse av helse- og sosialarbeid i fengselsvesenet.

Fengselsvesenets *anstaltsystem* består av sentralanstalter som mottar innsatte fra hele landet, og av lokalanstalter.

Sentralanstaltene omfatter Ullersmo landsfengsel som ble tatt i bruk 1970, Ila fengsel og sikringsanstalt for menn, og Bredtveit fengsel og sikringsanstalt for kvinner.

Lokalanstaltene er organisert i fire fengselsdistrikter, som ledes av hver sin fengselsdirektør. Ved distriktsordningen delegerte Fengselsstyret en del av sitt myndighetsområde til distriktdirektørene. Det første distrikt — det Vestre — ble opprettet i 1963, deretter fulgte Østre og Nordre distrikt i 1966, og Søndre distrikt — det fjerde og siste — ble opprettet i 1970. Distriktsordningen var et betydelig administrativt fremskritt. Tidligere ble lokalfengslene bestyrt av politimestre som hadde bestyrelsen som et bierverv. Ved distriktsordningen fikk man også i de mindre lokalanstalter en fengselsfaglig ledelse.

Anstaltkapasitet og byggeprogram

De tre sentralanstalter har en total kapasitet på nærmere 500 plasser. Ullersmo landsfengsel har plass til 205 innsatte, og til fengslet er knyttet en åpen avdeling (Kroksrud) med plass til 66. Ila fengsel og sikringsanstalt har plass til 156 innsatte, mens Bredtveit fengsel og sikringsanstalt for kvinner har plass for 54.

Lokalanstaltene i de fire fengselsdistrikter omfatter krets-fengsler, små hjelpefengsler og åpne arbeidskolonier. Plasskapasiteten er i Østre distrikt (med bl. a. Oslo kretsfengsel) 762, i Søndre distrikt ca. 330, i Vestre distrikt ca. 450 og i Nordre distrikt ca. 300. Lokalanstaltenes størrelse varierer betydelig. Oslo kretsfengsel med sine to avdelinger har plass til nærmere 500 innsatte. Åna kretsfengsel (tidligere Opstad tvangsarbeidshus) er nest største kretsfengsel med plass til 222, deretter kommer Trondheim kretsfengsel med 124 plasser. Men de fleste lokalfengsler er små. 26 av de små lukkede fengsler har en plasskapasitet på under 30, av dem har 18 anstalter under 20 innsatte.

Fengselsdistriktene inkluderer noen åpne avdelinger eller ar-

beidskolonier, med en total plasskapasitet på ca. 300. Ilseng arbeidskoloni i Østre distrikt har plass til 100, og Verdal arbeidskoloni i Nordre distrikt har plass til 60. Begge kolonier mottar promilledømte. Vestre distrikt disponerer bare en åpen arbeidskoloni på 16 plasser (knyttet til Kristiansand kretsfengsel), mens Søndre distrikt har to arbeidskolonier (transportable skogsforlegninger) for ca. 25 innsatte, en arbeidskoloni for 60 promilledømte og et åpent kretsfengsel (Berg kretsfengsel, tidligere ungdomsfengsel) med 45 plasser.

Etter 2. verdenskrig er flere eldre fengsler nedlagt, og nye er bygd og tatt i bruk. Berg arbeidsskole for unge lovbrøyttere (senere ungdomsfengsel, nå kretsfengsel) ble åpnet 1951. Flere nye lokalfengsler ble bygd i 1960-årene. Ila sikringsanstalt fikk i 1967 en ny lukket avdeling med 55 plasser og en stor verkstedbygning. I 1970 ble det nye Trondheim kretsfengsel og Ullersmo landsfengsel ferdig.

Botsfengslet, Norges første cellefengsel som mottok sin første fange 5. mai 1851, ble nedlagt som landsfengsel i 1970. Bygningen som har betydelig kulturhistorisk interesse, er fredet etter forslag fra Riksantikvaren, og eksteriøret er bevart. Innvendig er det bygd om, med etasjeskiller, felles oppholdsrom i tillegg til cellene som er modernisert, og fullverdig sanitærutstyr. Anstalten beholder sitt gamle navn etter ombyggingen, men den er nå en avdeling av Oslo kretsfengsel, med plass til 195 innsatte, derav 15 i frigangsavdeling. Fengslet erstatter det gamle Møllergt. 19, som ble revet sommeren 1976. Moderniseringen av Botsfengslet kom på ca. 15 millioner.

Det økende antall promilledømte med korte fengselsstraffer gjorde det ønskelig å disponere åpne plasser for denne kategori innsatte. Problemet er midlertidig løst ved at fengselsvesenet disponerer tre sivilforsvarsanlegg som provisoriske, åpne arbeidskolonier. Et nytt kretsfengsel i Kristiansand blir tatt i bruk høsten 1976. Når det gjelder det videre byggeprogram, prioriteres et større kretsfengsel i Bergen som blir hovedanstalt i Vestre distrikt, og en ny hovedanstalt i Søndre distrikt. Høyt på prioritetslisten står også en åpen anstalt i Nordre fengselsdistrikt, som i dag bare har en arbeidskoloni for promilledømte.

Personalet

Direktørene for de større anstalter, hvorav fire også er distriktsdirektør, har universitetsutdanning — de fleste er jurister. Ved de største fengsler er ogstå tilsatt underdirektører med høyere utdanning.

Sentralanstaltene har stillinger for overlege, likeså de to største kretsfengslene. Ved sikringsanstalten på Ila og Oslo krets-

fengsel med Fengselssykehuset er også stilling for assisterende overlege. Offentlige leger er etter instruks leger for de mindre fengsler. Et betydelig antall innsatte med dårlig legemlig og mental helse, og ubesatte legestillinger, har medført problemer for fengslenes helsetjeneste. Spørsmålet om en integrering av helsetjenesten i offentlige helsevesen er aktualisert, og en interdepartemental arbeidsgruppe er nylig opprettet med sikte på en forbedring av helsetjenesten.

Den første psykologstilling i fengselsvesenet ble opprettet i 1957 — ved Ila sikringsanstalt. Senere fikk arbeidsskolen og landsfengslet også psykologstilling, men stillingene har i lengre perioder vært ubesatt. Psykolog er nå ansatt på Ullersmo og Ila.

Etter 2. verdenskrig er opprettet en rekke stillinger for sosialarbeidere (med stillingsbetegnelsene sosialkonsulent, sosialsekretær og sosialkurator). Fengselsvesenet har i dag stillinger for 17 sosialarbeidere — de fleste er utdannede sosionomer. Fengsler uten fast ansatt sosialarbeider får noen assistanse fra det lokale vernelag som er tilsluttet Norges vernesamband.

Ved tre av sentralanstaltene og ved Oslo kretsfengsel er tilsatt prest i heldagsstilling.

Ved landsfengslet på Ullersmo er stilling for undervisningsleder, men undervisningen av innsatte utføres nå av lærere som administreres av de lokale skolemyndigheter.

Den største kategori ansatte er fengselsbetjenter/avdelingsbetjenter — ca. 600 i alt. I arbeidsdriften er over 160 verksbetjenter.

For noen år siden var det særlig i Oslo-området en rekke ubesatte stillinger. Dette har bedret seg, dels som følge av bedret lønssystem. Fengselsbetjenter får nå lønn på linje med politio- og lensmannsbetjenter, som hittil har ligget høyere. En vesentlig bemanningsøkning har funnet sted de senere år. De minste lokal-fengslene var underbemannet, rømninger og overfall aksentuerte bemanningsspørsmålet, og til dette kom arbeidstidsforkortelser som bidro til behovet for nye stillinger.

I 1956 var det i fengselsetaten organisert tilsammen 679 stillinger — 101 av dem var midlertidige. I dag er det totale antall ansatte nærmere 1200. I løpet av de siste 20 år har man altså nærmet seg en fordobling av antall ansatte, på tross av at det daglige middeltall for innsatte bare er økt fra ca. 1600 til ca. 1900 i samme tidsrom.

Fengselsskolen

Det gikk mange år før man i norsk fengselsvesen fikk en systematisk seleksjon og utdanning av tjenestemenn. Fengselsskolens første (og kortvarige) kurs ble holdt i Botsfengslet i 1937.

Fra 1959 fikk Fengselsskolen egen bygning med klasserom og internat for elevene. Underdirektøren ved Oslo kretsfengsel ble tillagt ledelsen av skolen. Stilling som sjef for Fengselsskolen (i hovedstilling) ble opprettet i 1969. Ved skolen er nå foruten skolesjefen tilsatt en lektor, en inspektør, to sekretærer, og over 20 timelærere er knyttet til skolen.

Fra 1959 har Fengselsskolen gjennomført årlige aspirantutvalg med forkurs, praktisk aspiranttjeneste og grunnkurs med avsluttende eksamen for søkere til fengselsetaten. Utdanningen har vært på ett år, med et halvt års teoriundervisning og et halvt år med praktisk tjeneste. Elevene får i skoletiden begynnerlønn etter tjenestemannsregulativet. Fra 1961 ble grunnutdanningen komplettert med videregående kurs på 4—6 uker som fra 1968 ble forlenget til 3 måneder.

Etatskolen for fengselsvesenet har utvilsomt hevdet seg godt i internasjonal sammenheng, men med årene oppsto behov for videre utvikling, og aktuelle endringer av fagplan og andre spørsmål ble inngående drøftet på en konferanse om Fengselsskolen våren 1975. Fra og med 1976 er grunnutdanningen for fengselstjenestemenn 2-årig. Aspirantene gjennomgår først et kort forkurs, gjør så praktisk fengselstjeneste i ca. ett år under ledelse av erfarne tjenestemenn, og får deretter ca. ett års teoretisk undervisning. Opplæringen vil legge vekt på sosialpedagogisk orientering og lederutvikling med aksepterende og trygghetskapende holdning til de innsatte.

Fengselsskolen har hatt for liten undervisningskapasitet, og langt over 50 prosent av tjenestemennene har ikke gjennomgått etatsutdanningen. Det blir derfor en viktig oppgave å øke utdannelskapasiteten.

Fengselsvesenets budsjett

Fengselsvesenets budsjett for 1976 er på 145 millioner kroner. I dette tall er inkludert utgiftene til Fengselsskolen på vel 3 millioner, og 11.4 millioner til kriminalomsorg i frihet, som får de vesentlige utgifter dekket over Justisdepartementets budsjett. Fengselsvesenets budsjett for 1976, når utgiftene til fengselsskole og kriminalomsorg i frihet ikke regnes med, er på over 130 millioner, derav 89 millioner til lønninger.

Beregnet inntekt for budsjetterminen 1976 er ca. 13.6 millioner, i alt vesentlig arbeidsdriftens inntekter som anslås til ca. 13.0 millioner kroner.

Året 1973 var gjennomsnittsbelegget 1912 innsatte. Nettoutgiften pr. innsatt etter at inntekter var trukket fra, var nærmere 39.000 kr. Ved enkelte anstalter var nettoutgiften pr. innsatt

langt høyere (bl. a. på grunn av lavt beleggstill, uten tilsvarende reduksjon i lønnsutgifter til ansatte), og på Ungdomsfengslet var nettoutgiften pr. innsatt over 92.000 kr.

Klientelet

Som fremholdt av Nils Christie (1975), representerer de siste års økning i antall lovbytere

„et reelt nytt trekk i det norske kriminalitetsbilde. Fra 278 straffbare pr. 100 000 innbyggere over den straffmyndige alder i 1967, har vi senere hvert eneste år hatt en jevn økning, slik at vi i 1972 nå er kommet helt opp i 345 registrerte lovovertridere pr. 100 000 innbyggere. Med unntak for spesielle forhold under to verdenskriger er aldri før en så stor kvote nordmenn offentlig erklært for lovovertridere å være.“

Christie refererer også tall fra politistatistikken, som viser en voldsom stigning i løpet av få år. I absolutte tall dreier det seg om en vekst fra 33 630 anmeldelser i 1957 og opp til 87 021 anmeldelser i 1973. Pr. 100.000 innbyggere økte anmeldte forbrytelser fra 963 til 2197 — over en fordobling.

Hvor mange, og hvem, havner så i fengslene, og hvor lange frihetsberøvelser må de utholde? De fleste lovbytere pådrar seg påtaleunntakelser, bøter eller betingede raksjoner, og straffutmålingene for dem som får ubetinget fengselsstraff, er gjerne mildere enn for noen år siden — også for residivister.

Innsatte med straffer over fire måneder får vanligvis prøveløslatelse. Noen blir benådet. Disse forhold bidrar til at antallet innsatt i norske fengsler ikke har økt noe særlig. Flere personer enn før blir straffet enn for noen år siden, men straffene er ofte kortere. Sirkulasjonen i fengslene er større.

1) *Reaksjonsstatistikken* for 1974 viser at i alt 7222 personer, derav 414 kvinner, fikk fengselsstraff for forbrytelser. Omtrent halvparten av de dømte, 3639 personer, fikk betinget dom, mens 3583 fikk ubetinget straff.

De fleste ubetingede fengselsstraffer er ganske kortvarige. Av de 3583 personer som pådro seg ubetinget fengsel for forbrytelser, fikk 1864 personer fengselsstraff fra 21—90 dager, 654 personer fikk fra 91 dager—5 måneder, 838 personer fikk 6—11 mndr., 203 personer fikk 1—3 år, og bare 24 personer fikk over tre år.

Også personer som gjør seg skyldig i forseelser, risikerer å komme i fengsel. Antallet subsidiære frihetsberøvelser for bøtelagte personer er riktignok sunket, men trafikkkforseelsen promillekjøring fører mange personer i fengsel. Promilledommene er med få unntak temmelig korte — noen få ukers fengsel — men i

1974 ble nærmere 6300 personer dømt for promillekjøring, og nærmere en fjerdepart av dem som sitter i fengslene (inklusive arbeidskolonier) er dømt for promillekjøring.

2) Innsatte pr. 1. desember 1972

Ved hjelp av et spørreskjema som ble sendt alle anstaltene og utfylt av tjenestemenn som gikk gjennom dokumenter, journaler og som om nødvendig intervjuet innsatte, har Fengselsstyret innhentet en del opplysninger om innsatte som befant seg i fengsel pr. 1. 12. 1972. Undersøkelsen omfatter nærmere 1900 personer, derav under 40 kvinner. Tyver og andre vinningsforbrytere dominerer som ventet statistikken. Majoriteten er residivister — bare 459 var førstegangsdømte. Langt over halvparten — 1033 av de innsatte — var 26 år eller yngre pr. 1. 12. 1972, og undersøkelsen er en ny bekreftelse på at majoriteten av fengslede lov- brytere er unge menn. Innsatte med samliv i ekteskap før innsettelsen var i fåtall — bare 314 var gift (om 11 forelå ikke opplysning om sivilstatus).

Blant de nærmere 1900 var få utlendinger, i alt 53. Av 1871 med kjent nasjonalitet var 10 svensker, 7 dansker, 2 finnlendere og 34 med annen nasjonalitet. Tallet som tilsvarende 3 prosent er meget lavt, sammenliknet med f. eks. 18 prosent utlendinger i svenske fengsler i 1970 (jfr. „Kriminalvård“, Stockholm 1972).

3) Tenåringer

Ganske mye av den kriminalpolitiske debatt i Norge har dreid seg om reaksjonssystemet overfor barn og ungdom. Den planlagte ungdomsarrest var ment å være en alternativ korttidsreaksjon til fengsel, men alternativet falt sammen med ungdomsfengsel bort ved lovendringen av april 1975. At ungdomsfengsel ble avvirket, førte ikke til merkbar økning av antall tenåringer i vanlige fengsler, fordi så få unge ble dømt til særreaksjonen ungdomsfengsel.

De yngste tenåringene er likevel et problem, fordi barnevernet har store vansker med å ta hånd om de mest besværlige 14- og 15-åringene. En undersøkelse som Justisdepartementet har foretatt, viser at 82 gutter i alderen 14—17 år satt i fengsel pr. 10. oktober 1974, mens bare en pike var i fengsel — hun var da 16 år gammel. Disse tenåringenes kriminalitet, rusmiddelbruk og sosiale bakgrunn er analysert, og forholdene tilsvarende stort sett dem som man fant for arbeidsskoleelevenes og ungdomsfengselsklienteletts vedkommende (jfr. Bødal, 1962 og 1969). En viss økning av vold mot personer og materielle verdier avspeiler sannsynligvis en tilsvarende økning i misbruk av rusmidler, som ikke minst blant ungdom har lett for å utløse impulsive aggressive handlinger.

I forbindelse med det aktuelle norske spørsmål om barn og ungdom i fengsel, har selvsagt de aller yngste straffbare tenåringer størst interesse. Hvor mange personer *under* 16 år blir fengslet? En undersøkelse viser at 58 gutter under 16 år ble innsett i fengsel en eller flere ganger i perioden 1. april—31. desember 1975. I samme periode ble tre piker under 16 år satt i fengsel. Guttenees gjennomsnittsalder ved første fengsling i denne perioden var 15.2 år.

Den gjennomsnittlige innsettelsestid (inklusive varetektsopphold) for de 58 guttene var ca. 50 dager i løpet av de 9 mndr. som undersøkelsen omfattet. 35 gutter hadde en samlet innsettelsestid på 1—30 dager, men åtte gutter satt over fire måneder i fengsel.

Få gutter under 16 år fengsles i Norge, men mange av dette utvalg som barnevernet ikke rår med, settes inn flere ganger, om enn for korte perioder. Forbrytelsesintensiteten er betydelig. Fordi så mange av disse unge sitter i varetekt — et delproblem som også er gjenstand for kritikk — og fordi de har lett for å rømme fra åpen anstalt, sitter de i lukket fengsel, idet psykiatriske institusjoner sjelden kan motta dem før eller etter at dom er falt. På denne bakgrunn vurderer man nå spørsmålet om heving av den kriminelle lavalder og mulige alternativer til fengsel.

4) *Kvinner*

Få kvinner blir fengslet i Norge, og hittil har man hatt få eller ingen undersøkelser av dette klientelet. Kvantitativt er denne gruppe innsatte ubetydelig, men den har likevel interesse. Justisdepartementet har nylig undersøkt i alt 70 kvinner som utholdt straff på Bredtveit fengsel og sikringsanstalt i løpet av 1975. 39 kvinner var dømt for *trafikkforseelser*. Gjennomsnittsalderen på innsettelsestidspunktet var for denne gruppen 33 år. 37 var dømt for promillekjøring, og straffen varierte fra 21 til 27 dager. Ingen av dem var tidligere dømt for promillekjøring, og bare en av dem var dømt tidligere for forbrytelse (bedrageri).

Av de 39 kvinner dømt for trafikkforseelser ble to ikke funnet skyldig i promillekjøring, men i henholdsvis nyting av alkohol etter kjøreuhell, og i å ha kjørt på en person uten å yte hjelp.

Flertallet av de promilledømte kvinner har et fast yrke, og de innsamlede data tyder på at et lite mindretall har alvorlige mentaltale avvik eller alkoholproblemer. Gruppen må overveiende karakteriseres som lovlydig, bortsett fra den trafikkforseelse de er dømt for.

Ganske annerledes forholder det seg med ni kvinner som i 1975 utholdt straff for *narkotikalovbrudd*. For denne gruppen var gjennomsnittsalderen på innsettelsestidspunktet bare 21 år — en ny bekreftelse på at fengslede narkotikamisbrukere overveiende

er unge mennesker. Fem av de ni var førstegangsdomte. Straffen for lovbruddene varierte fra 6 mndr. (derav 5 mndr. betinget) til 2 år 3 mndr.

Blant de ni kvinner som var dømt for narkotikalovbrudd, var fire residivister med vanskelig sosial bakgrunn, svære personlighetsavvik og alvorlige rusmiddelproblemer. Klientene pendler mellom strafferettssystem, det sosiale omsorgsapparat og det psykiske helsevern.

22 kvinner ble innsatt for *forbrytelser* mot straffeloven. Om trent 2/3 av dem — 14 kvinner — utholdt straff på 120 dager eller mindre. Med ett eneste unntak er de 22 kvinner dømt for vinningsforbrytelser, de fleste for tyverier, noen for bedrageri eller heleri. To er dømt for ran eller medvirkning til ran.

Gjennomsnittsalderen ved innsettelse var for denne gruppe 26 år. Fem av de 22 hadde ikke tidligere pådratt seg noen sanksjon. Blant de 17 residivistene var det gj.snittlige antall tidligere sanksjoner 2.8. De hadde alle begått vinningsforbrytelser før.

Helhetsinntrykket er at kvinnene dømt for forbrytelser står svakt utdanningsmessig, med hensyn til yrkesstabilitet og når det gjelder varige, trygge sosiale tilknytninger. Sammenhengen mellom deres kriminalitet, misbruk av rusmidler (særlig alkohol), miljøskader og generell ressursfattigdom er åpenbar.

Det synes å være ganske klart at de få kvinner som må utholde fengselsstraff i Norge, bortsett fra de fleste promilledømte og enkelte andre unntak, i de fleste henseender (kriminalitet, miljø og rusmiddelproblemer) er en sterkt belastet gruppe.

5) *Fengselsklientelet — en sammenfatning*

Undersøkelsene viser at mange innsatte røper kroniske tilpavningsvansker og svære livsproblemer. Mange er kommet inn i en ond sirkel med stadig nye fengselsopphold. Med høyere alder begår de færre forbrytelser, innsettes sjeldnere eller aldri på ny. En del finner man igjen blant et hjelptrengende men ikke kriminelt aktivt sosialomsorgsklientel.

Men langt fra alle innsatte er ubehjelpelige tapere med trist og traumatiserende oppvekstbakgrunn. Noen vinningsforbrytere er målbevisste, dyktige og hensynsløse og de har bidratt til et hardere klima både i og utenfor fengslet. Forbrytere krysser oftere landegrensene, og et nytt delproblem for fengselsmyndighetene er oversettelse av nødvendige instruksjer og beskjeder til fremmede språk, og påkjenningen for den innsatte ved å sone straff i fremmed land.

Der er bevegelse i kontroll- og behandlingsproblematikken, og etter de bruddstykker fra noen undersøkelser som er presentert ovenfor, gir jeg en kort skisse av de tilbud som de innsatte får i norske fengsler.

Tilbudene til de innsatte

Etter 2. verdenskrig kom en behersket behandlingsoptimisme til uttrykk innen fengselsvesenet, blant annet ved at loven om oppdragende behandling av unge lovbrytere ble realisert i 1951, da Berg arbeidsskole var rede til å motta elever. Fengselsvesenets dilemma i forsøket på å kombinere kontroll og behandling ble klart illustrert ved ungdomsklienteleets uvilje og misnøye med den relativt tidsbestemte frihetsberøvelse som i praksis vanligvis ble lengre enn den tidsbestemte straff som ville ha vært alternativet. Tilbakefallstallene ble høye — 80—90 prosent for dette belastede klientel.

Gruppeterapi ble forsøkt, og utført av psykologutdannede kura- torer på Berg, og senere av psykologer på enkelte andre anstalter. På Berg arbeidsskole høstet man denne erfaring:

„Behandlingseffekten var dårlig, selv for dem som deltok så vidt lenge at en kan tale om en lengrevarig behandling. Det som en kan anta ble oppnådd, var en kontaktforn, en støtte, som gjorde institusjonsoppholdet noe lettere — en effekt av mentallhygienisk positiv betydning, men med forbigående virkning“ (jfr. Bødal, 1962).

Både individuell rådgivning og gruppevirksomhet har sin be- rettigelse, men det tør være enighet om at direkte terapeutisk teknikk faller vanskelig i fengselssamfunnet. Etatens psykaloger er i dag mer interessert i å se på anstalten som „pasient“ og bidra til strukturendringer, bedre samarbeid og økt kommunikasjon i anstaltsmiljøet.

Et nytt initiativ i norsk fengselsvesen var *gruppesamtaler* ledet av tjenestemenn som gjennomgikk kortere seminar på Fengsels- skolen. Virksomheten ble inspirert bl. a. ved psykologen *Norman Fenton* som hadde introdusert metoden i California, og psykolog *Sven Larsson* i Sverige. Gruppesamtalene ble gjennomført i lands- fengslet i Oslo, på sikringsanstalten og arbeidsskolen i begynnel- sen av 1960-årene. De stagnerte etter hvert, dels som følge av en ustrukturert form som falt vanskelig både for gruppeledere og innsatte, dels fordi man ikke hadde tilstrekkelig med fagfolk som kunne påta seg regelmessig supervisjon av gruppelederne. Men virksomheten bidro i sin tid til større forståelse mellom ansatte og innsatte, og til å dempe motsetninger og spenningsforhold.

Arbeid er et viktig ledd i tilbudssektoren til de innsatte, men tilbudene er mangelfulle i flere mellomstore og mindre fengsler som ble bygget i siste halvpart av forrige århundre, etter prin- sippet om isolasjon på enrom. Disse fengslene har gitt små mu- ligheter for varierte fullgode arbeidstilbud.

I de større, nybygde anstalter med moderne lokaler og maski- nelt utstyr er tilbudene langt bedre, og her utføres industriarbeid med produksjon for salg. Enkelte anstalter har landbruksavde- linger eller tilknyttet skogsforlegning.

En snau halvpart av de innsatte er beskjeftiget i den egentlige arbeidsdrift, en fjerdepart er i økonomiarbeid (renhold og annet husarbeid), mens en fjerdepart er uten arbeid av ulike årsaker, eller i undervisning. Domsinnsatte har arbeidsplikt. De innsatte får godtgjøring for å delta i arbeid. Høyeste arbeidspengesats pr. dag er nå kr. 13.50. Arbeidspengene er hevet med 160 prosent i løpet av de siste åtte år — en hevning som mer enn oppveier prisstigningen i denne periode. Fengselsstyret har overveiet mulighetene for å innføre normal — markedsmessig — lønn til de innsatte, men det har funnet at de praktiske og økonomiske forhold for tiden ikke ligger til rette for gjennomføring av dette prinsipp.

Blant tilbudene til de innsatte spiller *undervisning* en økende rolle. Bedre undervisningstilbud forutsatte interdepartementalt samarbeid, og i midten av 1960-årene tok Justisdepartementet kontakt med Kirke- og undervisningsdepartementet angående undervisning av unge innsatte. I 1969 gav undervisningsmyndighetene hjemmel for undervisning i fengslene. Skolestyret i den kommune der vedkommende anstalt lå, overtok ansvaret for undervisningen.

I 1970-årene har undervisningstilbudene økt raskt. Den nye grunnskolelov som trådte i kraft 1. januar 1976, gir skoleplikt for barn i alderen 7—16 år, og rett til grunnskoleundervisning for personer over 16 år som av forskjellige årsaker ikke har nådd grunnskolens mål. En lov om videregående opplæring, som også trådte i kraft 1. januar 1976, kan gi alle borgere mulighet for tre års utdanning utover den 9-årige skole. Dette tilbud kan også komme innsatte til gode. En lov om voksenopplæring er vedtatt i Stortinget, og regelverket for denne lov er under utarbeidelse. Det nye lovverk omfatter også funksjonshemmede, og da mange innsatte kan betraktes som funksjonshemmede med behov for en spesialpedagogisk opplæringsssituasjon, er de sikret langt bedre utdanningstilbud enn tidligere. Undervisning i fengslene er nå skolemyndighetenes ansvar. Den enkelte kommune administrerer grunnskoleundervisningen i fengslene, mens videregående undervisning og voksenopplæring er fylkesadministrasjonens ansvar.

Grunnskoleundervisning gis nå ved 14 av fengslene, som også har tilbud om videregående opplæring: sveising, konstruksjons-, maskin- og mekanikerlinjer, trearbeid, handel og kontor, og montering av elektriske komponenter. Undervisning på dagtid som omfattet 3 prosent av de innsatte i skoleåret 1972/73, omfatter nå ca. 10 prosent. Lærere tilsatt i heldagsstilling er økt fra tre i 1972 til 60 i 1976.

Man legger vekt på å integrere undervisning og opplæring i fengslenes øvrige virksomhet. Innsatte som deltar i undervisning, får godtgjøring, slik at de ikke diskrimineres økonomisk i forhold til dem som deltar i arbeidsdriften.

Etter fengselsreglementet av 1961 kan innsatte gis *frigang* for å delta i undervisning eller arbeid utenfor anstalten. Det forutsettes at frigang først gis når den innsatte har utholdt en forholdsvis betydelig del av fullbyrdelsestiden, og at frigjengerne så vidt mulig holdes atskilt fra andre innsatte i anstalten.

I april 1975 bemerket Fengselsstyret i et skriv til fengselsdirektørene at frigang i lengre tid hadde vært praktisert ved de større anstaltene, og at man også ved de mindre anstalter burde ha en frigangsordning, hvor forholdene måtte ligge til rette for det. For tiden har man likevel ikke noen omfattende frigang. Pr. 17. mars 1976 hadde man på landsbasis 14 frigjengere — tre i Ullersmo landsfengsel, ni i Oslo kretsfengsel (alle ni var i arbeid ved A/S „Industritjeneste“ — en vernet bedrift for sysselsetting av lovbrytere og andre yrkesvalghemmede, en i Åna kretsfengsel og en i Moss hjelpefengsel.

Antall innsatte med frigang fra Oslo kretsfengsel vil i nær fremtid ligge på ca. 14. Frigangsordningen har en utvilsom berettigelse, men når den for tiden ikke brukes i særlig utstrekning, bortsett fra Oslo kretsfengsel, kan det skyldes flere forhold: økt fristelsestrykk og press blant innsatte med hensyn til innsmugling av rusmidler, savn av frigangsavdeling ved små fengsler, mange ustabile innsatte i langtidsanstaltene — faktorer som medfører at fengselsledere er kritiske ved vurderingen av frigangskandidater. Til dette kommer den nølende holdning som enkelte innsatte kan ha overfor „den halve frihet“ som frigang innebærer, og bedre undervisnings- og arbeidsmuligheter ved flere av fengslene.

Frigang over lengre perioder — flere måneder — betyr ofte en viss påkjenning for den innsatte, og man risikerer uregelmessigheter. Med den frigangspraksis man nå har, er antall disiplinærforseelser i forbindelse med frigang ganske få.

I fengselsloven av 1958 heter det at skadelige virkninger av frihetsberøvelsen så vidt mulig skal forebygges eller bøtes på (§ 14 i kapitel III om behandling av innsatte). En av fengslingens uheldigste følger er brudd med innsattes familie og andre som han er knyttet til. Med sikte på å lette kontakten er bestemmelsene om korrespondanse og bruk av telefoner oppmyket. Langt viktigere er *besøk* og *permisjoner*.

Besøksadgangen er økt vesentlig de senere år, likeså besøkspermisjoner som betyr at den innsatte forlater anstalten for noen timer sammen med den eller de besøkende. På noen åpne anstalter kan innsatte motta besøk på sine rom. I nye fengsler er det besøksrom som gir mulighet for samvær uten tilsyn.

Etter fengselsloven av 1958 kan innsatte tilståes en kortere tids permisjon „når særlige og vektige grunner taler for det“ (velferdspermisjon), og innsatte som utholder lengre tids frihetsbe-

røvelse, kan gis permisjon „når det ansees særlig formålstjenlig for behandlingen av ham“. Med årene er permisjonspraksis liberalisert. Inntil 1973 var fengselsdirektørene gitt kompetanse til å innvilge inntil 9 døgnns permisjonsfravær pr. år. I april 1973 utvidet Fengselsstyret direktørenes kompetanse til å gi inntil 12 døgnns årlig permisjonsfravær. Med det første vil årskvoten i særlige tilfelle bli økt til 18 døgn. Fengselsstyret står forøvrig helt fritt med hensyn til å innvilge permisjoner utover den grense som er satt for direktørenes kompetanse.

Innsatte med behov for annen behandling sin institusjon enn fengsel, kan overføres etter følgende bestemmelse i fengselsloven (Kapitel II, § 12):

„Hvis det finnes hensiktsmessig på grunn av vedkommendes helse, sinnstilstand, arbeidsevne, tilpasningsevne eller av andre særlige grunner, kan en person som utholder fengselsstraff, overføres til sikringsanstalt, pleieanstalt, kursted eller annen behandling sin institusjon for den gjenstående del av straffetiden.“

Loven er meget anvendelig, ikke minst overfor personer med nervøse vansker og lidelser — om andre institusjoner kan ta imot dem. Det kan de ganske ofte, men vanskelige og besværlige klienter risikerer å bli avvist.

Samarbeids- og kommunikasjons spørsmål i forholdet mellom ansatte og innsatte er viktige — og vanskelige — i fengsels sammenheng. I 1972 trakk Fengselsstyret opp retningslinjer for samarbeid mellom anstaltene og de innsatte, og man valgte en smidig ordning som overlot den praktiske gjennomføring til de enkelte anstalter. I noen fengsler har man utviklet et avansert informasjons- og kommunikasjonsnett i form av kontakt- og tillitsmenn, avdelingsmøter og allmannamøter som kan bidra til rasjonelle løsninger på aktuelle anstalts spørsmål.

Tvangsmidler og refselsler

Etter fengselsloven av 1958 kan en innsatt etter nærmere regler anbringes i sikkerhetscelle, eller det kan anvendes annet godkjent tvangsmiddel for å avverge vold eller iverksettelse av trusler, overvinne motstand, forebygge rømming eller for å opprettholde ro og sikkerhet i anstalten. Regler om tvangsmidler ble fastsatt i 1960 og det alminnelige påbud går ut på tilbakeholdenhet med å bruke tvangsmidler. I hver anstalt føres protokoll over bruken av tvangsmidler og en særskilt protokoll med utførlige opplysninger om bruken av tvangsmidler som sikkerhetscelle (celle uten annet inventar enn sengeleie) og sikkerhetsseng (som er festet til gulvet og med remmer som kan festes rundt innsatte).

I 5-årsperioden 1965—1969 brukte Ila sikringsanstalt sikker-

hetscelle fra 11 til 44 ganger pr. år, mens bruk av sikkerhetsseng varierte fra 0 til 4 ganger pr. år. Oslo kretsfengsel — landets største — brukte sikkerhetscelle fra 62 til 97 ganger pr. år i denne perioden, mens bruk av sikkerhetsseng varierte fra 0 til 2 ganger pr. år. I Ungdomsfengslet varierte bruken av sikkerhetscelle fra 7 til 35 ganger pr. år, mens sikkerhetsseng ble brukt fra 0 til 3 ganger pr. år. At disse tvangsmidler ble brukt så vidt ofte overfor innsatte i Ungdomsfengslet, skyldtes bl. a. den protest- og opposisjonspregede holdning blant de unge som måtte utholde ganske lange frihetsberøvelser i den lukkede avdeling i Oslo.

Om innsatte bryter reglene for orden og disiplin, kan han gis advarsel og han kan tape begunstigelser. Etter den nye fengselsloven kan han refses med 1) irettesettelse, 2) utelukkelse fra arbeid for en tid av inntil 14 dager, 3) inndragning av godskrevne arbeidspenger, 4) innsettelse i enrom for en tid av inntil en måned og 5) frihetsberøvelse med inntil en måned, slik at denne tid ikke regnes med i anbringelsestiden.

I noen tilfelle gis flere refselsler i forening for et ordensbrudd. Ganske ofte er innsettelse i enrom ilagt som en betinget refselse. I refselsessaker innhentes innsattes forklaring angående det påklagede forhold, og han kan være representert ved fullmektig. Andre personer som kan bidra til å belyse disiplinærforsøelsen, uttaler seg. Fengselsstyret treffer beslutning om frihetsberøvelse — fengselsdirektøren treffer beslutning om de øvrige refselsler.

I hvilken uttrekning blir så de innsatte refset? I 3-årsperioden 1972—74 var det totale antall refselsler pr. år ca. 160—170 for de tre sentralanstalter for menn (Ullersmo, Ila og Ungdomsfengslet), mens totaltallet for samtlige lokalanstalter lå mellom 300 og 400. De hyppigste refselsesmidler er innsetting i enrom (brukt 59 ganger ved to av de tre sentralanstaltene for menn i 1974), og frihetsberøvelse (brukt 76 ganger ved de tre sentralanstaltene), mens innsettelse i enrom ble brukt 185 ganger, og frihetsberøvelse ble brukt 113 ganger ved lokalanstaltene.

Bruk av refselsesmidler som disiplinærreaksjon ved opposisjonell og annen vanskelig atferd blant innsatte har man innen norsk fengselsvesen drøftet flere ganger, og synspunktene varierer ganske mye. Når refselsestallene på tross av en generell liberaliseringsprosess har vært nokså konstante de senere år, kan det skyldes forskyvning med hensyn til alder og innstilling blant de innsatte — det er f. eks. sannsynlig at et sterkere innslag av ungdom øker disiplinærproblemene.

I sitt „selvforsvar“ mot vanskelige innsatte har fengslene alternativer til de formelle refselsler. En uformell, inntrengende samtale med advarsel kan være å foretrekke fremfor en skriftlig irettesettelse, og innsetting i enrom kan i medhold av fengselsreglementets § 53.2 benyttes for å hindre den innsattes skadelige

innflytelse på andre — forføyningen skjer da ikke som formell disiplinærreaksjon. Mye taler etter mitt skjønn for at refsels-systemet kommer i støpeskjeen.

Om trivsel, sikkerhet og intern strukturendring

Fengselsvesenet har en vanskelig dobbeltoppgave. Man skal utøve betryggende kontroll, men samtidig så vidt mulig tilføre de innsatte verdier under frihetsberøvelsen. Oppgaven var enklere for ikke så mange år siden, da cellesystemets isolasjon og detaljerte restriksjoner nær sagt var selvfølgeligheter. Men også dagens fengselsliv byr på påkjenninger.

Oscar Wilde som utholdt to års fengsel i H.M. Prison, Reading, skrev i januar-mars 1897 et langt brev til sin venn Lord Alfred Douglas (som han ikke fikk sende, men som han fikk ta med seg ved løslatelsen). Følgende ord om fengselslivets virkninger slik Wilde så dem i 1897, har sin gyldighet ennå:

“For prison life with its endless privations and restrictions makes one rebellious. The most terrible thing about it is not that it breaks your heart — hearts are made to be broken — but that it turns ones heart to stone. One sometimes feels that it is only with a front of brass and a lip of scorn that one can get through the day at all.” (Fra “The Letters of Oscar Wilde”, London 1962).

Gradvis humanisering og liberalisering preger fengselsvesenet — i Norge som i en rekke andre land. Optimistiske behandlingsforhåpninger er det riktignok mindre av. Tilbakefallsundersøkelsene er konfrontasjon med realiteter — både for fengsler og for andre institusjoner med tilsvarende klientel. Som påpekt av Christie (1975) snakker man i dag mindre om fengslenes oppdragende, helbredende målsettinger. Hospitalsanalogien som enkelte trakk frem, er forlatt — „Fengslet er tilbake til hva det var, et middel til ondepåførelse“ (jfr. side 214).

Det er ingen grunn til å benekte at fengselsstraff er et tilsiktet onde. For fengselsvesenet blir oppgaven å motvirke frihetsberøvelsens skadelige virkninger, dels ved liberalisering, åpenhet og tillitserklæringer overfor klientelet — i en tid med vanskeligere klientel som følge av ned- og avkriminalisering.

Fengselstilværelsen blir bedre for de innsatte, men dels vanskeligere for de ansatte. Et økende antall rømminger og overfall har de senere år aktualisert spørsmålet om sikkerhet og bemanning. I norske fengsler forekom i 1968 ni overfall og 26 trusler om overfall. I 1969 var de tilsvarende tall henholdsvis 13 og 31, og i 1970 var tallene 21 og 26. I 1972 oppnevnte Justisdepartementet et bemanningsutvalg som i sin innstilling beskrev et stadig økende arbeidspress og det økende psykiske press som følge av endring

i fengselsklientelets sammensetning. Bemanningsutvalget påpekte den økende voldsmentalitet, sterkere innslag av vanskelige innsatte, bl. a. den nye kategori narkotikamisbrukere, og flere unge og uberegnelige innsatte.

Spørsmålet om tjenestemennenes personlige sikkerhet ble også vurdert av et utvalg som i en utredning av 1975 tilrår forbedring av bygninger og tekniske sikkerhetsinnretninger, bedre sikkerhetsutstyr, tjenesterutiner og bemanning, men også bedre aktiviseringsstilbud til de innsatte. Utvalget understreker betydningen av å prioritere og bedre de personlige relasjoner mellom innsatte og ansatte, slik at behovet for tekniske og mekaniske midler kan holdes på et så lavt nivå som mulig. Utvalget advarer mot overprioritering av de teknisk-mekaniske hjelpemidler, og det legger vekt på samarbeidet mellom personalet og de innsatte, idet gjensidig tillit kveler mye av asosial og irregulær atferd i fengslene. Men et tillitsforhold er et gjensidig fenomen. Det får man et klart bilde av når det gjelder permisjonssystemet. Permisjoner tilgodeser åpenbare sosiale og humane hensyn, men de innebærer samtidig en kalkulert risiko. Erfaringene med permisjonssystemet må overveiende betegnes som gode, men med den forholdsvis liberale permisjonspraksis man har fulgt i Norge i de senere år, er sviktprosenten nokså høy. „Svikt“ omfatter her uteblivelse, for sen tilbakekomst, misbruk av rusmidler og/eller kriminalitet. Sviktprosenten ved Ullersmo landsfengsel økte fra 6 i første halvår 1974 til 14 i første halvår 1975. En tilsvarende økning fant sted ved landets to største kretsfengsler. Tallene på landsbasis er ikke entydige, men de viser at permisjonssystemet er et instrument som må spilles med en viss varsomhet.

Også fengslets indre liv må så vidt mulig bygge på et tillitsforhold. Men et minimum av oversikt kommer man ikke utenom. Direktør Sverre Bjørnsen ved Ullersmo landsfengsel beskriver i en artikkel („Ullersmo, KROM og tausheten“, Dagbladets kronikk 4. desember 1975) aktuelle kontroll- og behandlingsproblemer:

„Det er grunn til å si fra at det neppe er ett liberaliseringstiltak som ikke er blitt misbrukt og at det tiltagende misbruk av friheter og goder som vi har vært vidne til det siste året i landsfengslet, har gjort det vanskelig å lempe på kontrolltiltak. Det er ingen hemmelighet at permisjonssystemet, besøksorningen, de alt mer vanlige besøk av idrettslag og andre grupper, hobbyvirksomheten og pengesystemet i økende grad har vært misbrukt til innsmugling og salg av medikamenter og narkotika. Det kan fengslet ikke tolerere, og det er en utvikling som hverken de innsatte eller samfunnet er tjent med. Dette må og skal ikke være til hinder for at arbeidet med å forbedre miljøet i fengslet intensiveres og det er fortsatt mulig å bygge ut tilbud i

arbeid og fritid som innsatte selv finner meningsfulle og gode, og skape de kontaktorganer som er naturlige i den enkelte anstalt.“

Som et a propos til denne artikkel kan nevnes at tre innsatte ved landsfengslet sommeren 1976 ble dømt til lengre fengselsstraffer for omsetning av narkotika i fengslet. Narkotika var smuglet inn i anstalten og omsatt til høye priser.

Det moderne fengsel med utstrakt kommunikasjon og fellesskap i arbeid, undervisning og frihed er en komplisert og ganske sårbar organisasjon. Et av svarene på en krevende arbeidssituasjon for anstaltledelse og underordnet personale er strukturendringer som kan bidra til bedre effektivitet og økt trivsel. Behovet for strukturendringer er drøftet i en innstilling av 24. mai 1976. Et arbeidsutvalg sammensatt av embets- og tjenestemenn belyste her faren for at særlig underordnede tjenestemenn i større anstalter føler arbeidet som lite meningsfylt, kontakten med innsatte mangelfull og avstanden til fengselsledelsen stor. Utvalget tilrår større medinnflytelse og avgjørelsesmyndighet som kan øke trivselen. På større anstalter kan dette oppnås ved nye tjenestordninger som knytter betjentene til bestemte avdelinger, og ved delegering av tilrådinger og avgjørelser til avdelingsråd for enheter på maksimalt 40 innsatte. Vesentlige endringer etter disse retningslinjer er allerede gjennomført ved landsfengslet.

Organisasjon og personalforvaltning og andre anstaltsspørsmål tas forøvrig opp på regelmessige møter mellom Fengselsstyret og fengselsdirektørene, og i Hovedsamarbeidsutvalget for fengselsvesenet, der representanter for tjenestemennene og for fengselsvesenets ledelse møtes. I tillegg til Hovedsamarbeidsutvalget har man fire distriktsutvalg, og 6 underutvalg ved de større anstalter.

For anstaltmiljøet ser det ut til å være gunstig å unngå skjematisk differensiering etter alder, kriminalitetstype og straffetid. Konsentrasjonen av sterkt belastede tenåringer og annen ungdom under 23 år i ungdomsfengsel var ingen suksess, og trivsel og stabilitet ser ut til å være større når ungdom blandes med eldre. I motsetning til Danmark og Sverige har Norge ennå ikke noe fengsel hvor innsatte menn og kvinner kan ferdes i kontrollert fellesskap. Antall kvinner i norske fengsler er meget lavt, og å opprette en kvinneavdeling for eksempel på det åpne Berg kretsfengsel, kan falle vanskelig av den grunn. En annen mulighet er å opprette en mannsavdeling i kvinnefengslet på Bredtveit. Forsøk med fellesfengsel for menn og kvinner bør etter mitt skjønn overveies også i Norge som ledd i rasjonelle strukturendringer.

Fengselsvesenet og kriminalomsorg i frihet

Kriminalomsorg i frihet faller egentlig utenfor rammen for denne artikkel om fengselsvesenet, men kriminalomsorgen i fri-

het står overfor en organisasjonsendring og en kort oversikt kan være ønskelig.

Kriminalomsorg i frihet er organisert som private foreninger — vernelag — hvor enhver kan bli medlem. De lokale vernelag er tilsluttet i en sentral organisasjon, Norges vernesamband. Norges vernesamband har tilrådd at vernelagenes oppgaver overtas av staten.

I sin innstilling av 1975 (NOU 1975:61) foreslår Straffelovrådet at den frie kriminalomsorg skal administreres av staten. Rådet antar at det iallfall foreløpig ikke er hensiktsmessig å overføre kriminalomsorgen til den alminnelige sosialomsorg. Rådet er enig om at Justisdepartementet bør ha den sentrale ledelse. Flertallet foreslår at den sentrale ledelse av kriminalomsorgen i frihet organiseres som en egen etat atskilt fra det organ som har den sentrale ledelse av fengselsvesenet. Mindretallet finner at det bør være en felles sentral ledelse for hele kriminalomsorgen (som i så fall vil tilsvare den integrering som har funnet sted i Danmark). Organisasjonsspørsmålet er ennå ikke avgjort.

Forskning

Fengselsvesenet i Norge har ingen forskningsavdeling, men det er opprettet en planseksjon i Justisdepartementet, og en midlertidig forskningsstilling er opprettet fra 1974. Forskeren har bidratt til en utredning om endring i promillelovgivningen, og har foretatt klientundersøkelser. En undersøkelse av fengselstjenestemenn — rekruttering, deres syn på yrket, trivsel mv. — er under forberedelse. Opplegget skjer i samråd med Fengselssskolen og Norsk fengselstjenestemannsforbund.

Et annet prosjekt, ledet av en pedagog med tidsbegrenset tilknytning, har som formål å undersøke virkningen av undervisningsoppleggene ved Trondheim og Berg kretsfengsler.

Fengselsvesenet og kriminalpolitikken

I Norge — som i de andre nordiske land — har man hatt en livlig kriminalpolitisk debatt i de senere år. Fengselsvesenet og de strafferettslige særreaksjoner er kommet i søkelyset.

Den første egentlige fengselsdebatt etter 2. verdenskrig kom ved årsskiftet 1959—60 da forfatteren Jens Bjørneboe rettet skarp kritikk mot norsk strafferett og fengselsvesen. Mye av debatten dreide seg om bruk av tvangsmidler, idet Bjørneboe særlig tok opp disiplinærtiltakene.

En langt mer omfattende og langvarig debatt utviklet seg etter at KROM — Norsk forening for kriminalreform — ble stiftet våren 1968. Foreningens formann var Thomas Mathiesen, sosio-

log, dr. philos. og nå professor i rettssosiologi. KROM har vært en meget aktiv organisasjon som har sendt ut bøker og rundskriv om kriminalpolitiske spørsmål, og foreninger har arrangert en rekke seminar og teach-in møter. Angrepene på fengselsvesenet har dels vært heftige. Fengselsvesenet på sin side har ikke drevet noen aktiv, pågående og utadrettet informasjonsvirksomhet. I Justisdepartementet ble imidlertid i 1975 opprettet stilling for informasjonssekretær.

Den kriminalpolitiske debatt har ikke bare vært til besvær for fengselsvesenet. De problemer som fengselsvesenet strever med, er også samfunnets ansvar. Fengselsarbeid må sees i sammenheng med ressurser i lokalsamfunnet, og det kan ikke isoleres fra servicetilbudene i samfunnet utenfor anstaltene. Debatten har bidratt til å kaste lys over bl. a. disse emner.

Justisministeren har tatt initiativ til en kriminalpolitisk melding som har vært forberedt i lengre tid, og som ventes offentliggjort i 1976. I denne melding vil fengselsspørsmål få sin berettigede plass, og partene i den kriminalpolitiske debatt avventer meldingen med stor interesse.

Kåre Bødal

LITTERATUR

Fengselsstyrets årbok 1950—1969. Oslo 1973.

Kriminalstatistikk — Reaksjoner 1974. Statistisk sentralbyrå. Oslo 1976.

Norges offentlige utredninger (NOU):

NOU 1974: 17, Strafferettslig utilregnelighet og strafferettslige særreaksjoner.

NOU 1975: 24, Endringer i promillelovgivningen.

NOU 1975: 61, Kriminalomsorg i frihet.

NOU 1976: 24, Undervisning ved sosiale og medisinske institusjoner.

SOU 1972: 64, Kriminalvård.

Lov og Rett, nr. 3, 1964 — Anders Bratholm: Straffelovrådets innstilling om ungdomskriminaliteten.

Nils Christie: Straffelovrådet og ungdommen.

Thomas Mathiesen: Behandlingen av unge lovbytere.

Bødal, Kåre: Arbeidsskolen og dens behandlingsresultater (Oslo 1962).

Bødal, Kåre: Fra arbeidsskole til ungdomsfengsel — klientel og resultater (Oslo 1969).

Christie, Nils: Hvor tett et samfunn? (København — Oslo 1975).