

KRIMINALOMSORGEN I FRIHET OG KONTROLLOPGAVENE

AV HANS-JØRGEN WALLIN WEIHE

Kriminalomsorgen i frihet er den samlede betegnelsen på det tilsyns- og omsorgsarbeid strafferettsetaten har etablert for siktede, tiltalte og domfelte personer. Friomsorgen er den yngste av strafferettsetatene og kom først fra 1. januar 1980 under staten administrert av Justisdepartementets kriminalomsorgsavdeling (1). Arbeidet hadde imidlertid alt lenge blitt drevet i regi av Norges Vernesamband som var en fellesorganisasjon for de lokale vernelagene. Tilsyn med lovbyggere ble lovbyggemmet fra 1921.

Friomsorgen har som sine viktigste oppgaver

- å føre tilsyn med lovbyggere
- å utføre personundersøkelser
- å yte sosial bistand til innsatte
- å drive annen virksomhet for å bistå siktede og domfelte personer.

Tilsynet bygger på de lovregler som gir hjemmel for påtalemyndigheter, domstoler og fengselsmyndigheter til å pålegge lovbyggere tilsyn som særvilkår i en strafferettslig prøvesituasjon (betinget påtaleunntatelse, betinget dom, løslatelse på prøve og sikring i frihet). Det daglige middelallet for personer under tilsyn var i 1983 1941 og det totale antall personer under tilsyn var 3713. Av disse var 47 % betinget dømte, 45,1 % prøveløslatte og 7,5 % hadde sikring (2).

Det er viktig å understreke at friomsorgen er en del av strafferettspleien. Intensjonene er at lovbyggere i strafferettslige prøvesituasjoner ikke skal negligere vilkår, herunder tilsyn, uten at restriktive tiltak, og i siste instans frihetsstraff blir satt i verk. Det har imidlertid vist seg vanskelig å få en praksis i overensstemmelse med disse intensjonene.

Dette påvises i en undersøkelse utført av forskningstipendiat Jan Thorsvik utført ved Kriminalomsorg i frihet i Bergen i 1978/79. Denne undersøkelsen har i løpet av 1984 blitt publisert i boken Forvaltning og straffedømte (3) og i en artikkel i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab i 1983 (4). Alle klientarbeiderene han intervjuet ga uttrykk for at de ikke følte seg bundet av bestemmelsene om å kontrollere, fordi de mente at disse sto i konflikt til normene i sosialt arbeid. I sitt daglige arbeid ignorerte derfor alle tilsynets kontrolloppgaver. Tidligere undersøkelser synes også å støtte Thorsviks registreringer på dette området (5) (6).

Thorsvik forklarer manglen på samsvar mellom regelverket for virksomheten og sosialarbeiderenes praksis med at profesjonutøverene fulgte profesjonens normer snarere enn skriftlig regelverk. Han finner med støtte i Guttormsen og Høigård (7) at disse blant annet rommer konfidensialitet som basis for tillitsforhold til klienten og at det bør føres minst mulig kontroll med den enkelte klient mens hun eller han får hjelp. I det daglige arbeidet ble hjelpefunksjonen klart prioritert mens kontrollfunksjonen ble negligert.

I Thorsviks materiale var 83 % av tilsynsklientene prøveløslatt fra fengsel. De fleste av

disse var løsslatt på 2/3 tid etter fengselslovens § 35. Beslutningsmyndigheten for prøveløslatelse var delegert til den enkelte anstaltsleder og prøveløslatelse med tilsyn ble gitt automatisk. Vernelaget ble ikke forespurt om behovene og vilkårene for prøveløslatelse var faste. Automatikken i tildeling av tilsyn førte til en stor klienttilgang av personer som den enkelte kurator ikke anså at det var noen hensikt å arbeide rehabiliteringsmessig med. Den enkelte kurator hadde også såvidt mange klienter at han/hun måtte prioritere. Thorsvik viser også en meget lav kontakthypighet samt at kontakt i praksis aldri ble opprettet med mange av klientene. Vilråene fortonet seg meningsløse og skjemamessige. Typisk kunne disse inkludere avholdsplikt, arbeidsplikt og plikt til å overholde de påbud tilsynet ga. Når man vet hvor belastet klientene var, 46 % hadde alvorlige problemer med rusmiddelbruk, vil en bestemmelse om avholdsplikt fortone seg meningsløs.

Siden Thorsviks undersøkelse har det skjedd en rekke forandringer innen friomsorgen. Bemanningen har blitt adskillig bedre enn tidligere og den enkelte saksbehandler har langt færre klienter. Bruken av private tilsynsførere har også, i løpet av 1983, øket vesentlig og har nu på landsmålestokk kommet opp i 19 % (8).

Foruten dette har det kommet forandringer i regelverket. Tilgangen på klienter er langt mere kontrollert enn tidligere. Anstaltene skal be friomsorgen om uttalelse i forhold til behov for tilsyn og skjemamessige vilkår skal ikke lengre benyttes (9). I dette rundskrivet om utvelgelse av tilsynsklienter legges det vekt på at friomsorgen i god tid før løslatelse blir kontaktet. Blant de faktorene som det skal legges vekt på er den innsattes motivasjon, faren for recidiv, miljømessige forhold og friomsorgens ressurser. Selv om ikke kontakten med alle anstalter er like god og reglene ikke alltid blir etterlevet kan man allikevel registrere en drastisk bedring. Mens 83 % av tilsynsklientene i Thorsviks matriale var prøveløslatt var det kun 45,1 % i 1983. Mens det i 1978 var totalt 4174 personer under tilsyn hadde vi i 1983 3713.

Det har også kommet endringer i straffeloven, fengselsloven og straffeprosessloven (10) (11). Før endringene i straffeprosessloven ble det sondret mellom tilsyn og vilkår. I enkelte bestemmelser hadde dette en rettslig betydning. F.eks. kunne ikke en tilsynsunndragelse føre til gjeninnsettelse, mens et vilkårsbrudd kunne det. Etter de nye reglene er tilsyn et vilkår på linje med andre særvilkår jfr. strl. § 53, nr. 2.

Tidligere var det ikke regler for tilsynstidens lengde. Den skal nå være ett år når ikke retten bestemmer noe annet. Reglene gjelder også for prøveløslatte og betinget påtalefritatte (fengselslovens § 38 og straffeprosesslovens § 35, fjerde ledd). Retten kan forlenge prøvetiden, dersom dette anses påkrevet. Fengselsmyndighetene har fått utvidet sin kompetanse på dette punkt, slik at reglene nå er i overensstemmelse med hverandre.

I hovedregel skal nå representant for Friomsorgen være tilstede i retten når tilsyn ilegges, jfr. strl. § 54 a, se også lovens forarbeider. Tilsyn kan også bestemmes iverksatt straks, og det vil da ikke være nødvendig at dommen er rettskraftig, jfr. strl. § 53, nr. 2, forutsetningen er at minst ett av de straffbare forhold er tilstått. Tidligere var det et problem at tidsrommet fra dom til tilsynets iverksettelse var for langt.

Adgangen til å endre vilkårene under prøvetiden, sette nye vilkår etc. er utvidet. Fengselsmyndighetene og påtalemyndighetene har fått tilsvarende kompetanse som retten, jfr. fengselslovens § 40 og straffeprosesslovens § 85 fjerde ledd.

Adgangen til reaksjoner ved vilkårsbrudd er noe strammet inn i forhold til tidligere. Det må nå foreligge alvorlige eller gjentatte vilkårsbrudd før en dom kan omgjøres til ubetinget, jfr. strl. § 54, nr. 2 og fengselsl. § 40, 2, som viser til strl. § 54, nr. 2. (Se også (12) (13)).

En del dommer kan illustrere domstolens praksis på området. Frederikstad forhørsrett avsa 27. april 1982 en dom på fengsel i 6 mndr. Straffen ble under tvil gjort betinget med en prøvetid på 2 år og på det særlige vilkår at klienten fulgte det arbeidstreningsopplegg som til enhver tid fastsettes av Kontoret for kriminalomsorg i frihet. Friomsorgen skaffet klienten plass ved et arbeidstreningsopplegg, men klienten saboterte opplegget. På dette grunnlaget ble han rapportert for vilkårsbrudd. Saken kom opp på nytt i Forhørsretten den 10. november 1982 (14), som delvis omgjorde den betingede dom slik at 60 dager skulle fullbyrdes. Dommen ble anket men avvist av Høyesteretts Kjæremålsutvalg den 17. desember 1982 (15).

Vilkårsbrudd i forhold til vilkår om behandling (16), behandling og rusmiddelforbud (17), attføringsopplegg/tilsyn (18) (19) har alle ført til innsetting for avsoning av reststraff eller hel eller delvis soning av betinget dom.

Foruten disse forandringene finner jeg det riktig å reise spørsmål om ikke også normer for »sosialt arbeid« og »sosionom-ideologien« har utviklet seg. Jeg har ingen undersøkelser til å dokumentere en påstand om at dette har skjedd. Personlig tror jeg at det i dag er større spennvidde i synspunktene enn det som har vært tidligere. Et liberalt (20) ytterpunkt står kanskje enkelte av Uteseksjonene for, mens et annet ytterpunkt kan sees i Hasselapedagogikken (21).

Til en viss grad tror jeg det er riktig å si at sosialarbeidere, mange steder, idag har et mer avklart forhold til kontrollfunksjonen enn tidligere. Innen Kriminalomsorgen har også kontrollfunksjonen fått en ideologisk forankring i realitetsterapi (22) (23). Fra Justisdepartementets side har det vært arbeidet med å gi klientarbeiderne et felles metodisk grunnlag. Dette har blitt gjort ved å arrangere metodikk-kurs med utgangspunkt i realitetsterapi. Disse kursene har nå vært arrangert gjennom flere år. Jeg vil anta at det i dag vil være lettere å ivareta kontrollfunksjonen fordi den har et grunnlag i klientarbeiderens egen profesjon.

Kopier av alle rapporter fra Friomsorgen om vilkårsbrudd til påtalemyndighetene skal sendes til Justisdepartementet Kriminalomsorgsavdelingen. Statistikken fra 1983 viser at det er store ulikheter mellom de enkelte fylkesenhetenes praksis (24). Landsgjennomsnittet lå på en rapporteringsprosent på 1,59. Fire fylker skiller seg ut med spesielt lav rapporteringsfrekvens og to med spesielt høy (9,48 % og 8,11 %).

FYLKESENHET	Rapporter sendt påtalemyndig- het 1983	Antall hensyn hele 1983	Rapporter i % av tilsynsmassen
Oslo/Akershus	1	1038	0,1 %
Østfold	5	241	2,07 %
Hedmark	4	164	2,44 %
Oppland	11	116	9,48 %
Buskerud	0	144	0
Vestfold	3	220	1,36 %
Telemark	3	253	1,19 %
Aust-Agder	3	63	4,76 %
Vest-Agder	3	165	1,82 %
Rogaland	15	386	3,89 %
Hordaland	1	427	0,23 %
Møre og Romsdal	2	76	2,63 %
Sør-Trøndelag	0	248	0
Nord-Trøndelag	1	45	2,22 %
Nordland	3	104	2,88 %
Troms	1	72	1,39 %
Finmark	3	37	8,11 %
Totalantall:	59	3713	1,59 %

Tallene er usikre da det har innkommet rapporter etter at statistikken har blitt utarbeidet. Forholdsmessig antas allikevel oversikten å gi et riktig inntrykk av variasjonene i rapportering.

Det er vanskelig å si noe sikkert om grunnlaget for ulikhetene. Friomsorgen er imidlertid organisert i såvidt små enheter at enkeltpersoner lett kan komme til å »farge« praksis ved det enkelte kontor. Spesielt vil dette naturligvis skje dersom lederen har et bestemt syn på vilkårsbrudd.

Det er kun gjentatte eller alvorlige brudd på vilkår som skal rapporteres. For nye straffbare forhold kan det også utvises et skjønn, men mindre alvorlige lovbrudd kan unnlates rapportert. Nettopp skjønnselementet åpner for en ulik praksis. Det vil derfor være viktig å formidle domstolenes praksis til de enkelte friomsorgskontor. For friomsorgen vil det være et viktig mål å få utviklet en lik praksis på dette området.

En gruppe personer i strafferettslig prøvesituasjon som det kan være problematisk å praktisere reglene om vilkårsbrudd for, er 2/3-løslatte. Løslatelse fra fengsel på 2/3 tid er i dag nærmest obligatorisk. Forhold som f.eks. om klienten vil ha vilkår og friomsorgens kapasitet regulerer hvem som får tilsyn. Til en viss grad kan man si at vil man ikke ha tilsyn så får man det ikke. Etter mitt syn bør tilsyn brukes der det er et reelt alternativ mellom soning og løslatelse. Ved løslatelse på 2/3 tid kan vilkår virke straffeskjerpende for en tilfeldig gruppe. Dette er uheldig og det hadde vært bedre å reservere friomsorgens tilsynsarbeid for personer løslatt mellom 1/2 og 2/3 tid, samt andre grupper i strafferettslige prøvesituasjoner.

For friomsorgen er det også greiere å praktisere reglene dersom man for klienten fremstår som et alternativ til andre reaksjoner.

Det er slående at det er to fylkesenheter med relativt »små« forhold som rapporterer hyppigst. Forholdene i disse enhetene er svært oversiktlige og det vil også være riktig å anta at friomsorgen i større grad enn andre steder kan forholde seg til domstoler/påtalemyndigheter på et personlig plan (25).

Dette kan også medføre at rapporterte brudd kan få en rask reaksjon. Det ville være rimelig å anta at dette vil ha betydning for om rapport sendes. Vi vet imidlertid at det ofte er vanskelig med raske reaksjoner. Høyesterettsadvokat Jonas W. Myhre påpeker dette i en artikkel i Aftenposten og nevner tidsrom på 1-2 år før pådømmelse kan skje (26). For en fylkesenhet i et stort uoversiktlig distrikt med lang uoversiktlig saksgang kan dette i seg selv føre til at man ser liten hensikt i å rapportere brudd.

Mange daglige ledere i friomsorgen opplyser også at de savner reaksjoner fra påtalemyndighetene (27). Det er også forståelig at vilkårsbrudd for påtalemyndighetene ofte ansees bagatelmessig i forhold til etterforskning/saker med nye lovbrudd.

Dersom vi skal operere med tilsyn er det imidlertid viktig at vilkårsbrudd får konsekvenser.

En rapportering av et brudd markerer klart for klienten at det sees alvorlig på situasjonen. Det er viktig at reaksjoner er forutsigbare og at klienten på forhånd er klar over konsekvensen av brudd. Vilkår bør også utarbeides i størst mulig grad sammen med klienten. Forslagene bør skreddersyes den enkelte klients behov og gjerne også forplikte Kriminalomsorgen i frihet til å skaffe klienten et tilbud. Kontroll uten et slikt positivt tilsnitt enten av klare hjelpetilbud eller som alternativ til ubetinget straff er i seg selv lite meningsfylt.

Kriminalomsorgens forpliktelse kan f.eks. gå på å forsøke å skaffe et behandlings/skole/attføringsopplegg og klienten må som motytelse følge opplegg som blir igangsat. Ved utarbeidelse av f.eks. prøveløslatelsesvilkår bør dette skje i direkte samarbeid med klienten i anstalten. Rehabiliteringsopplegg i forbindelse med personundersøkelser skal på samme måte ideelt utarbeides sammen med klienten. Det er imidlertid et problem at friomsorgen i for liten grad får oppdrag om personundersøkelser. Ved gjennomgåelse av statistikk over personundersøkelser kan man se at det er ulik praksis på i hvilken grad påtalemyndigheten gir friomsorgen slike oppdrag (28). Både domstolene, påtalemyndighetene og forsvarsadvokatene har et klart ansvar for å øke bruken av dette virkemiddelet. Dersom friomsorgen på denne måten på et tidlig tidspunkt kunne komme inn vil det være rimlig å anta at dette vesentlig ville effektivisere omsorgen. Det kan også virke paradoksalt at rehabiliteringsopplegg i liten grad utarbeides i forbindelse med saker der det er påstand om lange straffer / evt. sikring.

Samfunnstjeneste-prosjektet som fra i år igangsettes i Rogaland er et eksempel på at friomsorgen kan komme inn som alternativ til ubetinget straff. Ennå har vi ikke erfaringer med dette fra Norge, men erfaringer blant annet fra Danmark og England tilsier at dette kan bli et nyttig alternativ. Både behandlingsmessige og samfunnsøkonomiske argumenter kan brukes for å forsvare dette. Den lange fengelseskøen burde i seg selv være et argument for å benytte friomsorgen hyppigere som alternativ til ubetinget straff.

I forhold til enkelte typer kriminalitet f.eks. i sikringssaker og da spesielt i sedlighetsaker er det en klar samfunnsmessig interesse av en tett oppfølging fra friomsorgens side.

Det kan også hevdes at friomsorgens utgangspunkt i seg selv kan gi en gunstig innfallsvinkel behandlingsmessig (28). I den senere tid har friomsorgen forsøkt å oppnå dette ved bruk av forsterket tilsyn. Ved å benytte seg av private tilsynslørere i tillegg til eget personale har man vært i stand til å gi en langt bedre oppfølging enn tidligere. Dersom friomsorgen på denne måten skal fremstå som et alternativ til en ubetinget straff/lukket sikring må imidlertid klientarbeideren være villig til å ta kontrollfunksjonen alvorlig. Det øvrige strafferettsapparat må på sin side vise at henvendelser fra friomsorgen tas alvorlig og at de bli behandlet raskt.

Friomsorgen har en forpliktelse til å forsøke få en mere enhetlig praksis enn hittil. Det er et rettssikkerhetsproblem at praksisen idag er såvidt forskjellig som den er. Tildels må allikevel ulikhetene i praksis antas å reflektere ulikheter i det øvrige strafferettsapparat som størrelsen på politikamrene, køer ved domstolene etc.

Til tross for kontrolloppgavene vil alltid friomsorgens primære oppgave være å rehabilitere. Kontrollen kan være et redskap i rehabiliteringen. Både klientgruppens spesielle problemer og kontrollfunksjonen er det som legitimerer friomsorgen som særomsorg.

For klientene tror jeg ikke at kontrollfunksjonen behøver å oppleves som belastende. Dels fordi den kan fremstå som alternativ til ubetinget straff og dels fordi det er en oversiktlig og langt på vei forutsigbar kontroll. Friomsorgen bør for klientene kunne fremstå som en nødvendig »advokatbistand« i forhold til å få ut ressurser fra det øvrige hjelpeapparat. Den tvang som klientene opplever i forhold til feks. sosialsektorenes økonomiske ydelser, et stramt arbeidsmarked, vanskeligheter med bolig og behandlingsplasser oppleves nok av mange som adskillig mere belastende.

1. NOU 1975:61. *Kriminalomsorg i frihet*.
2. Justisdepartementet: *Kriminalomsorg i frihet. Statistikk 1983 Tilsyn og personundersøkelser*. Rundskriv G 42/84 av 13.2.84.
3. Thorsvik, Jan: *Forvaltning og straffedomte. En studie av Kriminalomsorg i frihet* Oslo, Universitetsforlaget, 1984.
4. Thorsvik, Jan: *Kriminalomsorg i frihet. Dilemma og forslag til reformer*. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab 1983, 70 årgang, nr. 3.
5. Hauge, Ragnar: *Tilsynsførernes syn på sin virksomhet. En forelopig rapport basert på en intervjuundersøkelse blant tilsynsførere ved Oslo og Akershus vernelag*. Institutt for kriminologi og strafferett, Univ. i Oslo, stensil, 1967.
6. Hansen, Mette Vill, Søgnen, Arild & Trollvik, Marie: *Om å stå under tilsyn*. Institutt for kriminologi og strafferett. Univ. i Oslo, stensil 1978.
6. Hansen, Mette Vill, Søgnen, Arild & Trollvik, Marie: *Domt til hjelp*. Universitetsforlaget, Oslo 1980.
7. Guttormsen, Gro & Høigård, Cecilie: *Fattigdom i en velstandskommune. En undersøkelse av sosialomsorgen i Bærum*. Universitetsforlaget, Oslo 1977.
8. Justis dep.: Rundskriv G 42/84 av 13.2.84.
9. Justis dep.: *Utvelgelse av tilsynsklienter*. Rundskriv G 133/82 av 24.5.82.
10. Justis dep.: *Endringer i straffeloven, fengselsloven og straffeprosessloven*. Rundskriv G 206/81 av 19.8.81.
11. Riksadvokaten: *Nye regler om betinget dom og om strafferettslige provesituasjoner*. Rundskriv R 2988/81 av 21.12.81.
12. Justis dep.: *A Instruks for Kriminalomsorg i frihet om gjennomføringen av tilsynsoppdragene gjeldende fra 1.1.83*.

13. Justis dep.: *B Instruks for private tilsynsførere gjeldende fra 1.1.83.*
14. Frederikstad forhørsrett: *Forhørsrettsak 258/1982* av 10. november 1982 v/dommerfullm. Rolf Erik Kværnæs.
15. Høyesteretts kjæremålsutvalg: *L: nr. 1458/1982.*
16. Sand forhørsrett: *Forhørsrettsak 4-F-1984* av 25.1.84 v/dommer Per Gammelgård.
17. Nedenes forhørsrett: *Forhørsrettsak 224/1983* av 8. november 1983 v/dommer sorenskriver Sverre A. Innjord.
18. Tune forhørsrett: *Forhørsrettsak 104/82* av 27.8.82 sorenskriver Kr. Fr. Myrdahl.
19. Sor Østerdal forhørsrett: *Forhørsrettsak 55/83* av 11. juli 1983 dfm. Ellen Torvø.
20. Formo Berntsen, Håkon: *Stoffmisbruk, myter og virkelighet.* Oslo, Aschehoug 1981.
21. Thelander, Anna: *Hassela kollektivet en rapport om vårdinnhåll och vårdideologi på ett hem för unga narkomaner.* Stockholm, Prisma 1980.
22. Glasser, William: *Realitetsterapi.* Kbh., Gyldendals pædagogiske bibliotek, 1981.
23. Nissen, Poul: *Involveringspedagogikk.* Oslo, Aventura forlag 1983.
24. Kverneland, Wenche, konsulent, Justis dep.: Upublisert statistikk over vilkårsbrudd. Statistikken er utarbeidet på grunnlag av innsendte kopier av rapporter. En har ikke sikkerhet for å ha mottatt kopier av alle slike rapporter.
25. Weihe, Hans-Jørgen Wallin: *Rapporteringspraksis ved Kriminalomsorg i frihet i Oppland* (stensil) foredrag ved møte for daglige ledere i Kriminalomsorg i frihet, høsten 1983.
26. Myhre, Jonas W.: *Bryter rettsstaten sammen* (artikkel) Aftenposten, mandag 19. september 1983.
27. Innlegg debatt: Muntlige opplysninger på bakgrunn av innlegg i debatt, møte for daglige ledere Kriminalomsorg i frihet høsten 1983.
28. Weihe, Hans-Jørgen Wallin: *Litteratur om pedofili og incest.* Tidsskrift for kriminalomsorgen, Temanummer Kriminalomsorg i anstalt. 1, 1984.

Adresse: Daglig leder Hans-Jørgen Wallin Weihe
Kriminalomsorg i frihet i Oppland
Storgt. 8, III
N-2800 Gjøvik.