

«Enhver, selv kriminelle, kan bli nyttige samfunnsborgere så sant de får utdanning og blir ledet inn på riktig spor» Konfutse

«Et vesentlig vilkår for fremgang og lykke er at vi mennesker lærer oss å leve i forhold til hverandre - at vi både med vår forstand og våre følelser erkjenner at fellesskap med andre og omsorg og kjærlighet for den ene og for de mange gir oss en dypere mening med livet.» Inger Louise Valles

K R I M I N A L O M S O R G I E N D R I N G

RETTSIKKERHET, RETTSLIKHET OG LIKEBEHANDLING AV UTENLANDSKE INNSATTE

Forord

Denne avhandlingen er en del av MPA (Master of Public Administration) - Masterstudiet i offentlig sektor og ledelse – ved Høgskolen i Innlandet som startet høsten 2015. Arbeidet med oppgaven har vært både lærerikt, spennende og ikke minst krevende.

Det er flere som fortjener en takk og som har betydd noe spesielt igjennom mer enn to årene og som har bidratt til at jeg nå kan fullføre et mastergradstudium. Jeg vil rette en stor takk til min positive og oppmuntrende veileder, professor Tore Bakken, for gode, konstruktive og raske tilbakemeldinger. En stor takk til den fantastiske familien min, til den flinke og imøtekommende fengselsleder Gaute Enger og den vennlige MPA11- gjengen.

Oslo, 28.02.2018

Jurate Smile Cepulis

INNHOOLDSLISTE

FORORD.....	I
INNHold	II
1.0 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for studien	1
1.2 Tema og problemstilling	2
1.3 Tidligere forskning	3
1.2 Teori og metode	4
1.3 Studiens struktur	4
2.0 TEORI	5
2.1 Innledning	5
2.2 Internasjonalisering i kriminalomsorgen	5
2.3 Modernisering av offentlig sektor	6
2.3.1 New Public Management (NPM)	6
2.3.2 Whole of Government	8
2.3.3 Avbyråkratisering	8
2.4 En mer effektiv offentlig sektor	10
2.5 Sentralisering versus desentralisering	11
2.6 Hva er et forvaltningsorgan og et fagorgan?	12
2.7 Politisk styring og faglig skjønnsutøvelse	14
2.8 Organisasjonsendring/Omorganisering	15
2.9 Uavhengig fagorgan	16
2.10 Organisering av klageadgang	19
2.11 Rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling forstått fra juridisk/teknisk sikt ...	20
2.12 Fra teori til empiri	22
3.0 METODE	23
3.1 Kvalitativ metode	23
3.2 Dokumentanalyse og kildekritikk	23

3.3. Innsamling av dokumenter	24
3.3.1 Utvalg av dokumenter	26
3.4 Datakvalitet	27
3.4.1 Reliabilitet	28
3.4.2 Validitet	28
3.5 Svakheter ved bruk av dokumentanalyse som forskningsmetode	29
4.0 EMPIRI OG DRØFTING.	30
4.1 Innledning	30
4.2 Et innblikk i kriminalomsorgsetaten	30
4.2.1 Kriminalomsorgen i historisk utvikling	30
4.2.2 Kriminalomsorgens organisering	31
4.2.3 Trekk av organisasjonsformer ved kriminalomsorgen	31
4.2.4 Styring av kriminalomsorgen	32
4.2.5 Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag og grunnpilarer	32
4.2.6 Straffegjennomføringens overordnede rettskilder	33
4.2.7 Straffegjennomføringslovens generelle prinsipper	34
4.3 Omorganisering av kriminalomsorgen	34
4.4 Styrking av direktoratsrollen som fagorgan i lys av Difis evalueringsrapport	36
4.5 Klageinstans for vedtak etter straffegjennomføringsloven	40
5.0 Spesielle utfordringer i kriminalomsorgen i lys av rettssikkerhet, likhet og likebehandling	43
5.1 Hensynet til rettssikkerhet og likebehandling er grunnleggende i all saksbehandling	43
5.2 Utenlandske innsatte i lys av rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling	44
5.2.1 Statistikk og historikk av utenlandske innsatte i norsk kriminalomsorg	44
5.2.2 Forbudet mot diskriminering	46
5.2.3 Hovedtrekk fra gjeldende rett for straffegjennomføring i Norge	46
5.2.4 Utenlandske innsatte med utvisningsvedtak og ingen tilknytning i Norge	47
5.2.5 Utenlandske innsatte med usikkerhet hvorvidt de skal bli i Norge etter	

løslatelse	51
5.2.6 «Uretturnerbare» utenlandske innsatte	53
5.2.6.1. «Uretturnerbare» utenlandske innsatte uten menneskerettigheter	55
5.2.6.2 Tall på «ureturnerbare» utenlandske innsatte	56
5.2.7 Utenlandske innsatte og tilbakefall	57
6.0 FUNN FRA STUDIEN OG NOEN KONKLUDERENDE VURDERINGER	59
6.1. Veien fremover	60

LITERATURLISTE

1.0 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for studien

Den 12. oktober 2017 har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) offentliggjort sin rapport (2017:8) «Evaluering av kriminalomsorgens organisering». På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har Difi gjennomført en evaluering av kriminalomsorgens organisering. Bakgrunnen for at JD ønsket å evaluere Kriminalomsorgen var at Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) i JDs brev av 10. juni 2014 fikk i oppdrag å utrede to organisasjonsmodeller begge med to forvaltningsnivåer. KDIs rapport med utredning av de to modellene betegnet «sentermodellen» og «enhetsmodellen» ble oversendt departementet den 1. desember 2014. Rapporten ble sendt på høring i juni 2015 sammen med forslag til lovendringer. KDI fikk samtidig i oppdrag å utrede enhetsmodellen nærmere, fordi JD var og fortsatt er av den oppfatning at denne modellen ivaretar bedre de målene ved en omorganisering. JD la denne enhetsmodellen til grunn for lovforslaget. Prop. 105 L (2015-2016) Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.) ble fremmet i april 2016 og behandlet i Stortinget 2. desember 2016, jf. Innst. 80 L (2016-2017). Stortinget vedtok ikke de foreslåtte lovendringene om omorganisering, men fattet anmodningsvedtak. I anmodningsvedtaket ble det bedt om å evaluere hvordan dagens organisering og forslagene til to modellene bidrar til å nå målene for kriminalomsorgens organisering og formålet med kriminalomsorgens gjennomføring av straff og varetekt etter straffegjennomføringsloven § 2.

Difi i sin rapport av 2017¹ kom med følgende 7 hovedanbefalinger:

1. Dagens organisering av Kriminalomsorgen bør endres og en to-nivåmodell vil bidra til tydeligere og mer enhetlig etatsledelse og bidra til å sikre rettslikhet og likebehandling i kriminalomsorgen.
2. Direktoratets rolle bør tydeliggjøres og styrkes. Det innebærer at KDI må ta en sterkere faglig rolle enn i dag – både ut mot etaten og ved å komme med faglige innspill til JD som grunnlag for politikktutvikling.
3. Spørsmålene om organisering og lokalisering må ikke blandes sammen. Funksjoner kan være organisatorisk samlet, men utøves på ulike geografiske steder og dette bør gjelde på alle nivåer uavhengig av struktur.
4. Det lokale nivået må styrkes gjennom ytterligere sammenslåinger. Det vil gi sterkere fagmiljøer som kan utføre oppgaver på en selvstendig måte.
5. Dagens skille mellom fengsel og friomsorgskontor bør bygges ned.
6. Etablering av systemer og rutiner som sikrer god informasjonsflyt innad i kriminalomsorgen og med samarbeidspartnerne for å få til gode løsninger for den innsatte. Dette sikrer en god samhandling mellom friomsorgskontorer og fengsel og mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnere.

¹ Evaluering av kriminalomsorgens organisering. Difi rapport 2017:8 ISSN 1890-6583

7. Gevinstrealiseringsplanen må forbedres. Ved omorganisering er det viktig at både kvalitative og kvantitative gevinster identifiseres og følges opp på en hensiktsmessig måte.

KDI har mottatt fra Justis- og Beredskapsdepartement (JD) et oppdragsbrev datert 10.01.18 om oppfølging av Difi-rapporten og med svarfrist innen utgangen av mars 2018. JD venter på KDIs beskrivelse av den organisasjonsmodellen som best vil oppfylle målene beskrevet i Prop. 105 L (2015-2016) (forenklet styring og tydelig etatsledelse; styrket lokalt nivå; rettslikhet og likebehandling; bedre sammenheng i straffesakskjeden; effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse; sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte) og gevinstrealiseringsplanen. KDI ble bedt om å utarbeide en mer detaljert gjennomføringsplan innen utgangen av april 2018. Per dags dato er rapporten til behandling hos Kriminalomsorgsdirektoratet. Departementet og regjeringen vil komme tilbake til saken på egnet måte.

1.2. Tema og problemstilling

Formålet med denne oppgaven er å studere og belyse hvordan dokumenter relatert til KDIs sterkere faglige rolle som organ forholder seg til å sikre rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling i kriminalomsorgen med to forvaltningsnivåer (nr.1 og nr.2 i anbefalingene). Studien søker å forklare rettssikkerhet, rettslikhet, likebehandling som begreper og problemer knyttet til en særskilt gruppe i kriminalomsorgen: utenlandske innsatte.

Problemstillingen lyder som følger:

Hvordan kommer rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling i forhold til utenlandske innsatte til uttrykk i Difis evalueringsrapport (2017:8) og tilknyttede offentlige dokumenter?

Først vil jeg definere hva er *forvaltningsorgan* og hva er *fagorgan*. Hva ligger i innholdet og forholdet og samspillet mellom forvaltningsorgan og rollen som fagorgan? Hva inneholder direktoratets faglighet? Er det et fagorgan, et kompetanseorgan eller et fagdirektorat? Hvordan oppfattes dette av prosessens sentrale aktører? Jeg vil legge fokuset på de tanker og interesser angående styrking av KDI som fagorgan som de ulike prosessdeltakerne bringer med seg. Hva ligger i Difis anbefaling at KDI må ta en sterkere faglig rolle enn i dag? Hvor faglig uavhengig direktoratet må være i fremtiden, vil avhenge av direktoratets type: formål, oppgaver og formell status, fullmakter.

Ved å bruke ordet «uttrykk» vil jeg undersøke hvordan ordene rettssikkerhet og likebehandling forstås, forklares og anvendes. Hvordan og hvorvidt behandler dokumentene problemer og utfordringer som kunne vært aktuelle for utenlandske innsatte og dens likebehandling. For å hjelpe med ved dette spørsmålet gjennomgår jeg publikasjoner i media og ser på de opplyste utfordringene. For å diskutere dette spørsmålet vil jeg gå inn på definisjoner som *rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling* generelt og hva betyr disse begrepene i kriminalomsorgen. Videre ut fra dette vil jeg belyse noen utfordringer angående utenlandske

innsatte i lys av rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling i kriminalomsorgen per dags dato.

1.3 Tidligere forskning

Det er ikke mye forskning på områdene som beskriver direktoratets rolle som fagorgan for å sikre rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling, og særlig i en to-nivå organisasjon. Det kan nevnes en masteroppgave (2015) av Christine Moe Grav med tittelen «Endring før endringen- en studie om organisasjonsendring før endring er bestemt». Studien var opptatt av å undersøke hvordan endringen oppleves i kriminalomsorgen og når planlagte endringsprosesser starter. Studien ble sett i perspektivet til toppledergruppe. De hjelpende trådene for å forstå fagorgans rolle var Difis rapport (2008: 14) «Direktoratenes faglige rolle» og for å forstå bedre organisering av statlig virksomhet var Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets (FAD) Høringsutkast (januar 2012) til veileder i organisering. Denne høringsutkast formidler kunnskap om prinsipper som skal følges og vurderinger som bør gjøres ved organisering av statlig virksomhet.

Hva det gjelder utenlandske innsatte og dens likebehandling i norsk kriminalomsorg, finnes det ikke så mye forskning på dette området. Monica Rønning (2013) har skrevet avhandlingen «I hvilken grad er kriminalomsorgen rettslig forpliktet til å jobbe rehabiliterende med utenlandske innsatte i norske fengsler?: Utenlandske innsattes diskrimineringsvern – vern mot usaklig forskjellsbehandling». Hun så på i hvilken grad kriminalomsorgen er rettslig forpliktet til å jobbe rehabiliterende med utenlandske innsatte. Konklusjonen hennes var at staten har en særlig aktivitetsplikt etter diskrimineringsloven § 3a, men straffegjennomføringslovens generelle og nøytrale bestemmelser bidrar til å opprettholde ulikheten. Hun kom frem til at utenlandske innsattes rettigheter, i forhold til rehabilitering, bør derfor vernes av staten ved en lovbestemmelse.

Martine Styrvold (2017) har skrevet en masteroppgave med tittelen «Fremmed i fengsel - en kvalitativ undersøkelse av utlendinger i norsk kriminalomsorg.» Hun ønsket å finne ut hvordan utenlandske innsatte opplever å sitte i fengsel i Norge. Studien beskrev en slags egen form for dybde, vekt og tetthet av subjektive opplevelser farget av utlendingsstatusen og den betydningen den tilskrives av fengselet og kriminalomsorgen. Det ble lagt vekt på at det rehabiliterende arbeidet har hjulpet utenlandske innsatte å endre seg i en mer positiv retning. Disse positive aspektene hjelper innsatte med en identitetsendring og med å gjøre straffen enklere å takle. Denne studien bidrar til å kaste lys over menneskelige erfaringer med et av statens strengeste maktapparat, over institusjonens kompleksitet, dens utfordringer og institusjonens formål og plass i det større systemet.

I forskningen som finnes, ser man at ingen har forsket spesifikt å se på hvordan KDI som fagorgan kan bidra med å styrke rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling i lys av utenlandske innsatte. Det kan dermed se ut til at min studie muligens kan hjelpe litt med å fylle et hull i forskningen.

1.4 TEORI OG METODE

Direktoratets rolle som fagorgan og rollenes styrking ved omorganisering til to nivåer vil i denne studien analyseres ved hjelp av organisasjonsteoretiske perspektiver. Kan man styrke direktoratsrollen som fagorgan gjennom å sikre rettslikhet og likebehandling? Hva slags utfordringer foreligger med utenlandske innsatte i lys av rettslikhet og likebehandling?

Studiens datamateriale og empiriske grunnlag bygger på offentlige dokumenter, herunder stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, utredninger, tildelingsbrev og handlingsvirksomhetsstrategiplaner. Datamaterialet er direkte eller indirekte tilknyttet forståelsen av rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling i Avbyråkratiseringsetappen. I tillegg har jeg benyttet meg av den nettbaserte informasjonen fra aviser, tidsskrifter hvor det omhandles utenlandske innsatte/utenlandske kriminelle og utfordringer med denne særskilte gruppen.

Jeg har valgt å benytte meg av dokumentanalyse som forskningsmetode. Ut fra min fagbakgrunn er det vanlig å gjøre dokumentanalyser og dette vil prege min metodologiske tilnærming. Jeg vil se på problemene i min studie fra forvaltningsmessige og organisatoriske synsvinkler. I tillegg vil jeg behandle dokumentene fra juridisk synspunkt.

1.5 Studiens struktur

Denne studien er delt i 6 kapitler.

I kapittel 2 presenteres perspektivene som utgjør studiens teoretiske grunnlag. Først gis en kort redegjørelse av internasjonalisering og modernisering av offentlig sektor med New Public Management (NPM) og Whole of Government i fokus. Etterpå tas steg i forklaring hva betyr og innebærer avbyråkratisering og omorganisering i offentlig sektor. Det forklares videre hva slags betydning har forvaltningsorgan, fagorgan, uavhengig fagorgan og hva er dens funksjoner. Beskrivelsen av politisk styring og faglig skjønnsutøvelse, organisering av klageadgang finner sin plass i den teoretiske delen av studien. Til slutt forklares begrepene rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling.

I kapittel 3 presenteres studiens metodologiske utgangspunkt, der det redegjøres for forskningsdesign, datainnsamling og kilder, samt gjøres en vurdering av studiens reliabilitet og validitet.

I kapittel 4 presenteres studiens empiriske materiale og i tilknytning av materialene til kriminalomsorgen.

I kapittel 5 analyseres de empiriske funnene med utgangspunkt i de teoretiske forventningene som presenteres i kapittel 2. Målet er å besvare studiens problemstilling.

I kapittel 6 oppsummeres studiens hovedfunner. Disse funnene knyttes til studiens problemstilling for å besvare hva som kjennetegner hovedtrekkene i prosessen.

2.0 TEORI

2.1 Innledning

Sentralt i forskning står ønsket om å utvikle en stadig bedre forståelse av det fenomenet man jobber med. Teori og teoriutvikling er viktig i slik forskning. «Teorier er (...) det mer eller mindre komplekse bilder av sammenhenger og forhold mellom fenomen en har utviklet, og som en ønsker å prøve mot den konkrete samfunnssituasjon.»²

For å kunne forstå og se hva det ligger i bakgrunnen for å være et sterkere fagorgan med hensikt til å bidra med å sikre rettslikhet og likebehandling i kriminalomsorgen er det nødvendig med innsikt i det teoretiske grunnlaget. Ifølge Roness³ er et teoretisk grunnlag et perspektiv som omfatter flere nærliggende teorier. Man trenger dette teoretiske grunnlaget for å strukturere analysen ved å ta i bruk begreper og sette inn den analysen i en større teoretisk sammenheng. Dette gir et bilde av hvilken rasjonalitet eller fornuftsmessig tankegang som ligger til grunn for de konkrete tiltakene, og viser hvilke antagelser som må være oppfylt for at dette skal fungere.

2.2 Internasjonalisering i kriminalomsorgen

En rekke samfunnsmessige faktorer påvirker kriminalitetsutviklingen i Norge og i Europa. Internasjonalisering, teknologisk utvikling og demografiske endringer som befolkningsvekst, urbanisering og migrasjon er blant disse faktorene.⁴

Globalisering er en «betegnelse for intensivering i global målestokk av de økonomiske, kulturelle og politiske forbindelser på tvers av landesgrensene som ofte antas å skape et behov for økt samarbeid i det internasjonale samfunnet»⁵. Globalisering er en omfattende prosess som preger både det hele samfunnet og det enkelte mennesket. Med sin økte samhandling og påvirkning på tvers av nasjonalgrenser bringer globalisering med seg nye muligheter for kriminalitet hvor lokale kriminelle knyttes opptil en global underverden med illegale transaksjoner. Men samtidig legges det grunnlaget for nye former for kontakt og samhandling på nasjonal og internasjonal basis som blir regulert gjennom nye sett av spilleregler og nye globale ordner. Slike globale ordner er avhengig av aktører som klarer å koble seg til med en viss grad av formlikhet, med å sende budskap på samme frekvens. Organisasjonsteoretikere snakker her om «isomorfi», om felt av organisasjoner som forstår hverandre fordi de er organisert med referanse til de samme spillereglene.

Interne grensekontroller i Europa ble nedbygd med hensikt å effektivisere det interne markedet for varer, tjenester og arbeidskraft i EØS-området. Mennesker i Europa forflytter seg mer over statlige grenser enn tidligere. Åpne grenser som følge av Schengen-samarbeidet har gjort lettere å reise og transportere varer, men de har gjort også lettere å

² Holme og Solvang 1998:50

³ Roness 1997:18

⁴ Prop. 1 S (2017-2018) s. 19

⁵ Østerud 2011:87

reise for kriminelle. Mobil vinningskriminalitet er derfor et voksende fenomen.⁶ «Med mobile vinningskriminelle menes kriminelle personer som ikke har fast opphold i Norge, og som begår vinningskriminalitet og annen grov kriminalitet med hele landet som nedslagsfelt.»⁷

Ifølge Kripos er kriminalitetsbildet i Norge «preget av økt globalisering som har medført en tilstrømming av utenlandske kriminelle aktører og nettverk, og utenlandske kriminelle grupper er i stadig økende grad involvert i organisert kriminalitet».⁸ Den organiserte kriminaliteten består i økende grad av nettverk som samarbeider på tvers av nasjonalitet, etnisitet og annen kulturell tilhørighet.⁹ Nettverkene har store ressurser og kan tilpasse seg raskt samfunnsutviklingen, ny lovgivning og mottiltak fra myndighetene.¹⁰

Kriminalitet som begås av utenlandske statsborgere, har økt betydelig de siste årene. Antallet utenlandske innsatte i norske fengsler har tredoblet seg, rundt 34 prosent av alle fengselsplasser er til enhver tid belagt med utenlandske statsborgere.¹¹ Dette er en økning rundt 20 prosent fra i 2006. Tall fra politiet viser at utenlandske statsborgere knyttes mest til vinningskriminalitet og narkotika¹². Kriminalomsorgens klientell og arbeidsfelt preges i økende grad av et mangfold av kulturer og språk.

2.3 Modernisering av offentlig sektor

Moderniseringsarbeidet i staten kan knyttes til et strukturelt eller instrumentelt perspektiv på studiet av organisasjoner.¹³ Det fokuseres på hvordan organisasjonsstrukturer virker styrende og regulerende på individuell atferd.¹⁴ Gjennom hierarki, arbeidsdeling og programmering blir ulike aktiviteter koordinert og styrt.¹⁵ Problemene oppstår når strukturene ikke passer til den situasjonen organisasjonen står over, det vil si det er en ubalanse mellom problemstruktur og organisasjonsstruktur.¹⁶ I slike tilfeller er reorganisering eller omorganisering det virkemiddelet som ofte tas i bruk for å gjenopprette manglende samsvar.

2.3.1 New Public Management (NPM)

New Public Management (NPM) har innflytelse på den offentlige sektoren i Norge siden 1980-tallet. Denne reformtenkningen er forankret i en markedsmodell og bygger på at «vi er borgere og medlemmer i et felleskap i administrasjonsmodellen, men vi er individuelle konsumenter (eller brukere) som er opptatt av å maksimere egeninteresser i

⁶ NOU 2013: 9 s.71

⁷ Kripos 2012

⁸ «Politiet om utenlandske kriminelle: «Høy tall, sammenlignet med resten av befolkningen»» av Redaksjonen av 21.01.15

⁹ Kripos. Den organiserte kriminaliteten i Norge – trender og utviklingstrekk 2013-2014

¹⁰ NOU 2013: 9 s.72

¹¹ Tall fra nettsiden til kriminalomsorgen på <http://www.kriminalomsorg.no/utenlandske-innsatte.237929.no.html> (hentet 27.februar 2018) (Tallet inkluderer ikke de som sitter i varetekt og de som soner under elektronisk kontroll)

¹² www.politi.no

¹³ Egeberg 1989

¹⁴ Simon 1957

¹⁵ Gulick 1937

¹⁶ Jacobsen 1964

markedsmodellen»¹⁷. NPM kan derfor forstås som forsøk på å overføre ideer fra privat næringsliv til offentlig forvaltning.

NPM bygger på to teoriretninger. Den første retningen bygger på public-choice teori, transaksjonskostnadsanalyse, og prinsipal-agent-teori som orienterer seg om kontroll og kontrakt. Den andre retningen bygger på management teorier som har privat sektor som forbilde og er rettet mot tiltak innenfor ledelse og organisasjon med mål- og resultatstyring.¹⁸ Offentlig sektor må ha mer fokus på effektivitet, resultat, konkurranse, marked og brukere, og mindre på regler, prosess og interne hensyn.¹⁹

NPM støtter seg på tre søyler. Den første søylen er *å tro på ledelse* hvor lederen står i sentrum med sitt mål å etablere en dynamisk organisasjon. Ledelse får et handlingsrom gjennom ulike tiltak og får samtidig et sentralt krav om resultater og måloppnåelse. Det blir da viktig å gjøre mer for mindre, hvor effektivitet knyttes opp mot produktivitetskrav (kostnadseffektivitet).²⁰ Dersom det offentlige har kostnadseffektivitet som et overordnet mål, kan det fort oppstå en konflikt med andre målsettinger²¹, for eksempel hvis man har minimumsbemanning i kriminalomsorgen grunnet innsparinger, kan det hende at man ikke greier å løse oppgaver samfunnet forventer at det offentlige skal løse.

Den andre søylen er *å gå over fra direkte autoritet til indirekte styring*. Byråkratiske autoritetsstrukturer blir da erstattet med kontrakter og konkurranseeksponering.²² Målet er å få oppnå mest mulig fleksibilitet og optimal bruk av ressurser. Tilbakemeldingene kommer direkte fra dem som bruker offentlige tjenester, men ikke fra en kontrollerende direktør eller et politisk organ.²³ Her er det viktig at målstyring er entydig og fungerer med å sette opp et mål-middel-hierarki hvor målsettinger for underordnede enheter er midler til å realisere mål på et høyere nivå.²⁴ Inn i bildet kommer «Benchmarking» som betyr at man finner fram til de andre innen sitt felt, gjerne de beste, og så sammenlikner seg med dem for å bli like flink.²⁵

Den tredje søylen av NPM er *å øke brukerfokusering*. Da blir det satt fokus på tjenestemottakeren som kunde eller bruker. «Sett fra brukernes side, er det mye positivt ved at det offentlige service- og hjelpeapparatet prøver å bli mer sensitivt for deres ønsker og behov»²⁶. Men med dette brukerstyrte systemet kan man også stå overfor noen utfordringer. For eksempel når brukere reagerer individualistisk og egoistisk, uten noe ansvar for felleskapet, og særlig i slike tilfeller når hjelpeapparatet ved utføring av sine legitime kontrollfunksjoner sjekker om midlene brukes slik det var bestemt.

¹⁷ Rønning 2003:232

¹⁸ Christensen og Lægreid 2001:67

¹⁹ Christensen og Lægreid 2001:67

²⁰ Rønning 2003:233

²¹ Rønning 2003:233

²² Rønning 2003:233

²³ Rønning 2003:233

²⁴ Rønning 2003:233

²⁵ Rønning 2003:233

²⁶ Rønning 2003:233

NPM har i Norge sitt uttrykk gjennom beslutningsstil preget av samarbeid enn av konfrontasjon. Kostnadseffektivitet erstatter ikke de tradisjonelle hensynene som er knyttet til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, men kommer som et supplement.²⁷ NPM har sitt fokus på tjenesteyting, brukerorientering og bruk av konkurranseutsetting og markeder. Konkurranseutsetting gir brukerne økt valgmulighet og det er mulig å holde ansvarlig etat for kvalitet og omfang. Det er også bruk av mål- og resultatstyring og fristilling.

Den viktige tanken i NPM er at kvalitet på offentlige tjenester vil bli sikret gjennom fokus på resultat, brukere og konkurranse.

2.3.2 Whole of Government

NPMs innvirkning på offentlig forvaltning i tjuen år med sin sterke fragmentering og spesialisering har medført et økt behov for samordning, integrering og koordinering.²⁸ Politisk ledelse i sammenligning med tidligere tider hvor det har vært mer regelstyrt, har merket at det var blitt vanskelig å plassere ansvar på en legitim måte i strukturen som var fragmentert og differensiert og hvor enkeltaktører utøver skjønn.²⁹ Derfor kom «Whole of Government» som en motreaksjon fra de landene som var mest opptatt av NPM reformer. «Whole of Government» har beholdt NPM som grunnelementer blant annet brukermedvirkning, kostnadseffektivitet og ledelse og i tillegg benyttet seg av andre reformelementer som skulle sikre samordning, integrering, politisk styring. «Whole of Government» blir kjennetegnet som en reaksjon på fragmenteringsproblematikken fra NPM inspirerte reformer ved å redusere «wicked issues» som følge av en sterk institusjonell fragmentering ved ulike enheter og ulike forvaltningsnivå³⁰. Andre reformelementer skulle hjelpe til mer helhetlig og integrert forvaltning hvor det var både vertikal og horisontal samordning. Integrering skulle skje på lokalt nivå og helheten vil samles på overordnet nivå. Resultatet av denne omorganisering blir da ikke noe konkurranse med hverandre og utnyttelse av ressursene blir bedre på overordnet plan. «Whole of Government» er kjent for sin orientering mot koordinering av tjenester og samhandling for å gi brukerne en mer helhetlig tjenesteytelse³¹.

2.3.3 Avbyråkratisering

I løpet av de siste tiår har globalisering, teknologisk utvikling og endrede konkurranse- og etterspørselssituasjon flyttet offentlig sektor på den fornyelsesbølgen både organisatorisk og ledelsesmessig. Fremveksten av flatere strukturer med fokus på omstillingsevne, desentralisering av myndighet, effektiv ressursutnyttelse og tverrfaglig arbeid³² preger offentlig sektor. Ideen om flate strukturer er en del av en større idéstrøm, nemlig en idé om

²⁷ Christensen og Læg Reid 2001:74

²⁸ Christensen og Læg Reid 2007:74

²⁹ Christensen og Læg Reid 2007:75

³⁰ Christensen og Læg Reid 2007:75

³¹ Christensen og Læg Reid 2007:75

³² Hillestad 2003

avbyråkratisering, det vil si byråkratiets stabilitet til flatere strukturens fleksibilitet³³. Denne organisasjonsformen er nå som et ideal for den moderne organisasjonen og samtidig som en reaksjon mot det klassiske byråkratiske idealet om hierarki, administrative rutiner og horisontal og vertikal arbeidsdeling³⁴.

Avbyråkratisering kan deles i undergrupper, nemlig ideer om fleksibilisering og kontraksjon³⁵. *Fleksibilisering* betyr høy ombyggingstakt, det vil si stadig raskere og mer dyptgripende endringer av organisasjoners formelle strukturer og økt bruk av midlertidige organisasjonsformer. *Kontraksjon* betyr «sammentrekking av organisasjoner i det horisontale planet»³⁶ og kan komme til uttrykk i form av «utflating». Horisontal kontraksjon handler primært om å fjerne avdelinger for å fokusere på kjernevirksomhet³⁷, mens vertikal kontraksjon er betegnet som en flat struktur³⁸. Den vertikale kontraksjonen beveger seg bort fra den klassiske byråkratiske pyramiden som har formet organisasjonsstruktur og over til organisasjonsstruktur med få nivåer. Målet med utflating av formelle strukturer er å gjøre organisasjonen mer effektiv og fleksibel.

Selve utflatingsgrepet, det vil si et grep for å «steke ut fett» (formulering av Hammer og Champy (1993))³⁹, handler om å kutte ledd i den vertikale strukturen, og vil ofte bety at mellomnivåer og mellomledere fjernes⁴⁰. En flat struktur betyr at det er få hierarkiske nivåer og stort kontrollspenn i en organisasjon, samt at beslutninger er desentralisert.⁴¹

Utflating er sett fra offentlige organisasjoner som et virkemiddel for å realisere ulike målsettinger og det er fire normer/argumenter som knyttes til å flate ut hierarkiske strukturer.⁴² 1. Samtidens organisasjoner skal være *styrbare fra toppen* for å øke toppledelsens styringskapasitet og å etablere mer direkte styringslinjer og relasjoner til operative enheter. 2. Moderne organisasjoner skal være *markeds- og kundeorienterte*. En vertikal styringsstruktur med få hierarkiske nivåer holdes ofte som en forutsetning for å gi operative enheter flest mulig frihetsgrader til å treffe raske beslutninger og arbeide kunderettet uten å bli detaljstyrt av «småkonger» uten kundekontakt. For «street-level bureaucrats» og «fotfolket» kan nedbygging av hierarkiske mellomnivåer fremstå som et demokratiseringsgrep, dels fordi man får mer autonomi, dels fordi avstanden til toppen antas å bli kortere, og man har mer direkte adgang til «makten». Toppledelsens og fotfolkets motiver kan være motsetningsfulle, men toppledelsen ser bedre muligheter for økt kapasitet til direkte å kunne styre og disiplinere operative enheter, hvor fotfolket ser muligheter for flere frihetsgrader til å styre seg selv. 3. Samtidens organisasjoner skal være *kostnadsbevisste*. Fjerning av mellomnivåer sees på som en mulighet til reduksjon av

³³ Røvik 2016:124

³⁴ Christensen m.fl. 2010:37-38

³⁵ Røvik 2016: 124

³⁶ Røvik 2016: 144

³⁷ Røvik 2016: 124-125; 132-136

³⁸ Røvik 2016:136-138

³⁹ Røvik 2016:138

⁴⁰ Røvik 2016: 136-138

⁴¹ Caroli and Van Reenen 2001

⁴² Røvik 2016: 143

kostnader. 4. En teknologioptimisme med troen på at med hjelp av moderne informasjonsteknologi kan erstattes mellomledere.⁴³

Her vi man også nevne to motforestillinger til en slik flat struktur. *Hensynet til kontrollspennet*⁴⁴ tilsier at det kan være uheldige konsekvenser dersom kontrollspennet blir for bredt og at det blir få ledere på for mange ansatte. Det var grunnen til hvorfor i den dype hierarkiske organisasjon ble det lagd flere myndighetsnivåer og høyden på hierarkiet ble økt. Det andre er *hensynet til rettssikkerheten*⁴⁵. I hierarkiske strukturer blir den enkelte leders myndighetsområde (kompetanseområde) innskrenket og flere nivåer betyr også at borgerne kan anke sine saker over flere ledd oppover i systemet.⁴⁶

Idéstrømmen avbyråkratisering er en internasjonal trend som har stor påvirkning på organisasjonslivet i våre dager, og kan karakteriseres som omfattende og kompleks.⁴⁷

Offentlige organisasjoner har i dag en viktig målsetting: å være kostnadsbevisste. Dette førte til at offentlig sektor og særlig kommunesektoren har fått gjennomført reduksjoner i de hierarkiske nivåene i administrasjonene de siste årene⁴⁸. I denne reduksjonsretningen vil Kriminalomsorgen bevege seg også.

2.4 EN MER EFFEKTIV OFFENTLIG SEKTOR

I 2015 startet regjeringen en reform for å avbyråkratisere og effektivisere statlige virksomheter: «ABE-reformen». Å vurdere en slik reform ble Norge anbefalt av OECD i 2013. Regjeringens perspektivmelding (Meld. St. 29 (2016-2017) trakk frem effektivisering som en viktig strategi for å møte utfordringen med strammere handlingsrom i årene fremover.⁴⁹

Som i næringslivet er det også i offentlig forvaltning et potensial for å bli mer effektiv.⁵⁰ Regjeringens mål er å få mer effektiv bruk av felleskapets ressurser og regjeringen forutsetter at offentlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Alle statlige virksomheter som har driftsbevilgning er omfattet av reformen, også sektorer som er politisk prioritert.⁵¹ Offentlig sektor har behovet for omstilling og effektivisering.

Regjeringen poengterer at ABE-reformen gir insentiver til mer effektiv statlig drift, og den skaper handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet.⁵² I Difi sin rapport 2016:6 omhandles *effektivisering* i betydningen *kostnadseffektivisering hvor muligheter for innsparinger i budsjettet er den viktigste hensikten* og i betydningen *gevinst i form av økt kvalitet i tjenester eller arbeidsprosesser*.

⁴³ Røvik, 2016: 142-144

⁴⁴ Røvik 2016: 136

⁴⁵ Røvik 2016: 137

⁴⁶ Røvik 2016: 136-137

⁴⁷ Røvik 2016:124

⁴⁸ Røvik 2016: 141

⁴⁹ Meld. St. 29 (2016-2017)

⁵⁰ Regjeringens pressemelding nr. 45/2014

⁵¹ Regjeringens pressemelding nr. 45/2014

⁵² Meld.St.1 (2017-2018) s.120

Gevinstrealisering er tett knyttet til effektiviseringsbegrepet og omhandler gevinster som gir budsjettmessige besparelser, bidrar til økt kvalitet i tjenester, gir effekt i form av økt kvalitet og besparelser for publikum, kommuner, næringsliv.⁵³

Omstillinger av statlige virksomheter er som regel forbundet med ulike typer organisatoriske endringer, inkludert geografiske flyttinger, men kan også omfatte effektivisering i form av nedbemanning.⁵⁴

I Difis rapport 2016:6 ble det identifisert tre nøkler som hjelper å skape et økt handlingsrom for effektivisering. Den første nøkkelen er *å styrke koblingen mellom sentralt initierte og lokalt initierte effektiviseringstiltak*. Dette skjer når departementenes og virksomhetenes initiativ trekker i samme retning og fordrer bedre styring og mer tillit. Den andre nøkkelen er *«sentral tilrettelegging for effektivisering»*. Det er viktig å få større trykk på effektivisering gjennom sentrale grep og fellesløsninger. «Aktuelle grep kan være økt bruk av sektoranalyser som grunnlag for budsjettkutt, en sterkere kobling mellom finanspolitikk og forvaltningspolitikk, økt bruk av administrative fellesløsninger og *en mer kompetent og strategisk arbeidsgiverrolle*».⁵⁵ Den tredje nøkkelen er *lederens ansvar for å skape kultur for endring*. Lederen i en virksomhet har nøkkelen til å skape en kultur for endring. Derfor må lederen «kontinuerlig forbedre arbeidsprosesser og motivere medarbeidere til å endre arbeidsform og arbeidsoppgaver i tråd med virksomhetens behov»⁵⁶.

Regjeringen i Jeløy-plattformen i januar 2018 har gitt uttrykk for at regjeringen vil vurdere organiseringen i kriminalomsorgen, med sikte på økt kapasitet og bedre tilbud i kriminalomsorgen. Regjeringen vil mest sannsynlig begynne med omorganiseringen i den nærmeste tid, det vil si utflating av den hierarkiske strukturen/ sentraliseringen.

2.5 Sentralisering versus desentralisering

Empirisk vil jeg gjennom dokumentanalyse studere hvorvidt det ligger en sentraliseringstendens til grunn i offentlige dokumenter og rapporter. Derfor er det av betydning å se nærmere på hva innebærer sentralisering og desentralisering.

Sentralisering kan kort omtales som «make the manager manage»⁵⁷. Dette handler om å få raskere beslutninger sentralt hvor strategiske beslutninger, prioriteringer, koordinering, samordning og implementering blir lettere. Administrasjonen er slankere og det er mindre byråkrati. Kontrollen blir forenklet. Likhet og rettferdighet både i resultat og prosess har sin viktige rolle. Det blir gjennomført standardisering og beste praksis dominerer i virksomheten. Det blir bedre utnyttelse av kompetanse og ekspertise, forutsigbarhet og oversiktlige ansvarsforhold. Negative kjennemerker kan være avstand fra topp til bunn, kompleksitet, informasjonsproblem og demokratiproblem.

⁵³ Difi rapport 2016:6 s.2

⁵⁴ Veiledninger fra KMD og DFØ

⁵⁵ Difi rapport 2016:6 s.2

⁵⁶ Difi rapport 2016:6 s.2

⁵⁷ Rykkja 2014

Desentralisering kan kort omtales som «let the manager manage»⁵⁸. Dette handler om å få raskere beslutninger lokalt hvor det er lokale tilpasning tilstede. Makt og ansvar sendes til dem som kjenner problemet lokalt. Problemer løses nært «brukeren». Dette er mer oppmerksomhet overfor befolkningens ønsker og behov. Det fremheves likeverdighet fremfor likhet. Entusiasme, motivasjon og interesse for oppgaver er konsentrert lokalt. Fleksibilitet, variasjon og innovasjon er merkbare tegn. Ekspertise og kompetanse er mer variert og det frigis rom for strategiske oppgaver sentralt. Offentlig sektor blir slankere og forhindrer unødvendig byråkrati. Sektoren blir rettferdig, med mer tillit. Det blir mindre konflikter og minoriteter får bedre beskyttelse. Konkurransen mellom ulike deler av forvaltningen kan økes. Negative kjennemerker ved desentralisering kan være at det blir mer kompleksitet med flere nivåer og flere ledere, effektiviteten minskes og kostnader blir høyere. Det blir mer byråkrati som er uoversiktlig og med motstridende signaler. Effekten kommer til å bli destabiliserende. Det kommer til variasjon i omfang, kvalitet og praksis. Det blir mindre likebehandling, forutsigbarhet og rettssikkerhet.

Her ønsker jeg å vise til at de grensene som er for vide i forhold til ett problem, kan være for trange i forhold til et annet. Dahl og Tufté påpeker i boka «Size og Democracy» (1973) at små enheter kan gi borgerne større mulighet til å påvirke politiske vedtak, samtidig som enheten har mangelfull kontroll over de faktorene som befolkningens livsvilkår avhenger av. Større enheter kan derimot gi bedre kontroll over betydningsfulle faktorer, mens de individuelle påvirkningsmulighetene reduseres. Ingen politisk gresedragning kan løse opp dette dilemmaet.⁵⁹

2.6 Hva er et forvaltningsorgan og et fagorgan?

I forarbeidene til forvaltningsloven Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) «Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)» er det sagt at «begrepet «forvaltning» brukes i to ulike betydninger, dels rent funksjonelt med sikte på arten av den virksomhet som utøves, og dels institusjonelt med sikte på den myndighet eller det organ som utøver virksomheten»⁶⁰. Forvaltningsloven § 1 definerer forvaltningsorgan som «et hvert organ for stat eller kommune». Loven gjelder ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget, jf. Forvaltningsloven § 4 fjerde ledd. I Norge er typiske forvaltningsorganer departementene, direktoratene, fylkeskontorene, de kommunale styrer og nemnder.

Forvaltningsorgan⁶¹ er organisert innenfor rammen av staten og juridisk sett er en del av staten som juridisk person, og staten har fullt ansvar for dette organet. Tradisjonelt er

⁵⁸ Rykkja 2014

⁵⁹ Østerud 2014:61, Dahl and Tufté 1973

⁶⁰ Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) s. 21

⁶¹ NOU 2003:34

fagorganet inndelt i tre underformer: ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter⁶².

Forvaltningsorganer omfatter både myndighetsutøvende organer og organer som driver tjenesteproduksjon og service. De er med visse unntak direkte underlagt departementenes styringsmyndighet både i faglige og administrative forhold⁶³. Forvaltningsorgan som form brukes for statlig virksomhet og det stilles store krav til politisk og konstitusjonell kontroll og ansvar. Overordnet politisk hold må ha muligheten for å styre virksomheten dersom dette trenges, også ved den løpende driften⁶⁴. Statlig forvaltningsorgan har fire typiske trekk⁶⁵: er en *del* av staten som *juridisk person*, styres ved *instruksjon*, er direkte underlagt Stortingets, Kongens og vedkommende departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon og det foreligger muligheter til overordnet styring med alle sider ved den løpende driften.

Ordinære forvaltningsorganer er omfattet av statens *felles regelverk*, blant annet offentlighetsloven, forvaltningsloven, tjenestemannsloven, bevilgningsreglementet og økonomiregelverket.

Ordinære forvaltningsorganer omfatter virksomheter som departementene og de fleste ytre forvaltningsorganene som direktoratene, etater og tilsyn. Et ytre organ er et utførende og rådgivende organ som opptrer på vegne av det departementet det er underlagt. Dette departementet er også klageorgan for vedtak som er fattet av det underliggende organet. Den ytre etaten er forvaltningens spesialistenhet, mens det overliggende departementet skal følge opp at spesialistene opptrer innenfor gjeldende politiske rammer. Statsråden for det overliggende departementet er politisk ansvarlig for det arbeid som utføres i den ytre etaten⁶⁶. «Direktoratene ivaretar faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men samtidig har en politisk forståelse»⁶⁷. Kriminalomsorgsdirektoratet er en slik ytre etat med sentrale administrative oppgaver tillagt i lov, eller gjennom instruks eller fullmakt, og er et av hovedfokusene i denne studien. KDI har hele landet som sitt virkefelt og er direkte underlagt Justis- og Beredskapsdepartementet. Underordningen gjelder både budsjett og administrative saker, faglige spørsmål. Selv om det skjer en klar oppgavedeling mellom departementet og direktoratet, vil departementet i utgangspunktet stå fritt til å gå inn i enhver sak og omgjøre den avgjørelsen som er truffet, jf. forvaltningsloven § 35 annet og tredje ledd.⁶⁸

⁶² NOU 2003:34

⁶³ Graver, 2015: 151

⁶⁴ Notat 1997: 8, s.7

⁶⁵ Notat 1997: 8, s.7

⁶⁶ www.no.m.wikipedia.org

⁶⁷ Statskonsult 2002:39

⁶⁸ Graver 2015:153-154

Direktoratet som fagorgan eller kompetanseorgan har som oppgave å sikre at beslutninger som tas i departementene, i direktoratet selv, hos andre offentlige myndigheter, i tjenestene og av den enkelte, har en god forankring⁶⁹.

Forvaltningen har fire grunnverdier som er sentrale for at det norske politisk-administrative systemet skal oppfattes som legitimt og ha innbyggernes tillit. Direktoratet som en del av et politisk-administrativt system har også disse grunnleggende forvaltningsverdiene⁷⁰ som demokrati (demokratisk legitim styring), rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet.⁷¹ *Demokrati* betyr at forvaltningen skal være politisk styrt og lojal overfor statsråden, regjeringen og Stortinget. Det er viktig åpenhet for innsyn, innbyggernes deltakelse, medbestemmelses- og medvirkningsmulighet fra ansattes og organisasjonens side. *Rettssikkerhet* innebærer at forvaltningen er bundet av lov og rettssikkerhet ivaretas når det gjelder innholdet i beslutningen og i beslutningsprosessen. Forvaltningen har et særskilt ansvar for de som ikke selv kan ivareta sine interesser.⁷² *Faglig integritet* betyr å opptre partipolitisk nøytral, å ha som plikt til å gi velbegrunnede og kunnskapsbaserte råd, ut fra beste faglige skjønn sørge for at riktige politiske vedtak blir satt ut i livet.⁷³ Under *effektivitet* forstår man å bruke ressursene slik det er politisk bestemt, og å nå de politiske fastsatte målene på den mest effektive måten.⁷⁴ Effektivitetsbegrepet har tre viktige aspekter: kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet.

Direktoratet kan tilføre merverdi når vedtatt politikk gjennomføres i samsvar med forvaltningsverdiene og de aksepterte prosedyrene som demokratisk legitim styring og iverksetting, korrekt og brukerrettet myndighetsutøvelse, faglig legitimitet og initiativtaker for effektivitet og samordning.⁷⁵

2.7 Politisk styring og faglig skjønnutøvelse

Norsk forvaltning er bygd opp etter en hierarkisk styringsmodell. Ansvaret for alle deler av statsforvaltningen er samlet hos statsråden. «Politikkens kontroll over byråkratiet har vært et gjennomgående hovedtema i norsk forvaltningshistorie, fra vedtakelsen av formannskapslovene i 1837 og gjennombruddet av parlamentarisme på slutten av 1800-tallet, og frem til vedtakelsen og videreutviklingen av kommunal parlamentarisme fra 1985»⁷⁶.

I norsk forvaltning er det bygd to felter: et politisk felt som er beslutningsfelt og et faglig som er saksbehandlingsfelt. «Byråkratiet (faglig) er premissleverandør til politisk ledelse, som på dette grunnlag definerer overordnede mål og vurderingskriterier, som i sin tur utgjør rammen for individuelle beslutninger i tjenstemannsapparatet, i den utstrekning disse ikke

⁶⁹ Statskonsult 2004:71

⁷⁰ St.meld. nr. 19 (2008-2009) s.62

⁷¹ Difi rapport 2013:11

⁷² Organisering av statlig virksomhet 2012:10

⁷³ Organisering av statlig virksomhet 2012:10

⁷⁴ Organisering av statlig virksomhet 2012:10

⁷⁵ Difi rapport 2013:11 s.42

⁷⁶ Andersen m.fl. 2017: 67

treffes direkte av politiske organer (for eksempel statsråd), på grunnlag av innstilling fra fagetaten»⁷⁷. «Denne sammensmeltingen av politisk og administrativt lederansvar kompliserer ansvars- og kommunikasjonslinjene i forvaltningsapparatet»⁷⁸. «Når politisk ledelse gir mer eller mindre tydelige signaler om hvordan en lov skal forstås eller praktiseres, hvem har da ansvaret for de avgjørelsene som treffes?»⁷⁹. Hvilke konsekvenser de elementene av politisk kontroll eller påvirkning av forvaltningens saksbehandling kan ha for den tilsatte byråkrats rolleforståelse? For eksempel dette er viktig i min undersøkelse. Skal kriminalomsorgen føle seg bundet av styringssignaler fra departementet om en restriktiv holdning til utenlandske innsatte med utvisningsvedtak som egentlig etter straffegjennomføringsloven har de samme rettigheter og plikter som norske innsatte?

Styring og kontroll med forvaltningens skjønnsutøving skal ifølge teorier ivareta to ulike hensyn, materielle og prosessuelle. Overordnede, materielle målsettinger for forvaltningens virksomhet kommer til uttrykk i politisk forankrede regelverk, det vil si lover og nasjonale forskrifter. «Når disse politiske valgene skal settes ut i livet i en konkret forvaltningsmessig sammenheng, må de overføres i understandarder – dels når det gjelder de mer presise kriteriene som enkeltavgjørelser eller praktisk tjenesteyting skal baseres på, og dels i form av regler om prosedyrer for de avgjørelser som tas – det skjønns som skal utøves»⁸⁰. «Disse understandardene utgjør de generelle styringsredskapene som står til rådighet for den politiske og faglige ledelsen av forvaltningsapparatet»⁸¹. Ved bruk av presedenser – egen praksis – skaper man en normativ ramme for skjønnsutøvingen, det vil si en form for en linje man vil og skal følge så lenge ikke noe annet er uttrykkelig bestemt.

Kriminalomsorgsdirektoratet ved anbefalte to nivåer i kriminalomsorgen vil samle behandling av alle klager på direktoratets nivå. Med dette skrittet vil KDI samle sin egen praksis og skape en normativ ramme for skjønnsmessig vurdering. KDI kan sikre at skjønnsmyndighet blir utøvd riktig og gjennomtenkt, og ikke vilkårlig.

2.8 Organisasjonsendring/Omorganisering

Omorganisering i kriminalomsorgen er fortsatt en pågående sak i staten og i denne sammenheng vil jeg vise til det første oppdraget fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) til KDI datert 10. juni 2014 hvor JD vurderer å innføre en organisering av kriminalomsorgen med to forvaltningsnivåer uten regioner.

De siste 20 årene har det vært et stort og økende antall omorganiseringer i sentralforvaltningen. I perioden 1992-2007 ble det gjennomført 45 sammenslåinger som i utgangspunktet tok omkring 350 enheter. I samme periode er antall statsansatte redusert med en fjerdedel, hovedsakelig som følge av utskilling til egne rettssubjekter. Omorganiseringene har kommet som svar på endringer i omgivelsene, nye prioriteringer,

⁷⁷ Andersen m.fl. 2017: 67

⁷⁸ Andersen m.fl. 2017:67

⁷⁹ Andersen m.fl. 2017: 68

⁸⁰ Andersen m.fl. 2017: 70

⁸¹ Andersen m.fl. 2017: 71

behov for nye rolleavgrensninger og for å sikre bedre styring og effektivisere ressursbruken⁸².

Riksrevisjonens gjennomgang av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel (Riksrevisjonen, 2004) viser at omorganiseringer i varierende grad bidrar til mer effektiv ressursutnytting, bedre styring og samordning og sterkere brukerretting. Et hovedfunn er at gevinsten ved omorganiseringer blir gjerne overvurdert, mens kostnadene blir undervurdert. Effekten av organisatorisk endring vil avhenge av hvordan nye formelle strukturer samspiller med og understøttes av kulturelle faktorer.⁸³ Studier viser at mellom 70 og 80 prosent av alle endringsinitiativ mislykkes⁸⁴.

Flere sektorer som før var inndelt i tre etatsnivåer, har nå redusert inndelingen til to etatsnivåer. Kriminalomsorgen vil gjøre det samme. Omorganisering til flatere struktur begrunnes ofte med et behov for å effektivisere sektoren gjennom å redusere administrasjon og å gi førstelinjen kortere vei til det sentrale beslutningsnivået.

Siden 2014 er kriminalomsorgen i modus av omorganisering. JD og KDI ser behovet for å flate ut den hierarkiske strukturen i organisasjonen med å fjerne mellomledet: de fem regionkontorene. Kriminalomsorgen er i dag organisert i tre nivåer og vil bli organisert i to nivåer. Kriminalomsorgen bør i lik linje ta vurdering av ansvarsforhold, styring og autonomi og av prinsipper for spesialisering og samordningsbehov. Det er veldig viktig at balanse og veksling mellom desentralisert oppgaveløsning og sentralisert styring er på plass og godt gjennomtenkt. Toppledelsen i i kriminalomsorgen med to nivåer kan få et stort koordinerings- og kontrollspenn. Derfor er det viktig at enhetene/medarbeiderne får gode forutsetninger for å være *faglig selvstendige* og ansvarlige for sin kvalitet.

Arbeidssituasjonen vil bli mer motiverende og tilfredsstillende både for kriminalomsorgen og den enkelte medarbeider. Hvis toppledelsen i kriminalomsorgen forbinder det store kontrollspennet med en viss grad av standardisering (arbeidsprosesser, kompetanse, resultater eller normer) og mulighet for resultatmåling, vil kravene til ledelse og styring forenkles og det blir en god oppfølging av mange underliggende enheter⁸⁵.

Kriminalomsorgen i to nivåer vi få mulighet å se på sakene i større grad og i sammenheng på tvers av ansvarsområder. Forvrengning av informasjon gjennom mange ledd vil bli redusert og informasjonsflyten blir lettere. Medarbeiderne blir enda bedre inkludert i etatens virksomhet. «En to-nivåmodell kan bidra til tydeligere og mer enhetlig etatsledelse, samt sikre bedre rettslikhet og likebehandling».⁸⁶

2.9 Uavhengig fagorgan

«*Avgjerds*makt i enkeltsaker må sikre rettstryggleik og likehandsaming. Det kan, som i dag, i nokre tilfelle tale for at enkeltvedtak vert gjort med fagleg sjølvstende gitt i lov. Dette er særleg viktig i tilfelle der staten sjølv er part, til dømes som næringsaktør. *Ombodslignande*

⁸² Difi 2008a

⁸³ Organisering av statlig virksomhet 2012: 6

⁸⁴ Blanchard 2010

⁸⁵ Organisering av statlig virksomhet 2012: 6

⁸⁶ Difi evalueringsrapport 2017:8 s.2

funksjonar bør organiserast med fagleg sjølvstende gitt i lov. Om desse funksjonane er lagde til verksemdar som og skal vere ein del av apparatet for iverksetjing av statlege mål, bør verksemdene vere ein del av statsforvaltninga. *Statlege oppgåver* knytte til kunnskapsutvikling bør i hovudsaka organiserast som ein del av staten, men slik at verksemdene har stort fagleg sjølvstende gitt i lov.» St.meld. nr. 19 (2008-2009)

Faglig uavhengighet betyr at forvaltningsorgan har en viss faglig frihet og at det er lagt formelle begrensninger på hvor mye departementet kan styre eller instruere underliggende forvaltningsorgan. Forvaltningsorgan kan ha også en stor faglig frihet uten å ha fått begrenset statsrådets instruksjonsrett, det vil si ikke å ha formalisert.

I utgangspunktet vil statsrådets parlamentariske ansvar reduseres tilsvarende den aktuelle reduksjon i instruksjons- og overprøvingsretten. Men uansett vil statsråden og departementet alltid beholde et overordnet sektoransvar for å følge med og eventuelt initiere struktur- eller regelendringer for å korrigere en eventuell uheldig utvikling⁸⁷.

Forvaltningsorganer med en formalisert faglig uavhengighet får ofte også særskilte fullmakter av økonomisk art. Men det finnes forvaltningsorganer, for eksempel UDI, som har en lovfestet uavhengighet i enkeltvedtak, uten noen økonomiske eller administrative fullmakter.

Regjeringen har satt en liste med sjekkpunkter⁸⁸ når en faglig uavhengighet bør formaliseres: Er det behov for at organets ledelse trenger en mer selvstendig stemme i offentligheten og vil uttale seg offentlig uten at politisk ledelse i samme grad oppfattes som ansvarlig for synspunkter og posisjoner? Er det behov for å skjerme et organ mot løpende politisk styring og overprøving, dels for å avlaste politisk nivå og dels for å sikre konsekvent håndheving av et regelverk? Er det behov for bedre samsvar mellom ansvar og styring? Er det behov for å sikre tillit til at kunnskapsproduksjon skjer uavhengig av politiske myndigheter? Er det behov for å skjerme visse hensyn mot samordning og avveining i forhold til andre hensyn staten også forvalter, slik det for eksempel kan sies om enkelte menneskerettighetsrelaterte verdier som personvern og ytringsfrihet (jf. medieeierskapslovgivningen)?

Det bør også stilles noen kontrollspørsmål når man vurderer å gi formell uavhengighet: Hvordan kan det aktuelle organet og dets ledelse trekkes til ansvar for sine aktiviteter og beslutninger når departementet er avskåret fra å gripe inn? Kan for eksempel allmennheten sikres særskilt innsyn i det aktuelle organets disposisjoner ved at organets pålegges å avgi utførlige årsrapporter, og bør disse gjøres til gjenstand for debatter i Stortinget? Bør slike organer alltid ha et styre som kan pålegges kontrolloppgaver overfor virksomhetsledelsen?

Økt uavhengighet kan bidra til å tydeliggjøre skillet mellom faglige og politiske vurderinger og beslutninger. Når instruksjonsadgangen ikke formelt er avskåret kommer ikke dette skillet

⁸⁷ Smith 2002

⁸⁸ St.meld. nr 19 (2008-2009) s.62

klart fram fordi instruksjon/overprøving kan skje uten at det blir offentliggjort. "Avskjæring av instruksjonsretten vert særleg brukt i saker der det er viktig å vise at avgjerdene er tekne på reint fagleg og lovbasert grunnlag og utan omsyn til politiske preferansar statsråden måtte ha".⁸⁹

Det er flere måter å formalisere eller markere en særskilt uavhengig status og rolle⁹⁰: - Lovfesting av virksomhetens ansvar og oppgaver - Avskjæring av departementets adgang til å gi retningslinjer for lovtolkning og skjønnsutøvelse - Avskjæring av departementets adgang til å instruere om innhold i enkeltvedtak - Avskjæring av departementets adgang til egeninitiert omgjøring av vedtak fattet i underliggende organ - Avskjæring av departementets adgang til å stille krav til organisering, saksbehandling, kompetanse mv. - Klagebehandling lagt til uavhengig nemnd (istedenfor departementet).

Styrken i slike begrensninger avhenger av hvordan de er regulert. Ifølge JDs veileder i lov- og forskriftsarbeid er det viktig at formell uavhengighet framgår av lov på en slik måte at det er tydelig hva uavhengigheten omfatter og innebærer.

I de tilfeller der det fortsatt ikke er formalisert, er det som regel enighet om at politiske myndigheter skal holde "armlengdes avstand" til de faglige vurderingene i slike organer⁹¹. Uavhengigheten blir likevel tydeligst markert gjennom lovfesting. I lov kan det bli fastsatt at et underliggende organ er tillagt en bestemt rolle som fagorgan.

Det kan også bli fastsatt i lov at et underliggende organ er tillagt myndighet til å treffe vedtak, og i så fall vil et departement typisk være tilbakeholdende med å styre/instruere om forhold som kan sies å høre inn under det myndighetsområde som er gitt det underliggende organet direkte i lov. Her kan det imidlertid bli uklare grenser for hva det er legitimt for departementet å gripe inn i og hvorvidt departementet kan instruere skjønnsutøvelsen i enkeltsaker⁹².

Et alternativ til lovfestet uavhengighet kan være overføring av prinsippet om faglig uavhengighet i vedtektene til den aktuelle virksomheten⁹³.

Hvor mye faglig uavhengighet får KDI ved omorganisering av kriminalomsorgen i to nivåer er det avhengig av JD. JD vil at KDI blir en sterk og tydelig etatsledelse og et sterkt faglig organ.

2.10 Organisering av klageadgang

Adgangen til å få en fornyet prøving av en forvaltningsavgjørelse representerer en sentral del av det alminnelige forsvarlighetsprinsippet.⁹⁴ Klageadgangen er også en viktig del av

⁸⁹ St.meld. nr. 19 (2008-2009) s. 62.

⁹⁰ St.meld.nr.19 (2008-2009) s.62

⁹¹ St.meld.nr.19 (2008-2009) s.63

⁹² Eckhoff og Smith 2003: 124

⁹³ St.meld.nr.19 (2008-2009) s.63

forvaltningens interne kontroll og overordnede organers kontroll med underordnede organers avgjørelser⁹⁵. Ved klageadgangen tas hensyn til den enkelte berørte private interesser ved en avgjørelse, og hensyn til demokrati, politisk styring og kontroll med forvaltningen. Dette fremgår klart av forvaltningskomiteens innstilling: «Klageretten har til formål å sikre riktige vedtak og trygge den enkeltes rett, men den er et ledd i forvaltningens egen kontroll med sine avgjørelser»⁹⁶.

Virksomhet som utøver myndighet har strenge krav ved saksbehandlingen av enkeltvedtak og klager. Det legges stor vekt på forutsigbarhet og likebehandling, kvalitetssikring og hierarkisk kontroll.

I henhold til forvaltningsloven er overordnet forvaltningsorgan klageinstans for forvaltningsvedtak. Klagereglene gjelder bare hvor forvaltningen treffer enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 3. Den enkelte som berøres av et enkeltvedtak har rett til å klage, har en individuell klageadgang. Den enkelte får med sin klage avgjørelsen prøvd på nytt av et annet organ enn førsteinstansen. Denne muligheten er et viktig uttrykk for en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i staten.

I noen tilfeller er departementet klageinstans for et direktorat, andre ganger kan et direktorat være klageinstans for vedtak som fattes av et av direktoratets egne underordnede kontorer som førsteinstans. I medhold av særlovgivning kan det bli opprettet særskilte klagenemnder som ikke har annen myndighet overfor førsteinstansen enn å behandle og avgjøre klager. Begrunnelsen for slike klagenemnder er knyttet til hensynet til uavhengighet og likebehandling, behov for ekstern ekspertise i klagebehandlingen, samt hensynet til å rendyrke departementenes oppgaver som overordnede fagorganer og som fagressurser for politisk ledelse, og derfor redusere omfanget av enkeltsaksbehandling i departementene.⁹⁷ Bruk av særskilte klagenemnder med en viss grad av uavhengighet fra fagdepartementet kan i utgangspunktet sees som fordelaktig for rettssikkerhetshensynet.

Det ble for noen år siden gjort av Statskonsult⁹⁸ en kartlegging av bruken av klagenemnder og det ble stilt spørsmål om klagenemnda i de tilfeller hvor førsteinstansen selv er saksforbereder for nemnda klarer å gjøre en reelt uavhengig vurdering av den vurdering som ble gjort i førsteinstans. Kriminalomsorgen har ikke en særskilt klagenemnd per i dag, men i 2001 var det noen vurderinger om dette. Det samme spørsmål kunne bli stilt til KDI som klageinstans ved to nivåer i kriminalomsorgen hvor førsteinstansen selv er saksforbereder for KDI som klageinstans. Stor vekt på etatsinterne vurderinger i klagesaksbehandlingen kan begrense klageinstansens evne til å foreta en ny og reell prøving av den aktuelle sak. Dersom departementet er klageinstans, vil det være større organisatorisk avstand, samtidig som departementet har et bredere saksområde og et videre perspektiv enn de spesialiserte

⁹⁴ Graver 2015: 461

⁹⁵ Graver 2015: 461

⁹⁶ Graver 2015: 463

⁹⁷ Statskonsult 2003

⁹⁸ Statskonsult 2003

etatene. På den annen side har departementene et behov for å sikre kapasitet til sin rolle som overordnet fagorgan. Derfor vil JD føre klagesaksbehandlingen av saker som ikke har styringsinteresse ut til KDI, lavere nivå.

2.11 Rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling forstått fra juridisk/teknisk sikt

Rettssikkerhet er et juridisk begrep og betyr at det skal eksistere normer som regulerer forholdet mellom enkeltindivid og det offentlige. «Kjernen i rettssikkerhetsbegrepet er at det gjelder forholdet mellom enkeltindivid og det offentlige, og sier noe om hva dette forholdet skal være preget av»⁹⁹.

Rettssikkerhet er et hovedelement til å ivareta enkeltindividets menneskerettigheter, og på mange måter en menneskerett i seg selv¹⁰⁰. Alle mennesker har rettigheter i kraft av sitt menneskeverd. I Menneskerettighetserklæringen omtales alle mennesker som unike og med et iboende menneskeverd, det vil si å være menneske er en uendelig verdi. De fleste menneskerettighetskonvensjoner sikrer menneskerettighetene for alle mennesker innenfor statens jurisdiksjon.

Rettssikkerhetsidealet baserer seg på verdier som innebærer selvbestemmelse, likhet og rettferdighet, frihet fra tvang, vern mot overgrep, det vil si vern av grunnleggende rettigheter. Noen teoretikere blant annet Ståle Eskeland hevder at rettssikkerheten også omfatter krav om et minimum av sosial trygghet og velferd, det vil si «et krav om verdiriktighet og om at forvaltningens velferdsytelser må oppfylle visse kvalitative minstekrav»¹⁰¹. «Velferdsstatlig rettssikkerhetsbegrep» som stiller krav til hvordan rettsordenen verner borgernes sosiale og helsemessige sikkerhet.¹⁰² Denne betydningen av rettssikkerhet tar sikte på «å begrense den politiske makt, idet den krever oppfyllelse av et visst minimum av sosiale rettigheter og et visst minimum av rettferdighet i fordelingen av samfunnets goder og byrder»¹⁰³. Argumenter for at det gjelder generelle minstemål for velferd, som ikke kan krenkes av det offentlige, kan også hentes fra internasjonale menneskerettighetskonvensjoner Norge har tiltrådt.

Den tradisjonelle betydningen av ordet rettsikkerhet er at borgerne skal ha sikkerhet for sine rettigheter.¹⁰⁴ Klassiske rettssikkerhetskravene er respekt for personlig integritet og likhet.

Det er to viktige aspekter av rettssikkerhet: den prosessuelle og materiell rettssikkerhet. Den prosessuelle rettssikkerhet er opptatt av om regler sikrer en rettferdig, hensynsfull og korrekt behandling¹⁰⁵. Forvaltningsloven er den mest sentrale loven som stiller krav til saksgangen i offentlig saksbehandling og inneholder viktige rettssikkerhetsgarantier for den enkelte i møte med den offentlige forvaltning. Materiell rettssikkerhet innebærer spørsmålet

⁹⁹ Ohnstad 2015:26

¹⁰⁰ Ohnstad 2015:61

¹⁰¹ Graver 2015:101

¹⁰² NOU 2004:18

¹⁰³ Graver 2015:101

¹⁰⁴ Robberstad 1999:360

¹⁰⁵ Graver 2015:100

om hvorvidt en lov er lovlig i første omgang. Man må se på intensjonene i loven ved vurdering av en sak for å ta avgjørelsen hvorvidt saken bryter loven.

« Rettssikkerhet er samlebetegnelse for en rekke krav som stilles til forvaltningen og rettsvesenet for at saker skal behandles på en mest mulig betryggende måte og gi et mest mulig rettferdig resultat»¹⁰⁶. « De som krever «rettssikkerhet» i forvaltningen, sikter som regel til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til å kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser». ¹⁰⁷ Det forekommer også at hensyn til *likhet og rettferdighet* tas med.¹⁰⁸ Individene skulle være like for loven. Likhets for loven betyr ikke at alle skal være like, men at alle er inkludert og skal ha de samme rettighetene og mulighetene. Kravet om likhet er knyttet til velferdsstatlige idealer og er slått fast i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK).

Et sentralt rettssikkerhetskrav er at forvaltningen skal være bundet av regler når den treffer vedtak som angår enkeltpersoner eller andre rettssubjekter.¹⁰⁹ Dette handler om legalitetsprinsippet som er forankret i Grunnloven § 2. Regler tjener ikke bare til å motvirke vilkårlighet og sikre en viss forutsigbarhet, de bidrar også til *formell likhet* i den forstand at alle som dekkes av samme regel, skal behandles likt.¹¹⁰ Det handles om likhetsprinsippet hvor forvaltningen behandler like tilfeller likt og hvor tilfeldig og usaklig forskjellsbehandling unngås.¹¹¹ Særlig viktig er det at avgjørelsene blir likeartede. Bestemmelser om habilitet og om plikten til å begrunne vedtak er med på å fremme dette prinsippet. Likhetsprinsippet er ikke til hinder for at forvaltningen bevisst legger om praksis.

Regler tjener også som midler til å styre og samordne forvaltningens virksomhet ved å styrke den demokratiske ledelse og ved å forenkle arbeidet og å redusere ansvaret for den som skal treffe enkeltavgjørelser.¹¹² Eckhoff og Smith mener at « sentrale myndigheter har sjelden tenkt gjennom i detalj hvordan de forskjellige spørsmål skal løses og ofte har heller ikke full oversikt over hvilke spørsmål som vil melde seg, derfor er det vanlig at en ramme- eller fullmaktslov fastsetter formål og virkemidler, men overlater til dem som skal praktisere loven, å løse de mange enkeltspørsmål som melder seg»¹¹³. Ut fra hensynet til regelbinding kan dette være betenkelig.

¹⁰⁶ Jusleksikon 2005:247

¹⁰⁷ Eckhoff og Smith 2014:56

¹⁰⁸ Eckhoff og Smith 2014:56

¹⁰⁹ Eckhoff og Smith 2014:58

¹¹⁰ Eckhoff og Smith 2014:58

¹¹¹ Jusleksikon 2005:173

¹¹² Eckhoff og Smith 2014:59

¹¹³ Eckhoff og Smith 2014:59

Eckhoff¹¹⁴ har satt opp en liste med krav til hvordan forvaltningen skal utøve sin virksomhet: forutberegnelighet, fair og hensynsfull saksbehandling, upartisk og uhildet regelanvendelse og vurderinger, lik bedømmelse av like tilfelle, demokratisk kontroll av forvaltningen.

Likhetsgrunnsetningen er sterkt innlemmet i forvaltningsretten. Ulikheter kan oppstå når forvaltningen får vide fullmakter. Det er viktig i hensynet til likhetsgrunnsetningen å kontrollere at det ikke oppstår forskjeller som er tilfeldige eller umotiverte.¹¹⁵

Rettsens allmenne funksjon i samfunnet, prinsippet om like rettigheter for alle og kravet om likebehandling av alle er sentrale og nødvendige elementer i demokratiske og rettsstatlige styringsformer. Alle statsborgere er like for loven. I den norske versjonen av rettstaten skal alle, også de som ikke er statsborgere, ha den samme rettssikkerhetsmessige beskyttelsen. Den kriminelles rettssikkerhet ivaretas og det er sikret likhet for loven. Rase, etnisitet, kjønn og sosiale stilling skal aldri være faktorer som på usaklig vis tillegges betydning ved saksbehandling.

Prinsippene om folkestyre, menneskerettigheter og rettsstat forutsetter et allment rettssystem med like rettigheter og lik rettslig status for alle. Dette er grunnlaget for legitimitet fordi den inkluderer alle på like linje rettslig sett.

2.12 Fra teori til empiri

Det ble i dette kapitlet presentert en rekke teorier og trender som er aktuelle i offentlig sektor. Det ble belyst hvordan offentlig organ i avbyråkratiseringstiden kan styrke sin rolle som faglig organ. Det er også behandlet definisjoner som rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling.

3.0 METODE

Metode kan beskrives som «en planmessig framgangsmåte for å nå et bestemt mål»¹¹⁶. Metode eller metodene som velges, skal fungere som redskaper til å forstå noe i

¹¹⁴ Eckhoff 19-22

¹¹⁵ Graver 2015:113

samfunnet.¹¹⁷ Undersøkelser kan gjøres med utgangspunkt i kvalitativ eller kvantitativ metode. Kvalitative metoder bygger på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelig erfaring (fenomenologi). Kvantitativ metode er best egnet når man har god forhåndskjennskap til det temaet man vil undersøke, når problemstillingen er relativt klar og man ønsker å beskrive hyppigheten eller omfanget av et fenomen.¹¹⁸ Kvantitative metoder forholder seg til kvantifiserbare størrelser som systematiseres ved hjelp av ulike former for statistisk metode. Hovedforskjellen ligger i om man samler inn ord eller tall.¹¹⁹

3.1 Kvalitativ metode

Jacobsen¹²⁰ mener at man velger kvalitativ metode når det er ønskelig med en nyansert beskrivelse av hvordan mennesker selv forstår og tolker en situasjon eller et fenomen, og/eller når man har en uklar problemstilling og har behov for å utforske.

For å besvare problemstillingen har jeg valgt en kvalitativ tilnærming. Ifølge Thagaard¹²¹ er det relevant å bruke kvalitativ metode når man er opptatt av å forstå sosiale fenomener. I denne oppgaven er utenlandske innsattes behandling i lys av straffegjennomføringen et sosialt fenomen, som jeg ønsker å finne ut mer. I dette kapitlet vil jeg presentere og diskutere dokumentanalyse og kildekritikk som de valgte forskningsmetodene i denne oppgaven.

3.2 Dokumentanalyse og kildekritikk

I kvalitativ metode er forskerens tolking og forståelse av informasjonen vesentlige. Kvalitativ metode kjennetegnes av å være fleksibel.¹²² Dokumentanalyse er datainnsamlingsmetoden som er knyttet til kilder for data som andre har samlet inn¹²³. Det er en sannhet med modifikasjoner¹²⁴. I dokumentanalysen samler forskeren inn data som analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om de forholdene i samfunnet vi ønsker å si noe om.¹²⁵ Dokumenter er beretninger som ikke er generert av forskerens innsats.¹²⁶

Jacobsen (2005) trekker frem tre situasjoner hvor dokumentanalyser egner seg: den første er når det er umulig å samle inn primærdata, den andre er når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse, og den tredje er når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt eller gjort. Ved dokumentanalyse vil jeg gå gjennom flere

¹¹⁶ Grønmo 2004:28

¹¹⁷ Holme og Solvang 1996

¹¹⁸ Jacobsen 2003:120

¹¹⁹ Jacobsen 2005

¹²⁰ Jacobsen 2005

¹²¹ Thagaard 2013

¹²² Holme og Solvang 1996

¹²³ Jacobsen 2003: 129

¹²⁴ Jacobsen 2003: 152

¹²⁵ Grønmo 2004: 120

¹²⁶ Grønmo 2004: 52

dokumenter for å finne svar på det emnet jeg undersøker. Dette blir et verktøy for å finne svar i ulike kilder.

Det store mangfoldet av dokumenter kan grupperes i tre hovedgrupper av dokumenter (Høivik, 1974): *prosessdata*, *bokholderidata* og *forskningsdata*. *Prosessdata* er data som oppstår i tilknytning til den løpende aktiviteten i samfunnet, for eksempler artikler og innlegg i aviser og blader, debatter i tv, brev og lignende. Det finnes her en mengde informasjonskilder å velge mellom, og vi snakker ikke bare om data fra massemedia og Internett. Ofte finner vi informasjonen vi leter etter i forvaltningen, blant rettskildene, bransjens egne interesseorganisasjoner og et stadig økende antall digitale tilbydere som tilbyr bearbeidet data. Når man benytter seg av prosessdata er det viktig å skille mellom førstehåndskilder og andrehåndskilder. *Førstehåndskilder* er hendelser som er basert på egne opplevelser og erfaringer. *Andrehåndskilder* er hendelser som er gjengivelse av andres opplevelser og erfaringer. Størst troverdighet har førstehåndskildene.

Bokholderidata eller transaksjonsdata er innsamlet data som ligger lagret grafisk eller elektronisk på grunn av sin økonomiske eller administrative verdi. Typiske eksempler på bokholderidata er bedriftens regnskap, bilag, budsjetter, salgs og kundestatistikk, personalregistret, bransjestatistikk, Brønnpøysundregistrene.

Forskningsdata også kalt *forskningsbasert informasjon*, er data som er samlet inn av andre forskere. Det kan være tidligere gjennomførte og offentliggjorte markedsundersøkelser, prognoser og offentlig statistikk. I min studie vil jeg benytte meg av offentlige statistiske data fra forskjellige statlige etater for å finne ut mer informasjon om utenlandske innsatte. Prosessdata er de viktigste data i min studie.

3.3 Innsamling av dokumenter

Før jeg kan starte dokumentanalysen må jeg først samle inn dokumentene jeg ønsker å analysere. Siden resultatene jeg kommer frem til er avhengig av disse dokumentene er det ekstremt viktig at jeg bruker mye tid på dette arbeidet slik at jeg er i stand til å samle inn et representativt utvalg av de forskningsresultatene som finnes på området. Finnes det lite forskning på området bør alle dokumentene som finnes tas med i dokumentanalysen, mens dette ikke vil være hensiktsmessig når jeg studerer noe som det finnes mye forskning omkring.

Ved å starte med samling av dokumenter har jeg stilt meg noen enkle spørsmål: *Hvilke typer dokumenter skal jeg samle inn?* Det kan velges mellom forskningsdata, bokholderidata og/eller prosessdata. *Hvilke kilder skal jeg søke etter?* Kildens troverdighet og pålitelighet er viktig, så dette er også et kritisk spørsmål som jeg må besvare. *Hvor gamle dokumenter skal*

jeg lete etter og på hvilken måte vil dokumentenes og resultatene alder kunne påvirke resultatet til min dokumentanalyse? Hvilke søkekriterier skal jeg benytte når jeg søker etter disse dokumentene?

Bakgrunnen min for valg av dokumentanalyse om å se nærmere på ulike dokumenter er knyttet til kriminalomsorgen var å synliggjøre de politiske føringene for omorganiseringen og å se på evaluering av den foreslåtte omorganisering. I tillegg ønsket jeg med denne analysen å se nærmere på KDI som fagorgan og utforske noen utfordringer ved sikring av rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling, spesielt i sakene med utenlandske innsatte. Utenlandske innsatte og dens behandling var en av utfordringene som ble nevnt i Difis evalueringsrapport. Dokumentanalysen bruker jeg for å finne ut hva som er «policy» eller «politisk kurs» når det gjelder utenlandske innsattes behandling etter straffegjennomføringsloven. Jeg ønsker å se på om det er samsvar mellom policy og praksis og om det eventuelt er noen sprik mellom føringer og handlinger.

Thagaard¹²⁷ skriver at «dokumentanalyse skiller seg fra data forskeren har samlet inn i felten, ved at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til». Med dokumenter menes alle skriftlige kilder som er tilgjengelige for forskeren.¹²⁸ Dokumenter kan enten brukes i en kombinasjon med andre innsamlingsmetoder eller alene. Grønmo¹²⁹ bruker ved dokumentanalyse begrepet – kvalitativ innholdsanalyse – og forklarer at det går ut på å gjennomgå innholdet i dokumentene systematisk. Det avgjørende er at det er en nær sammenheng mellom dokumentene som analyseres og problemstillingen og at man ønsker å finne en relevant informasjon. Dette gjør man ved å kategorisere innholdet, og registrere interessant data fra dokumentene. Kvalitativ analyse av dokumenter innebærer at man fortolker meningsinnholdet i det som blir sagt eller skrevet. En av fordelene er at tekstene vil ikke endres av at man analyserer dem.¹³⁰ Ved dokumentanalyse er det viktig at man har et bevisst forhold til hvem som har skrevet eller produsert dokumentet, hvem mottageren er ment å være og hva som er formålet med dokumentet. Holme og Solvang¹³¹ skiller mellom personlige, institusjonelle, konfidensielle og offentlige kilder. Stortingsmeldinger, tildelingsbrev, rapporter, evalueringer, veiledere er offentlige og institusjonelle kilder. De ulike offentlige dokumentene som jeg har valgt i denne oppgaven, er skrevet for et formål. Noen av dokumentene nevner utenlandske innsatte og delvis belyser utfordringene under straffegjennomføringen med denne gruppen av innsatte.

3.3.1 Utvalg av dokumenter

De skriftlige kildene for min problemstilling har jeg funnet på offentlige nettsider og gjennom litteratursøk på internett. Internett er blitt en utømmelig kilde til alle slags typer

¹²⁷ Thagaard 2013:59

¹²⁸ Thagaard 2013:59

¹²⁹ Grønmo 2004

¹³⁰ Grønmo 2004

¹³¹ Holme og Solvang 1996

dokumenter. Svært mange offentlige dokumenter finnes på internett- hjemmesidene til Stortinget (www.stortinget.no), departementene (www.regjeringen.no), direktoratene (f.eks. www.kriminalomsorg.no). Både aviser og TV-kanaler legger ut mye av stoffet de produserer på nettet. I min oppgave har jeg benyttet meg mye av internett-kilder. Under datainnsamlingen ved å ha tolket dokumentene som ville belyse problemstillingen min fant jeg andre relevante dokumenter.

Dokumentene jeg har brukt i denne studien er i hovedsak evaluering som ble skrevet i forbindelse med omorganiseringsprosessen i Kriminalomsorgen, offentlige dokumenter, Norges offentlige utredninger (NOU), relevante Sttingsproposisjoner, Sttingsmeldinger og budsjettproposisjoner, Odelstingsproposisjoner, Sttingstidende, tildelingsbrev fra JD, virksomhetsplaner, handlingsplaner, strategier og veiledere, dokumenter fra Justis- og beredskapsdepartementet, dokumenter fra Kriminalomsorgsdirektoratet, avisartikler, internettkilder og offentlige uttalelser og rapporter. I tillegg har jeg benyttet tidligere rapporter fra Difi/Statskonsult og andre evalueringsmiljøer. Jeg har også benyttet materiale fra Justis- og beredskapsdirektoratets nettsider. Jeg har brukt utsagn i media angående omorganisering og utfordringer i kriminalomsorgen. Ved å bruke avisartikler og media kan det oppstå noen ulemper da det er ikke alltid pålitelige kilder. Dette problemet mener jeg å ha løst ved å ha sett på flere artikler på forskjellige nettsteder, vurdert dette ut fra min faglige bakgrunn, min omfattende erfaring i kriminalomsorgen og uten å ha funnet store avvik.

Den innsamlede data deler jeg i primærdata, sekundærdata og tertiærdata. Primærdata er data som forskeren selv har samlet inn for å belyse sin problemstilling.¹³² Sekundærdata er data er samlet inn av andre som forskeren igjen bruker i sin forskning.¹³³ Tertiærdata er data som andre har tolket, det er et resultat av andres innsamling og analyse av dataene.¹³⁴

I min studie har jeg valgt å analysere følgende dokumenter:

Difis evaluering av kriminalomsorgens organisering (2017:8). Evaluering av kriminalomsorgens organisering ble gjort av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og er grunnlag for hvilke forbedringer som bør foretas ved en mulig overgang til to-nivåer modeller. Denne evalueringen inneholder både en beskrivelse av den nåværende situasjonen i Kriminalomsorgen og anbefalinger i den videre prosessen med å videreutvikle kriminalomsorgen. Difis evaluering av kriminalomsorgens organisering er det dokumentet det er lagt størst vekt på denne studien. Prop. 105 L (2015-2016) Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.) var også et viktig dokument i behandlingen av spørsmål om omorganiseringen og rettslikhet og likebehandling.

¹³² Jacobsen 2005:124

¹³³ Jacobsen 2005:124

¹³⁴ Jacobsen 2005:124

Politisk plattform. Jeløya-plattform av 14.01.18. Det er en politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre. Regjeringens målene og visjoner, beskrivelsen av målene i statlige sektorer, tydeliggjøres i denne plattformen. I denne studien er det viktig nr.4 i plattformen «Justis og beredskap».

Kriminalomsorgsdirektoratets Tildelingsbrev 2017-2018; Kriminalomsorgens virksomhetsstrategi 2014-2018; Kriminalomsorgens strategi: redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021;

I denne studien har jeg valgt to stortingsmeldinger som behandler kriminalomsorgen. Den ene Stortingsmeldingen er: *St.meld.nr. 37 (2007-2008). Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn.* Stortingsmeldingen ønsker å svare på hvordan kan man forebygge kriminalitet. I kapittel 11 behandles temaet «Grupper med behov for særlig tilrettelegging», 11.4. «Innsatte med utenlandsk statsborgerskap». Disse temaene ble sett på som faktorer som medvirker til å svare på min problemstilling i studien. Den andre Stortingsmeldingen er: *St meld nr 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen.* I denne Stortingsmeldingen er det et eget kapittel om kriminalomsorgen hvor det blir forklart hva er rettssikkerhet og likebehandling i straffegjennomføringen. I denne Stortingsmeldingen omhandles kriminalomsorgens verdier, prinsipper, hovedmål og resultatmål, hva innebærer saksbehandlingen i kriminalomsorgen. I meldingen drøftes problemer med særskilte grupper blant annet utlendingers soningssituasjon. Denne meldingen er en av mest skrivende om utfordringer i straffegjennomføringen av utenlandske innsatte, jf. kapittel 4.7.4 Utlendingers soningssituasjon. I tillegg har jeg studert St.meld. nr. 23, 1991-92, Om bekjempelse av kriminalitet. St.meld. nr. 19 (2008-2009) om verdigrunnlaget i statsforvaltningen ble analysert ved behandling av prinsippene i statsforvaltningen generelt.

I studien har jeg benyttet meg av Odelstingsproposisjoner: Ot.prp. nr.5 (2000-2001) Forskrift om straffegjennomføring nr. 188 av 22. februar 2002 og Prop. 1 S (2017-2018).

Ved å studere alle de offentlige dokumentene var jeg opptatt av å sette mest fokus på uttalelser, problematiseringer, beskrivelser vedrørende utenlandske innsatte og dens straffegjennomføring. Det var et veldig omfattende og spennende arbeid med å lese alle de dokumentene og å få dette analysert med hensynet til problemstillingen min.

3.4 Datakvalitet

Datainnsamlingsmetoden skal belyse bestemte problemstillinger.

3.4.1 Reliabilitet

Reliabilitet betyr pålitelighet. Det går på om man kan stole på de informasjonen som ble samlet inn ¹³⁵. God reliabilitet kan vurderes på bakgrunn av i hvilken grad får man de samme

¹³⁵ Jacobsen 2003: 129

resultater når en studie gjentas med samme prosedyre, forutsetning og metode¹³⁶. Det handler om etterprøvbarehet hvor det er tilstede stor grad av gjennomsiiktighet knyttet til gjennomføring og valg tatt underveis. Likevel pekes det på at det i praksis er umulig å gjennomføre den samme forskningen en gang til, da den er avhengig av både når den ble gjennomført, og hvem som gjennomførte den.¹³⁷ Grønmo¹³⁸ mener at troverdighet er et bedre begrep å bruke når man skal vurdere kvaliteten av kvalitative data.

For å vurdere om undersøkelse er troverdig bruker Grønmo¹³⁹ metodene som *stabilitet*, *ekvivalens*, *intern og ekstern konsistens*. *Ekvivalens* vurderes ved å sammenligne ulike forskeres beskrivelse av de samme forholdene.¹⁴⁰ Det er forskjellige alternativer for å vurdere ekvivalens. Det er mulig at ulike forskere samler inn data om de samme forholdene, eller at ulike forskere gransker det samme datamaterialet. Eller en annen forsker kunne ha gjennomgått det innsamlede datamateriale, og de ulike tolkningene kunne blitt sammenliknet. Denne oppgavens omfang har ikke tillatt at reliabilitet i form av ekvivalens er blitt vurdert. *Intern konsistens* er konsistens mellom ulike deler av de innsamlede data hvor forskjellige dataelementene er rimelige sett i forhold til hverandre.¹⁴¹ *Ekstern konsistens* handler om forholdet mellom innsamlede data og andre relevante opplysninger om fenomenet som utforskes, det vil si innsamlede data passer godt sammen med annen informasjon om det som studeres.

Min tolkning hva det gjelder analysen av dokumentene har stor betydning i denne studien og resultatene viser på noen samsvar mellom policy og praksis, samt noen utfordringer. De skriftlige kildene jeg har benyttet meg av er i hovedsak kilder som alle kan få tak i. Dette gjør at det er mulig å etterprøve de funnene jeg har gjort.

3.4.2 Validitet

Validitet viser til forskningens gyldighet. Det går på om vi måler det vi ønsker å måle¹⁴². Dette handler om datamaterialet er relevant eller gyldig for å besvare den problemstillingen som skal belyses¹⁴³. Hvis datamaterialet er lite treffende i forhold til problemstillingen, blir da validiteten lav. Da blir det undersøkt noe annet enn problemstillingen tilsier.

Når det brukes kvalitative data, er det vanlig å vurdere *kompetansevaliditet*, *kommunikativ validitet* og *pragmatisk validitet*.¹⁴⁴ *Kompetansevaliditet* er kompetansen til forskeren som samler inn kvalitative data. Det handles om forskerens evne til å utvikle relasjoner til respondentene, forskerens teoretiske forståelse av det feltet som studeres.¹⁴⁵ I tillegg er det

¹³⁶ Keohane m.fl. 1994: 25

¹³⁷ Grønmo 2004

¹³⁸ Grønmo 2004

¹³⁹ Grønmo 2004

¹⁴⁰ Grønmo 2004

¹⁴¹ Grønmo 2004

¹⁴² Jacobsen 2003: 154

¹⁴³ Grønmo 2016: 241, Hellevik 2002: 183

¹⁴⁴ Grønmo 2004

¹⁴⁵ Grønmo 2004

viktig forskerens relevant kompetanse som forskerens erfaringer, forutsetninger, kvalifikasjoner til å samle inn data som passer til det aktuelle problemet, fagfeltet.

Kommunikativ validitet handler om dialog og diskusjon mellom forskeren og andre hvorvidt materialet er godt treffende i forhold til problemstillingen i studien.¹⁴⁶ I denne studie er det ikke gjort målrettet vurdering av datamaterialets validitet gjennom samtaler med kilden selv eller andre forskere.

Pragmatisk validitet viser i hvilken grad datamaterialet og resultatene i en studie danner grunnlaget for bestemte handlinger.¹⁴⁷ Det kan bli stilt spørsmål om undersøkelsen kan benyttes for å gjøre eventuelle forbedringer i organisasjonen.

Med denne studien var ønske å vise hvordan kan et faglig organ styrkes og hvilke utfordringer foreligger og hva de betyr for dette faglige organet. Sett i lys av dette, kan resultatene fra denne studien danne grunnlag for å forbedre regelverket angående vurderinger i forhold til utenlandske innsatte.

3.5 Svakheter ved bruk av dokumentanalyse som forskningsmetode

Svake sider ved bruk av dokumenter som datagrunnlag kan være at det er vanskelig å finne dokumenter og at det blir en utvalgsskjevhet ved at man ikke velger ut de relevante dokumentene¹⁴⁸. I denne studien ble brukt dokumenter som er offentlige dokumenter som er fritt tilgjengelige fra Stortingets, Regjeringens, Justisdepartementets og Kriminaldirektoratet sine sider. Det kan være at det eksisterer dokumenter som inneholder relevant informasjon og jeg har ikke noe kjennskap til. Det kan også være at jeg har utelatt visse dokumenter og har derfor vurdert på feil grunnlag. Likevel synes det at det skriftlige datagrunnlaget er tilstrekkelig til denne studiens formål, da vurderingene av de ulike dokumentenes relevans ble delvis gjort på grunnlag av evaluering gjort av Difi og vurderinger av Kriminalomsorgsdirektoratet.

4.0 EMPIRI OG DRØFTING

Empirisme baserer seg på at man gjennom observasjoner lager hypoteser som kan forutsi nye observasjoner. I dette kapittelet sammenfattes funn fra dokumentanalyse med det teoretiske utgangspunktet som er presentert i kapittel 2. Det er ønske om å få noen svar på

¹⁴⁶ Grønmo 2004

¹⁴⁷ Grønmo 2004

¹⁴⁸ Yin 2014: 106

problemstillingen: Hva kjennetegner kriminalomsorgen som et sterkt fagorgan? Hvilke utfordringer har KDI ved å behandle utenlandske innsatte?

4.1 Innledning

Begrepet kriminalomsorg omfatter virksomhet knyttet til samfunnets tiltak i relasjon til domfelte personer. Det er et begrep som omfatter statens innsats på ulike områder. Kriminalomsorgen er en del av samfunnets maktapparat, og det er derfor viktig å ha et verdi- og normsett som regulerer utøvelsen av makten. Verdigrunnet til straffelovgivning, rettspraksis og fullbyrding bygges på humanitet, rettsikkerhet og likebehandling. Kriminalomsorgen er et forvaltningsorgan, og det er en del av den utøvende makt. Siden 2015 går kriminalomsorgen som forvaltningsorgan gjennom regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen) hvor de nødvendige og viktige virkemidler er omstilling, nye arbeidsformer og endret organisering. I de siste årene har regjeringen pålagt store kutt på sine budsjetter. I året 2017 var kuttene i kriminalomsorgen på 34,8 millioner kroner og i året 2017 er det kutt på 24,4 millioner¹⁴⁹. Hva blir i fremtiden med ivaretagelsen av kriminalomsorgens oppgaver blant annet å sikre rettsikkerhet, rettslikhet og likebehandling og å bidra til å redusere tilbakefallet til kriminalitet etter endt soning?

Det norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper og på individuell tilrettelegging for de domfelte og innsatte. Normalitetsprinsippet er en viktig del av verdigrunnet for kriminalomsorgen. Hensynet til samfunnets krav om beskyttelse mot kriminelle handlinger skal balanseres med hensynet til den enkelte domfeltes og innsattes muligheter for å vende tilbake til samfunnet som fremtidig lovlydige borgere. Imidlertid er det behov for å tilrettelegge forholdene bedre under straffegjennomføring. Dette vil redusere de utilsiktede skadevirkningene av straffen og lette tilbakeføringen til samfunnet vesentlig.

4.2 Et innblikk i kriminalomsorgsetaten

Kriminalomsorgen er en del av samfunnets maktapparat og det er viktig at kriminalomsorgens beslutninger forankres i et humant og demokratisk verdigrunnlag.

4.2.1 Kriminalomsorgen i historisk utvikling

Kriminalomsorgen har ansvar for et forvaltningsområde som er i stadig utvikling.

Frem til 2001 var kriminalomsorgen organisert med 4 fengselsdistrikter og 5 landsfengsler (kriminalomsorg i anstalt) som rapporterte til Fengselsstyret og 21 friomsorgsenheter (kriminalomsorg i frihet) som rapporterte til Justisdepartementet ved Kriminalomsorgsavdelingen. Ekspedisjonssjefen i Kriminalomsorgsavdelingen var også direktoratsleder for Fengselsstyret. Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) og Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) var underlagt Kriminalomsorgsavdelingen.

¹⁴⁹ Budsjettspørsmål nr.342 av 17.10.17

I 2001 ble Fængselsstyret erstattet av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) som fortsatt var en del av Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet. Samtidig ble det opprettet seks regioner i kriminalomsorgen. Et viktig formål med regionaliseringen var å samle straffegjennomføringen innenfor et geografisk område, blant annet for å sikre en mer helhetlig straffegjennomføring.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) ble skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet for å styrke departementets samordningsrolle og styring av underliggende etater. Det ble etablert et selvstendig direktorat den 25. juni 2013. For å tydeliggjøre direktoratsfunksjon ble navnet endret til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). I 2013 ble også to regioner (Øst og Nord-øst) slått sammen slik at kriminalomsorgen per i dag består av fem regioner. I juli 2016 endret Kriminalomsorgens utdanningscenter navn til Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS.

4.2.2 Kriminalomsorgens organisering

Kriminalomsorgen som offentlig organisasjon er innvevd i hverandre i et hierarki. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for etatsstyring av Kriminalomsorgsdirektoratet og sammen utgjør de den sentrale ledelsen. Gjennom departementets styringsdokumenter og styringsdialog kommuniseres og kontrolleres målsetninger og resultatkrav for hele kriminalomsorgsetaten. KDI har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av kriminalomsorgen.

I dag består kriminalomsorgen av Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), regionalt nivå med fem regionadministrasjoner, lokalt nivå med 40 fengsler og 16 friomsorgskontorer, to sentre for Narkotikaprogram med domstolkontroll (ND) og Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS). I 2016 hadde kriminalomsorgen kapasitet på om lag 4 100 fengselsplasser ¹⁵⁰.

4.2.3 Trekk av organisasjonsformer ved kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen som organisasjon har flere tydelige trekk som tilsvarer de samme kjennetegnene som Weber¹⁵¹ har beskrevet ved den legal-byråkratiske modellen. Kriminalomsorgen har en klar organisatorisk lagdeling og er hierarkisk organisert, med en over- og underordning mellom tre nivåene. De overordnede nivåene gir informasjon og kunnskap til nedover i systemet og har myndighet til å gi instruks/kommando til de underordnede nivåene. De overordnede nivåene delegerer fullmakter nedover i systemet. De underordnede nivåene gir informasjon oppover gjennom rapportering om saker, statistikk osv. til og har autoritet, kommandovei og tjenestedisiplin som sentrale stikkord. I kriminalomsorgen finnes faste kompetanseavdelinger for myndighetsutøvelse som er beskrevet i lover og regler. Det ligger tro på at lovene og reglene er så dekkende for et bestemt fagområde (for eksempel kriminalomsorgens yrkesetiske retningslinjer) at de

¹⁵⁰ Prop. 1 S (2017-2018) s. 88

¹⁵¹ Weber 2007:119

ansatte bare i liten grad er avhengig av å utøve skjønn.¹⁵² Saksbehandlingen skjer mest skriftlig og det kreves fagutdanning for å utføre bestemte oppgaver i kriminalomsorgen. Kvalifikasjoner og prestasjoner er viktige for å komme seg opp i systemet. I kriminalomsorgen spiller autoritet, kommandovei og tjenstedisiplin en viktig rolle. Kriminalomsorgsdirektoratets arbeid gjennomføres i større grad etter en legal-byråkratisk modell.

4.2.4 Styring av kriminalomsorgen

I kriminalomsorgen er mål- og resultatstyring det gjeldende styringsprinsippet. Gjennom fornyelsesprogrammet «Den nye staten. Omfang og effekter av omstillinger i staten 1990-2004» vedtok regjeringen i 1987 at alle statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990.¹⁵³ Med mål- og resultatstyring gikk man til mer strategisk styring mot virksomhetens langsiktige mål. Mål- og resultatstyring er en av NPM komponentene.

Hvert år, i begynnelsen av det nye året får KDI fra Justis- og beredskapsdepartementet et tildelingsbrev. Dette er et styringsdokument for arbeidet i kriminalomsorgen inneværende år og inneholder hovedutfordringer, mål, resultatrapportering og budsjett tildeling.

4.2.5 Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag og grunnpilarer

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag er å gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at lovbrutere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.¹⁵⁴ Det norske straffegjennomføringssystemet er basert på humanistiske prinsipper og på individuell tilrettelegging for de domfelte og innsatte.

En slik forståelse av samfunnsoppdraget ligger tett opp til forvaltningsrettslige begrepet «kompetanse» som «karakteriseres som evne til å binde seg selv eller til å bestemme over andre»¹⁵⁵. Samfunnsoppdrag innebærer dermed en kontraktrelasjon mellom politiske myndigheter og profesjonen. Staten gir profesjonen et ansvar, en oppgave å utføre arbeidet sitt på vegne av samfunnet etter beste skjønn og til allmenhetens beste. Kriminalomsorgens kompetanse er å gjennomføre de fengselsstraffene som domstolen har bestemt, innenfor rammene av lovverket.

Virksomheten i kriminalomsorgen bygger på fem pilarer: det som lovgiver har sagt er formålet med straffen, et humanistisk menneskesyn, prinsippet om rettssikkerhet og likebehandling, prinsippet om at domfelte har gjort opp for seg når straffen er sonet, og

¹⁵² Fredwall 2015:129

¹⁵³ NOU 2003:6

¹⁵⁴ Kriminalomsorgens virksomhetsstrategi 2014-2018

¹⁵⁵ Eckhoff og Smith. 2014:45

normalitetsprinsippet. Soningen må ha et hensiktsmessig innhold, og alle tiltak må være basert på dokumentert kunnskap.

Kriminalomsorgens visjon «aktiv kriminalomsorg – tryggere samfunn» er retningsgivende for etatens arbeid. Målet er at domfelte velger et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff.¹⁵⁶ På Kriminalomsorgens sin nettside i spalten «Om Kriminalomsorgen» kan man lese at både i utforming av regelverk og i praktisk arbeid skal kriminalomsorgen tilstrebe at målene ikke bare eksisterer på papiret, men fullt ut preger straffegjennomføringen i praksis.

I regjeringens forslag til statsbudsjettet for 2018 (jf. Prop. 1S) er de overordnede målene for kriminalomsorgen følgende: å redusere alvorlig kriminalitet med å redusere sårbarhet i samfunnet, å styrke forebyggingen av kriminalitet med kunnskapsbasert forebygging. Imidlertid er det behov for å tilrettelegge forholdene bedre under straffegjennomføring.

4.2.6 Straffegjennomføringens overordnede rettskilder

Norsk kriminalomsorg er forpliktet av internasjonale konvensjoner. «Alle mennesker er født frie og like i verdighet og rettigheter» står i den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), Verdens menneskerettighetserklæring. Internasjonale konvensjoner er tatt i Norges lover og har sin hele gyldighet. Retningslinjene til straffegjennomføringsloven side 8, punkt 1.7 fastslår at ved all behandling av innsatte skal det tas hensyn til norsk lovgivning og til internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet til å følge.

Både i internasjonale konvensjoner og rekommandasjoner og i norsk lov er det overført at mennesker ved gjennomføring av straff har de samme rettigheter som andre borgere, med unntak av de begrensninger som følger av selve straffegjennomføringen. Ved en eventuell motstrid mellom straffegjennomføringsloven og disse konvensjonene er det de internasjonale bestemmelsene som går foran, jf. menneskerettsloven § 3.

Livet under straffegjennomføringen skal så langt som mulig være lik livet i samfunnet. Det er selve frihetsberøvelsen som er straffen. Straffegjennomføringen skal ikke være mer tyngende enn nødvendig, og ingen skal bli underlagt tiltak som føles som tilleggsstraff.

De europeiske fengselsreglene ved Europarådets ministerkomite ble også ratifisert av Norge. Reglene er ikke bindende, men retningsgivende ved gjennomføring av straff.¹⁵⁷ De retningslinjene tar hensyn til rettspraksis fra den Europeiske menneskerettighetsdomstol og vurderingene til Europarådets torturovervåkingkomite.

4.2.7 Straffegjennomføringslovens generelle prinsipper

¹⁵⁶ Kriminalomsorgens virksomhetsstrategi 2014-2018 s.1

¹⁵⁷ St.meld.nr. 37 (2007-2008) pkt. 4.1, s. 26-27

Straffegjennomføringsloven¹⁵⁸ er den viktigste rettskilden for gjennomføring av straff og dermed er også regulert innsattes plikter og rettigheter i norske fengsler. Denne loven trådte i kraft den 1.mars 2002, og avløste lov om fengselsvesenet (fengselsloven) av 12.desember 1958. Straffegjennomføringsloven er ingen utpreget rettighetslov og gjelder for alle innsatte. Det gjøres ingen formell forskjell på norske eller utenlandske innsatte.

Straffegjennomføringsloven (strgjfl.) § 2 og § 3 angir formålet med straffegjennomføringen. Etter straffegjennomføringsloven § 2 første ledd skal straffen gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger (i fremtiden), som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.

Det er nødvendig å bemerke at i forarbeidene til straffegjennomføringsloven i kommentarene til § 2 ble det lagt vekt på at det ved behandling av domfelte skal særlig tas hensyn til den alminnelige rettsoppfatning.¹⁵⁹ Dette betyr at det må tas hensyn til hvordan «den alminnelige mann i gata» reagerer på kriminalomsorgens behandling av straffedømte.¹⁶⁰ Det er viktig at kriminalomsorgen har legitimitet i befolkningen.

Kriminalomsorgens mål er at den domfelte etter soning skal velge å leve et kriminalitetsfritt liv.¹⁶¹ Forskriften § 1-2 sier at forholdene skal legges til rette for at den straffedømte gis mulighet til å endre livsførsel og hindre tilbakefall. Dette er en stor utfordring for kriminalomsorgen da det handler om en individuelt tilrettelagt straffegjennomføring. Da årsakene hvorfor man begår kriminelle handlinger er forskjellige, er behovene også forskjellige og det trenges en systematisk behovskartlegging av innsatte.

Straffegjennomføringsloven¹⁶², straffegjennomføringsforskriften¹⁶³ og retningslinjer¹⁶⁴ med forskrifter, retningslinjer fra kriminalomsorgsdirektoratet regulerer gjennomføringen av straffen i norske fengsler.

4.3 Omorganisering av kriminalomsorgen

Utviklingen i kriminalomsorgen siden regionaliseringen i 2001 har gått i retning av effektivisering ved å sammenslå enheter og sentralisere oppgaver. Dagens kriminalomsorg etter utskillelsen av Kriminalomsorgsdirektoratet fra JD i juni 2013 er organisert i tre nivåer: sentralt nivå: direktorat, regionalt nivå: regioner og lokalt nivå: det enkelte fengsel eller friomsorgskontor. Etter utskillelsen av KDI var departementet opptatt av å foreta en helhetlig vurdering av organiseringen. Siden juni 2014 ble det gjennomført et omfattende utredningsarbeid i kriminalomsorgen for å forberede en eventuell tonivåmodell, med sammenslåtte enheter uten regioner. I desember 2016 (02.12.16) ved behandlingen av Prop.

¹⁵⁸ Lov 18 mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv.

¹⁵⁹ Ot.prp. s.28 og 149

¹⁶⁰ Storvik 2011: 34

¹⁶¹ Kriminalomsorgens virksomhetsstrategi 2014-2018

¹⁶² Lov nr 21 av 18.mai 2001 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)

¹⁶³ Forskrift om straffegjennomføring nr. 183 av 22. februar 2002 (straffegjennomføringsforskriften)

¹⁶⁴ Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til oven, 6. august 2002

105 L (2015-2016) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)*, jf. Innst. 80 L (2016-2017) besluttet Stortinget å forkaste regjeringens forslag og har bedt regjeringen om å evaluere kriminalomsorgens organisering. KDI gikk inn for en tonivåmodell, med mål om en mer sømløs organisasjon med domfelte i sentrum.

På oppdrag fra departementet (JD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomført evaluering og evalueringsrapporten ble levert i september 2017. Difi mener at det er gode holdepunkter for å endre dagens organisering og at en to-nivåmodell kan bidra til tydeligere og mer enhetlig etatsledelse og å bidra sikre rettslikhet og likebehandling. Med oppdragsbrev av 10.01.18 om oppfølging av Difi-rapporten har Justis- og Beredskapsdepartement bedt Kriminalomsorgsdirektoratet om beskrivelsen, gevinstrealiseringsplanen og en overordnet gjennomføringsplan (med startpunkt fra når saken er behandlet i Stortinget) innen utgangen av mars 2018. I tillegg bør KDI utarbeide en mer detaljert gjennomføringsplan og fristen for denne saken er satt til utgangen av april 2018. Per dags dato er rapporten til behandling hos direktoratet. Departementet og regjeringen vil komme tilbake til saken på egnet måte.

Regjeringen bygger sin politikk på målet om mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Departementet ønsker å forandre kriminalomsorgens struktur med å sikte på å forenkle og avbyråkratisere i tråd med nåværende regjeringens politiske plattform (Sundvolden-erklæringen).¹⁶⁵ For kriminalomsorgen betyr dette å få mindre byråkrati, bedre måloppnåelse, en mer effektiv ressursutnyttelse og vurdering om å kutte ned til to forvaltningsnivåer i kriminalomsorgen.

Videre påpeker regjeringen at kriminalomsorgen er et ledd i regjeringens arbeid med avbyråkratisering og at det er satt målene at mer av ressursene skal gå til selve straffegjennomføringen og mindre til ledelse og administrasjon.¹⁶⁶ Dette er viktig «for å sikre effektiv samhandling, gode tjenester¹⁶⁷» og for å gjennomføre samfunnsoppdrag på en tilfredsstillende måte.

Regjeringens avbyråkratiserings- og effektivitetsreform kommer frem av NPM med ønske om å etablere mer flatere og mer kostnadseffektiv struktur. JD og KDI vil innføre to-nivå modellen hvor det blir to operative nivåer i kriminalomsorgen: et ledernivå og et tjenesteytende nivå. Organisasjonsstrukturen vil med dette bli så flat om en kan få den¹⁶⁸. Ved denne flate strukturen vil økes organisasjonsklarhet. Kontakten mellom nivåene vil økes og etatenes gjennomføringsevne styrkes. Direktoratsnivået får et bedre utgangspunkt for å forstå grunnlaget for styringssignaler som formidles «oppover»¹⁶⁹. Operativt nivå får et

¹⁶⁵ Difi 2017:26

¹⁶⁶ Prop. 1 S (2017-2018) s.20

¹⁶⁷ Prop. 1 S (2017-2018) s.20

¹⁶⁸ Mintzberg 1979

¹⁶⁹ Difi rapport 2013:11 s.22

bedre utgangspunkt for å forstå grunnlaget for styringssignaler som formidles «nedover»¹⁷⁰. Færre nivåer kan gi også grunnlag for mer likebehandling. Ved to nivåer er det et større behov for rolleavklaring.

En norsk forvaltning er preget av pragmatiske løsninger og ulovfestet praksis og har ikke tradisjon for å formalisere fellesregler for organisering av forvaltningsorgan.¹⁷¹ Men det kunne vært til en god hjelp for styrking av KDI som fagorgan når det blir lagt en veiledning om etablering og utvikling av direktoratet, når det foreligger metodikk og systemer for innhenting av praksiskunnskap og erfaringer, når det etableres hospiterings- og rotasjonsordning.

Olsen¹⁷² hevder at en sentral årsak til at viktige NPM tiltak ikke fungerer som man har ønsket er at maktforholdet mellom forvaltningsvirksomheten og kundene ikke er endret. Markedet er etablert, men det er et kvasimarked hvor kundene ikke kan velge fritt og de økonomiske midler fortsatt befinner seg hos forvaltningsvirksomhet.

I en artikkel i Fortune Magazine (1990) viser Keichel¹⁷³ til at «Den gamle byråkratiske kommando- og kontroll modellen, selv i sin moderniserte form med desentralisering og flat organisasjon, vil ikke være i stand til å møte utfordringene vi står ovenfor. Det er ikke rask nok, motivert nok, smart nok eller sensitiv nok til det.» og peker i samme artikkel på at «... man trenger en organisasjonsform som håndterer radikale omstillinger, som faktisk trives med omstilling.» Det trenges en virksomhet i form av en gruppe mennesker engasjert i et felles foretak – en organisasjon som legger til rette for og stimulerer læring hos alle sine medlemmer og som kontinuerlig omstiller seg.¹⁷⁴

4.4 Styrking av direktoratsrollen som fagorgan i lys av Difis evalueringsrapport (2017:8)

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) ble opprettet i juni 2013. Direktoratet er faglig og administrativt overordnet organ i kriminalomsorgen, og styrer etaten gjennom fem regioner hvor hver region ledes både (faglig) og administrativt av en regionsdirektør.

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) styres også av KDI. Regionkontorene er faglig og administrativt overordnet 45 fengsler og overgangsboliger, 16 friomsorgskontor, og 2 senter for narkotikaprogram med domstolskontroll.

Det vises til i Difi rapporten at det ikke er tydelig nok etatsledelse fra direktoratet og at KDI ikke er tilstrekkelig løst fra departementet etter utskillelsen i 2013. Det vises videre at regionalt og lokalt nivå opplever at direktoratet er for politisk styrt med å engasjere seg i enkeltsaker, har ikke faglige tyngden det bør ha overfor etaten blant annet for å sørge for god og ensartet praksis i hele kriminalomsorgen.

¹⁷⁰ Difi rapport 2013:11 s.22

¹⁷¹ Difi rapport 2013:11 s.53

¹⁷² Olsen 2001

¹⁷³ Keichel 1989 :207-211

¹⁷⁴ Pedler 1995

Departementet mener etaten er liten sammenlignet med andre og at to nivåer vil kunne understøtte bedre målet om forenklet styring og tydelig og mer enhetlig etatsledelse og bidra til å sikre rettslikhet og likebehandling i kriminalomsorgen.

Difi har påpekt at styrking av direktoratsrollen er nødvendig. Styrking av direktoratet kan skje gjennom å redusere etaten, å effektivisere styringen og å sikre bedre kvalitet inn mot sektorens kjerneoppgaver. KDI som direktorat har to hovedroller: en gjennomførende rolle og en faglig rolle – og det er viktig at begge hovedrollene styrkes. *Gjennomføringsrollen* forlanger at direktorat utnytter hele verdikjeden i gjennomføringsfasen, både departement, direktorat og det operative nivået. Det ble fremhevet i rapporten at direktoratet som er plassert mellom departementene og de operative nivåene har en helt sentral posisjon i gjennomføringen av nasjonal politikk¹⁷⁵.

Den *faglige* rollen forlanger at direktoratet har den nødvendige faglige legitimitet. I et demokratisk styringssystem henter ikke bare Storting og regjering, men også den offentlige forvaltningen sin legitimitet fra folket som har tillit til forvaltningens myndighet og anerkjenner som rettsgyldig. «Myndighetenes autoritet er en viktig side ved politikken, og legitimitet er en sentral del av autoritetsutøvelsen. Legitimitet betyr at maktbruken er rettsmessig, på grunnlag av et prinsipp – for eksempel enigheten- som både den styrende og de styrte aksepterer»¹⁷⁶.

Ifølge Difis rapport 2013:11 «Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk» oppfattes direktoratet som faglig legitim først overfor operativt nivå. Det er viktig å forstå handlingslogikken, være lydhør for praksisnære erfaringer, få innspill til læring og analyse og tilføre info, kunnskap, veiledning som setter operativt nivå bedre i stand til å løse oppgaver. Overfor departementet oppfattes direktoratets faglige relevans som formidler av faglige råd og analyser basert på kunnskap og sektorerfaring.

I sin evaluering 2017:8 anbefaler Difi at KDI må ta en sterkere faglig rolle både ut mot etaten og ved å komme med faglige innspill til JD som grunnlag for politikikutvikling. Direktoratenes faglige rolle forstås primært som faglig rådgiver for departementet for å utvikle et mer langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikikutformingen. Departementet gir enda bredere faglige innspill til budsjett, lovutkast og stortingsmeldinger. Direktoratet er et kompetanseorgan som utvikler og formidler kunnskap til sektoren, forvaltningen, mediene og allmennheten generelt. I Difis rapport 2013:11 står det i tillegg at «direktoratenes utvikling av regelverk for sektoren må også regnes til denne rollen så lenge reglene skal godkjennes av departementet»¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Difi rapport 2013:11 s.8

¹⁷⁶ Østerud 2014:31

¹⁷⁷ Difi rapport 2013:11 s. 9

Difi fremhever at KDIs faglige rolle styrkes ved å tydeliggjøre skillet mellom departement og direktorat. Med dette menes «om å styrke beslutningsgrunnlaget for politikken»¹⁷⁸. Difi har understreket at «KDI uten en faglig rolle står i fare for å bli redusert til et rent administrativt mellomledd mellom departementet og det utøvende nivået. Ifølge dette kunne bli svekket JDs tilgang på erfaringsbasert kunnskap.»¹⁷⁹

Videre påpeker Difi i sin evaluering 2017:8 at det er viktig at KDI er i stand til å utnytte den praksisorienterte kunnskapen på en god måte. Ifølge forvaltningsmeldingen (St.meld. nr. 19) innebærer faglig selvstendighet som verdi for forvaltningen å gi kunnskapsbaserte råd etter beste faglige skjønn. Overfor departementet gjelder det å formidle råd og analyser basert på fagkunnskap og systematiserte erfaringer fra sektoren.¹⁸⁰ Dette er egnet til å gi direktoratet faglig legitimitet hos departementet. Dette «innebærer at direktoratet må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å fange opp og omsette praktisk erfaring og basisstatistikk til relevante analyser og innspill til politikkkutforming».¹⁸¹

I evalueringsrapporten ble det ikke presis formulert kravene som bør stilles til fagmiljøene i direktoratet for å egne seg faglig legitimitet lokalt. I Difis rapport (2013:11) står det at det er viktig med «lydhørhet for de praksisnære erfaringene og at operativt nivå deltar i direktoratets forbedringsprosesser»¹⁸². Direktoratet som faglig organ formidler fagkunnskap, gir informasjon og veiledning som er relevant og som setter operativt nivå bedre i stand til å løse sine faglige oppgaver. Det er viktig at direktoratet er kjent med handlingslogikken lokalt og kan svare på følgende spørsmål: Hvilken situasjon befinner seg operativt nivå i? Hvorfor handler de som de gjør? Direktoratet får sin legitimitet enda mer bekreftet hvis operativt nivå fortsetter å ta i bruk kunnskap, informasjon og veiledning som ble tilført fra direktoratet. I tillegg vil det operative nivået oppleve om å bli sett, hørt og verdsatt.

Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlig departement styrer kriminalomsorgen strategisk. KDIs direktør som etatsleder styrer underlagte organer og har ansvar for disse. Det er vanskelig å trekke definitive skiller mellom hva som er styring, og hva som er ledelse. «Enkelt sagt styringen definerer handlingsrommet for utøvelse av ledelse, det vil si det handler om hvordan mål, krav og rammer settes og følges opp. Ledelse handler om hvordan man skaper resultater innenfor rammene».¹⁸³ Det er viktig at kriminalomsorgen får et større handlingsrom og en tydeligere, bedre avklarte myndighet for å organisere, styre og lede virksomheten. Skille mellom politiske rammer og faglig ledelse av etaten blir klarere, styringsrelasjon mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet blir bedre og tydeligere. Departementet bør være opptatt ikke bare av resultatmålene, men også hvordan direktoratet driver faglig utvikling og

¹⁷⁸ Difi rapport 2017:8 s.43

¹⁷⁹ Difi rapport 2017:8 s.42-43

¹⁸⁰ Difi rapport 2013:11 s.44

¹⁸¹ Difi rapport 2017:8 s.44

¹⁸² Difi rapport 2013:11 s.44

¹⁸³ NOU 2013: 9 s. 40

etatsutvikling med sikte på en effektiv organisasjon.¹⁸⁴ Det er viktig at rolle-, ansvars- og kompetansedeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet og underliggende organer blir tydeliggjort. Kriminalomsorgens fullmakter, myndighet og ansvar bør defineres og utvides.

Direktoratet atskiller seg fra andre fagmiljøer ved at direktoratet ikke bare bygger på vitenskapsbasert kunnskap og profesjonell kompetanse, men hva som er veldig viktig på erfaring fra sektoren.¹⁸⁵ «Erfaring med hvordan den gjeldende politikken fungerer i praksis og med gjennomføringens reelle rammebetingelser gir en sektorspesifikk kunnskap som gir analysegrunnlag for relevante innspill til departementet».¹⁸⁶ En viktig del av faglige rollen til direktoratet er derfor å utforme relevante innspill til departementet som baserer seg på erfaringer fra det operative nivået og fra forskning, for eksempel KRUS sine forskninger. Det er viktig at medarbeidere har kunnskap om det politisk – administrative systemet og politisk forståelse. Direktoratet selv behøver ikke å være politisk, men å ha medarbeidere som forstår departementets behov og vet eksakt når og i hvilken form direktoratet skal komme med innspill. Gjensidig hospitering er hjelpende hånd for å få en bedre oversikt og forståelse. Det er viktig å ha et riktig gehør for problemer som er i etaten og bringe dem videre opp i systemet dersom problemene kan ikke bli løst av direktoratet.

Dette erfarings- og kunnskapsgrunnlag gjør direktoratet til en kunnskapsbank og «en viktig faglig premissleverandør for offentlig debatt»¹⁸⁷. Direktoratet styrker dermed sin faglige legitimitet enormt. Med sitt faglige bidrag til politikktutforming, får direktoratet bedre forståelse for forutsetningene for gjeldende politikk. Denne forståelsen kan bidra til bedre iverksetting når politikken er vedtatt. «Direktoratets egen kunnskapsutvikling kan gi faglig input til konkrete avveininger som må foretas i den løpende gjennomføringen. Slik kan koblingen mellom faglig og gjennomførende rolle gi en nyttig vekselvirkning.»¹⁸⁸

Kriminalomsorgen for å være en dyktig organisasjon og Kriminalomsorgsdirektoratet for å være et sterkt fagorgan må arbeide enda mer kunnskapsbasert. Det er viktig å forbedre kunnskapsforankringen i kriminalomsorgen. Per i dag er det dårlig tilgjengelighet og kvalitet på data, det mangler data som kunne vært etterspurt som grunnlag for beslutninger, valg og sammenligninger. Med forbedring av kunnskapsgrunnlaget kunne kriminalomsorgen løse sine oppgaver mer effektivt og med høyere kvalitet enn i dag.

For å oppnå dette, må kriminalomsorgen ha tilstrekkelig informasjon og denne informasjon må spres til dem som trenger den. Det er viktig å være i stand til å analysere informasjonen, gjøre sammenligninger og forstå forskjeller. «Relevant informasjon må foredles til praktisk anvendbar kunnskap, forståelse av hva som skjer og hvilke tiltak som kan ha effekt. Gode

¹⁸⁴ Difi rapport 2013:11 s. 32

¹⁸⁵ Difi rapport 2013:11 s.45

¹⁸⁶ Difi 2008b

¹⁸⁷ Difi rapport 2013:11 s.45

¹⁸⁸ Difi rapport 2013:11 s.45

analyser er avgjørende for å løse oppgavene på en hensiktsmessig og kunnskapsbasert måte.»¹⁸⁹

Ifølge JD skal KDI ivareta rollen som en sterk etatsleder og iverksetter av politikk og myndighetsutøvelse, og direktoratet skal ha det strategiske ansvaret for all faglig og administrativ utvikling i kriminalomsorgen.¹⁹⁰ Det er tre søyler som er viktige for KDI: faglig tyngde, å være strategisk drivkraft og å utøve etatsledelse.¹⁹¹

Suksessfaktoren for effektiv styring og utvikling av kriminalomsorgen som sterk og tydelig etatsledelse og et sterkt fagorgan er politisk forankret i langsiktige og helhetlige mål for virksomheten og disse målene danner fundament for både styring av kriminalomsorgen, videre utvikling og rammesetting. Det bør også stilles i hele organisasjonen høye krav til spesialisering, fagkompetanse, kontinuerlig læring og utvikling, «man må bli flinkere til å lære av hverandre»¹⁹², felles samarbeid og åpenhet ved løsning av vanskelige oppgaver og å nå effektivt gode resultater i praksis. Kriminalomsorgsdirektoratet som byråkratisk og faglig apparat blir da «ikke bare regjeringens forlengede arm, men arnested for varierende grad av politisk initiativ og innflytelse».¹⁹³

4.5 Klageinstans for vedtak etter straffegjennomføringsloven

Kriminalomsorgen er inndelt i dag i tre nivåer, bestående av Kriminalomsorgsdirektoratet, regionalt nivå og lokalt nivå, jf. straffegjennomføringsloven § 5 første ledd. Landet er inndelt i 5 regioner hvor hver region ledes både (faglig) og administrativt av en regionsdirektør. Som utgangspunkt gjelder reglene i forvaltningsloven ved behandling av enkeltsaker vedrørende domfelte og innsatte. Forvaltningsloven representerer en viktig rettssikkerhetsgaranti i saker av stor betydning for den enkelte.

I dag fattes vedtak både på lokalt og på regionalt nivå. Innsatte kan påklage alle beslutninger som ble truffet over ham. Vedtak som ble truffet på lokalt nivå, kan endres eller oppheves av enhetsleder dersom det foreligger grunner til det. Hvis ikke, skriver enhetsleder et oversendelsesbrev til regiondirektøren, hvor det begrunnes hvorfor klagen ikke anbefales tatt til følge.¹⁹⁴ Regiondirektøren tar etterpå stilling til klagen.

Hvis vedtak er fattet på regionalt nivå, klagesaken forberedes på lokalt nivå. Det blir da skrevet oversendelsesbrev/innstilling til regiondirektør. Regiondirektøren kan endre eller oppheve vedtaket dersom det foreligger grunner til det. Hvis det ikke foreligger, skriver regiondirektøren et oversendelsesbrev til Kriminalomsorgsdirektoratet med begrunnelse av hvorfor klagen ikke anbefales tatt til følge.¹⁹⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet tar etterpå stilling

¹⁸⁹ NOU 2013: 9 s.22

¹⁹⁰ Difi 2017:8 s.27

¹⁹¹ JD (juni 2015), Høringsnotat – Omorganisering av kriminalomsorgen

¹⁹² Difi rapport 2017:8 s.33

¹⁹³ Østerud 2014:60

¹⁹⁴ Storvik 2011: 54

¹⁹⁵ Storvik 2011: 55

til klagen. Dersom klagen avslås, kan den ikke påklages videre,¹⁹⁶ den siste muligheten vil være for den innsatte å gå til sivilt søksmål.

Difi i sin evaluering deler sitt inntrykk om at det finnes svært ulike oppfatninger om hvorvidt det forekommer uønsket forskjellsbehandling innenfor straffegjennomføringen mellom regioner og enheter. Departement, direktorat og til dels brukerorganisasjoner viste til at likebehandlingen ikke er god nok. Etaten for øvrig og spesielt regionene mente at dette ikke er en utfordring. Difi er av den oppfatning at kriminalomsorgen bør håndtere dette problemet. Med enhetlig og faglig utvikling av kriminalomsorgen blir likhet i saksbehandlingen enda mer støttet.

I Prop.105 L (2015-2016) vises det til «enhetsmodellen» det vil si to-nivå modell, hvor alle enkeltsaker om straffegjennomføring behandles i førsteinstans på enhetsnivå, mens all klagesaksbehandling behandles i direktoratet. Med å samle alle klagesaker i direktoratet vil man sikre lik praktisering av regelverket og å ha grunnlaget for en ensartet praksis. Alle sakfelt får en sentral klageinstans som blir organisert ved KDI. Direktoratet får gode muligheter for å sikre likhet gjennom klagesaksbehandlingen og utforming av rundskrivet.¹⁹⁷ I utredningen av kriminalomsorgen i 2014 fremheves også at «en modell med sammenslåtte enheter kan gi mulighet for økt kvalitet og faglig spisskompetanse innad i enheten.»¹⁹⁸ «Alle enhetene i førsteinstans skal ha juridisk kompetanse/egne jurister – noe som ikke er tilfellet på dagens lokale nivå som er fengsel og friomsorgskontor».¹⁹⁹

I utredningen av kriminalomsorgen i 2014 ble det foreslått å etablere «fagnettverk koordinert av direktoratet på tvers av enhetene for å hindre uhensiktsmessige forskjeller mellom enhetene i den juridiske saksbehandlingen»²⁰⁰. Det oppgis i evalueringsrapporten av Difi (2017:8) at KDI tok over ledelsen av de faglige nettverkene (fagfora) som regionene hadde. KDI vil med dette bidra til en «kortere vei» mellom sentralt og lokalt nivå og å få mer kunnskap om praksis og hva som virker og ikke virker på det operative nivået. Med den styringen av den faglige aktiviteten/faglige nettverkene vil KDIs rolle som fagorgan tydeliggjøres. Det kommer bemerkning fra regionalt nivå at det er uheldig at det ikke har vært arrangert nettverkssamlinger etter at KDI overtok ansvaret.²⁰¹ Det er viktig at direktoratet ser behov for koordinerende arbeid med lokale saksbehandlere, ledere og tilsyn. For å ha likhet i saksbehandlingen bør «enhetsjef utforme tydelige samordningstiltak mellom de ulike lokasjonene i enheten»²⁰². Det vises i Difi rapport (2017:8) at «den enkelte region definerer selv hvordan man skal se på sikkerhet og risiko for radikaliserings, brudd på

¹⁹⁶ Storvik 2011: 88

¹⁹⁷ Utredning av kriminalomsorgens organisering 2014: 37

¹⁹⁸ Utredning av kriminalomsorgens organisering 2014:37

¹⁹⁹ Difi rapport 2017:8 s.32

²⁰⁰ Utredning av kriminalomsorgens organisering 2014:37

²⁰¹ Difi rapport 2017:8 s.28

²⁰² Utredning av kriminalomsorgens organisering 2014:37

prøveløslatelse osv. Og at den enkelte region praksis er ikke godt nok forankret hos andre regioner eller hos KDI»²⁰³.

Klager til overordnet organ som KDI vil sikre hensynet til overordnet styring og kontroll. Overordnet styring og kontroll er viktig for å sikre at forvaltningens grunnverdier blir ivaretatt på en forsvarlig måte.

Med tanke på rettssikkerhet kan mindre avstand mellom nivåene gjøre det vanskeligere å forsvare at direktoratsnivået behandler klager på vedtak fattet på operativt nivå. Klagebehandlingen kan i så fall oppfattes å være mer etatsintern og mindre uavhengig enn tidligere.²⁰⁴ Med tanke på likebehandling kan samling av alle klagesaker øke kvaliteten og klager vil behandles likere. KDI selv vil bli gjort oppmerksom på feil og uheldig praksis hos underordnede organer. Dette kunne gi et bedre grunnlag for å sikre lik praktisering av regelverket og gi felles føringer til operativt nivå. Ved to-nivå modell på grunn av større flate mot innsatte får direktoratet enklere å justere iverksettingen av tiltak mot innsatte og fange opp uklarhet i regelverk. Men med samling av alle klagesaker på ett sted kan man stå overfor noen utfordringer som økt saksbehandlingstid i samsvar med økt antall saker, avstanden mellom sentralt og lokalt nivå blir større, en vis «styring» gjennom enkeltvedtak.

I evalueringen står det at «kriminalomsorgsdirektoratet blir klageinstans i den nye organisasjonsmodellen og skal ha en direkte og tydelig styringslinje til lokalt nivå. Ny organisering gir mer lik behandling, en bedre sammenheng i straffesakskjeden og en effektiv ressursutnyttelse.» I denne sammenhengen vil jeg vise til St.meld. nr. 27 (1997-98). Stortinget under behandlingen av St meld nr. 27 (1997-98) gikk inn for å etablere et regionalt ledd i kriminalomsorgen og departementets oppfatning var den gangen at «regionene på en bedre måte enn et direktorat vil kunne forbedre den faglige virksomheten i kriminalomsorgen, koordinere virkemidlene i straffegjennomføringen mer hensiktsmessig, vil ha større nærhet til lokalt nivå enn et sentralt direktorat.»²⁰⁵ Om det ble gjennomført evaluering av regionkontorene fra etableringsdato til nåværende tid har jeg ingen kjennskap til og det er vanskelig å diskutere om direktoratet kunne hatt mer direkte og tydelig styringslinje til lokalt nivå. Dersom klageadgang blir for utstrakt kan den føre til at det blir vanskeligere å gjennomføre den politikk som forvaltningen er satt til å gjennomføre.²⁰⁶

5.0 Spesielle utfordringer i kriminalomsorgen i lys av rettssikkerhet, likhet og likebehandling

²⁰³ Difi rapport 2017:8 s.29

²⁰⁴ Difi 2013:11 s.22

²⁰⁵ Ot.prp.nr.5 (2000-2001) 6.1.3 Departements merknader

²⁰⁶ Graver 2015:97

Endringer i det nasjonale og internasjonale kriminalitetsbildet stiller norsk kriminalomsorg overfor nye utfordringer. Straffelovgivning, rettspraksis og fullbyrding bygger på humanitet, rettssikkerhet og likebehandling. Likeverd, felles rettigheter og muligheter, ikke-diskriminering og likebehandling er sentrale verdier i strafferetten og kriminalomsorgen. Humane verdier, upartisk behandling, alminnelig anerkjente menneskerettigheter og respekt for menneskeverdet skal danne grunnlaget for kriminalomsorgens gjennomføring av strafferettslige reaksjoner.²⁰⁷ Kriminalomsorgen har ansvar for en viktig del av samfunnets sikkerhet.²⁰⁸

I Prop.81 L (2016-2017) er det presisert at i en rekke konvensjonsforpliktelser kommer likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet til uttrykk, både direkte og indirekte.

5.1 Hensynet til rettssikkerhet og likebehandling er grunnleggende i all saksbehandling

Hensynet til rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling er grunnleggende i all saksbehandling, også i Kriminalomsorgen.

En konsekvens av dette er at like tilfeller skal behandles likt, og at ulike tilfeller skal behandles ulikt.²⁰⁹ Likehetskravet er et alminnelig demokratisk prinsipp²¹⁰. Når like tilfeller ikke blir behandlet likt, kan det foreligge forskjellsbehandling. Begrepet forskjellsbehandling forutsetter et sammenligningsgrunnlag, for eksempel mellom to eller flere personer.²¹¹

Rettsikkerhet og likebehandling er viktige prinsipper ved utøvelse av makt. «Et godt lovverk og høy kompetanse skal sikre den enkeltes rettigheter når et lovbrudd er begått. Samtidig må det tas hensyn til at mennesker som straffes er i en sårbar situasjon. Kriminalomsorgen og alle andre som deltar i straffegjennomføringen, må vise medmenneskelighet.»²¹²

I Tildelingsbrev for 2018 er det presisert det overordnede ansvaret til Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet har ansvaret for straffegjennomføringsloven og forskriftsmyndighet etter loven. Straffegjennomføringsloven legger vedtaksmyndighet i behandling av enkeltsaker til lokalt og regionalt nivå. Departementet kan innenfor sitt ansvarsområde styre praksisen til kriminalomsorgen gjennom lover og forskrifter, og gjennom generelle instruksjoner om skjønnsutøvelse og lovtolkning.

JD og ledelsen i KDI ga uttrykk for at det er behov for forbedring innenfor de ulike områdene blant annet rettslikhet og likebehandling.²¹³ Under spesielle utfordringer i kriminalomsorgen ble det nevnt i evalueringen glippsoner som er en utfordring i kriminalomsorgen. En av glippsonene nevnes her spørsmål om en bedre rehabilitering slikt at tilbakefallet til ny kriminalitet blir mindre. I nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført

²⁰⁷ St.meld.nr. 27 (1997-98) 3.3

²⁰⁸ Straff som virker 2008:13

²⁰⁹ St.meld.nr. 37 (2007-2008) pkt. 3.3, s.21

²¹⁰ NOU 1988:37, pkt. 6.5, s.54

²¹¹ NOU 2009:14, pkt. 3.2, s.39

²¹² St.meld.nr. 37 s. 17

²¹³ Difi rapport 2017:8

straff 2017-2021 står at framtidens kriminalomsorg må enda mer være basert på tverrfaglig samarbeid, rehabilitering av innsatte og innrettet mot tilbakeføringsarbeidet.²¹⁴

De største utfordringene med hensyn til tiltak er utenlandske domfelte som har utvisningsvedtak eller uavklart oppholdsstatus, og domfelte som ikke behersker norsk eller engelsk, noe som medfører alvorlige kommunikasjonsproblemer med tilsatte.²¹⁵ I perioden 2005 til 2009 økte betydelig andelen utenlandske innsatte, og har fra 2012 stabilisert seg på cirka en tredjedel.

I evalueringen vises det til at enkelte grupper domfelte, slik som utenlandske domfelte uten statsborgerskap, krever særskilt tilrettelegging av kriminalomsorgen i forbindelse med straffegjennomføringen.²¹⁶ Dette handler blant annet om utenlandske domfelte som ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet etter løslatelsen og har behov for en annen oppfølging og innhold i straffegjennomføringen enn øvrige innsatte.

5.2 Utenlandske innsatte i lys av rettssikkerhet, rettslikhet og likebehandling

FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene av 10. desember 1948 lister opp de sentrale menneskerettighetene. Ifølge artikkel 2 skal menneskerettighetene utøves og praktiseres uten noen form for diskriminering. "Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."²¹⁷

5.2.1 Statistikk og historikk av utenlandske innsatte i norsk kriminalomsorg

En gruppe som har vokst i norske fengsler, er utlendinger. Etter utlendingsloven § 5 er en «utlending enhver som ikke er norsk statsborger. Det er et menneske som bor eller oppholder seg i Norge uten norsk statsborgerskap. I norske fengsler soner utenlandske innsatte som skal tilbakeføres til det norske samfunnet og utenlandske innsatte som skal transporteres ut av landet ved end soning, det vil si de skal ikke reintegreres i det norske samfunnet. Ved den siste gruppen «vil det fra det norske samfunnets side, basert på en kost/nytte-vurdering, fremstå som «uhensiktsmessig» å bruke penger på å rehabilitere den innsatte, fordi han uansett ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet»²¹⁸.

I desember 2012 ble Kongsvinger fengsel etablert som en egen utlendingsenhet. Begrunnelsen var å tilpasse soningen til personer som ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet og å forhindre de innsatte fra å bygge kriminelle nettverk i Norge.²¹⁹ I januar

²¹⁴ Redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021

²¹⁵ Difi rapport 2017:8 s.25

²¹⁶ Difi rapport 2017:8 s.24

²¹⁷ Prop. 81 L (2016-2017) 5.2.1

²¹⁸ Rønning M. 2013:4

²¹⁹ Informasjon fra nettsiden til kriminalomsorgen på <http://www.kriminalomsorgen.no/utlendingsfengsel-paa-kongsvinger-aapnet.5140638-237613.html>

2017 ble det opprettet en egen avdeling ved Kongsvinger fengsel for utenlandske kvinner som skal utvises.

I 2016 hadde kriminalomsorgen kapasitet på om lag 4 100 fengselsplasser og rund 34 prosent av alle fengselsplasser var i 2016 belagt med utenlandske statsborgere fra 113 forskjellige land²²⁰. Målt i antall anmeldte lovbrudd har kriminaliteten gått ned de siste ti årene²²¹, men antallet utenlandske innsatte i norske fengsler har nesten tredoblet. I 2015 utgjør utenlandske innsatte i varetekt 58 % av Norges fangepopulasjon.²²² Direktoratet fører også statistikk over antall nyinnsettelse og i løpet av de siste ti årene har antall nyinnsettelse økt fra 12 prosent til 29 prosent. Regjeringen har etablert flere tilpassede fengselsplasser for utenlandske innsatte som ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet etter løslatelse og forklarer dette med at «denne gruppen har behov for en annen oppfølging og innhold i straffegjennomføringen enn øvrige innsatte»²²³. Regjeringen har formålet «å gi et bedre og mer tilpasset tilbud til denne målgruppen»²²⁴. Mange utenlandske innsatte har utvisningsvedtak og sendes ut etter soning eller overføres til hjemlandet for å sone der. Denne gruppen av utenlandske innsatte skal ikke rehabiliteres til det norske samfunnet gjennom kriminalomsorgens straffegjennomføringsformer. Klarer kriminalomsorgen å gi denne gruppen innsatte det tilbudet som de har krav på etter norsk og internasjonal lovgivning?

Ifølge Kriminalomsorgens statistikk var den ordinære fengselskapasiteten per 31.12.2016 4122 plasser.²²⁵ Gjennomsnittlig antall innsatte var i 2016: 3 850. Tilsvarende tall for 2015 var 3 746. Det ble varetektsfengslet i 2016 statsborgere fra 112 land. Disse sto for 49 prosent av alle nyinnsettelse i varetekt. Fem land sto for om lag 25 prosent av alle ikke-norske varetekstinnsettelse: Polen med 247, Romania med 219, Litauen med 208, Albania med 101 og Irak med 77. Nyinnsettelse i og utenfor fengsel av utenlandske innsatte i 2016 var 2614 og innsatte i fengsel per 30.september 2016 var 1313. Dette betyr at om lag 34 prosent av alle fengselsplasser er til enhver tid belagt med utenlandske statsborgere. Ut fra dette kan kriminalomsorgen betraktes som en virksomhet med et betydelig internasjonalt preg. Tall på utenlandske innsatte i norske fengsler reflekterer at kriminaliteten i økende grad er internasjonal, blant annet gjennom organiserte nettverk og økt mobilitet i EØS-området.

Nesten en tredjedel av utlendingene gjennomfører lange dommer (fem år eller mer) for alvorlige lovbrudd. Regjeringen har styrket innsatsen for å få overført domfelte med lange dommer til soning i hjemlandet.

Utenlandske statsborgere som er dømt til ubetinget fengselsstraff i Norge, kan overføres til fortsatt soning i hjemlandet etter den europeiske overføringskonvensjonen. En forutsetning

²²⁰ Prop. 1 S (2017-2018) s. 88, 89

²²¹ NOU 2013: 9 s.59

²²² Utenlandske statsborgere i kriminalomsorgen 2015:11

²²³ Prop. 1 S (2017-2018) s. 91

²²⁴ Prop. 1 S (2017-2018) s. 89

²²⁵ Kriminalomsorgens Årsstatistikk 2016:1

for slik overføring er at mottakerlandet godtar det. En soningsoverføring kan skje med eller uten domfeltes eget samtykke. Når man sender anmodning om overføring til domfeltes hjemland, må det være minst 6 måneder igjen av straffegjennomføringen. Totalt ble det i 2016 gjennomført 65 soningsoverføringer fordelt på 12 forskjellige europeiske land. Overføringene tilsvarte drøyt 36.000 fengselsdøgn som tilsvarer om lag 100 fengselsplasser i ett år. I 2017 var 82 overføringer til fortsatt soning i utlandet (i 2016 var 65), 167 utvist fra Norge (i 2016 var 324)²²⁶.

5.2.2 Forbudet mot diskriminering

Med ikrafttredelsen av Grunnloven § 98 den 14. mai 2014 ble det stadfestet at alle er like for loven og at intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Likhetsprinsippet i Grunnloven setter en skranke for både Stortingets lovgivning og forvaltningens myndighetsutøvelse. Lovgiver kan ikke vedta regler som usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandler enkeltindivider eller grupper i samfunnet. Ved utøvelse av offentlig myndighet kan norske myndigheter ikke forskjellsbehandle enkeltindivider eller grupper med mindre det er saklig grunn til det og tiltaket er forholdsmessig.

EMK Art. 14 bestemmer et forbud mot diskriminering på grunn av kjønn, rase, hudfarge, språk, religion, politisk eller annen mening, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller noe annet forhold. Tilsvarende bestemmelse finnes i Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)²²⁷ Art. 2 første ledd. Det følger av den nevnte konvensjonsartikkel at staten skal sørge for at rettighetene som er gitt i konvensjonene respekteres og sikres uten forskjellsbehandling.

SP Art. 26 beskriver et selvstendig diskrimineringsforbud på generelt grunnlag. Bestemmelsen fastslår at alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. Lovgivningen skal forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling forøvrig.

Regjeringens oppgave er å følge opp at utenlandske innsatte ikke kommer i konflikt med likhetsprinsippet i Grunnloven, norsk diskrimineringslovgivning eller antidiskrimineringsbestemmelsene i EMK, SP og FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD).

5.2.3 Hovedtrekk fra gjeldende rett for straffegjennomføring i Norge

²²⁶ Statistikk Kriminalomsorgen, KRUS www.kriminalomsorgen.nok

²²⁷ Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) (www.lovdatab.no)

Straffegjennomføringsloven og forarbeidene til loven gir føringer for hva som er relevant å ta hensyn til ved kriminalomsorgens vurderinger, mens retningslinjene gir veiledning om hvilke momenter som skal vektlegges.²²⁸

Straffegjennomføringsloven gjelder for gjennomføring av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling og for gjennomføring av andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov, jf. straffegjennomføringsloven § 1.

Straffegjennomføringen må ha et hensiktsmessig innhold, jf. straffegjennomføringsloven § 3. Arbeidstrening, skole, kulturtilbud, fritidsaktiviteter og motivasjonsarbeid er kriminalomsorgens tradisjonelle virkemidler i rehabiliteringen av domfelte.

5.2.4 Utenlandske innsatte med utvisningsvedtak og ingen tilknytning i Norge

Utlendinger som sitter fengslet i Norge skal normalt utvises fra landet ved løslatelse. Straffegjennomføringsloven er nøytral og generell, og inneholder ikke egne bestemmelser om utenlandske innsatte. I straffegjennomføringsloven er det ingen unntak på bakgrunn av statsborgerskap. Alle utlendinger skal gjennomføre straff under samme forhold og med samme rettigheter og plikter som norske innsatte. Etter straffegjennomføringsloven har utenlandske innsatte samme beskyttelse som norske statsborgere. Innsattes rettigheter er i tillegg regulert av internasjonale konvensjoner og anbefalinger. Medlemsstatene i FN og Europarådet har forpliktet seg til å følge opp de konvensjoner og anbefalinger de har vært med og vedtatt. Norge som de andre nordiske land har inkorporert Den europeiske menneskerettskonvensjonen i sine lovverk. Kriminalomsorgen er i tillegg forpliktet til å forholde seg til Europeiske fengselsregler og tilsvarende regler for friomsorgen.

I dag har utenlandske kriminelle som ikke har lovlig opphold i Norge og soner sin straff i norske fengsler de samme rettigheter som andre innsatte, blant annet kulturtilbud, dagpenger, gudstjenester, de kan ringe hjem, skype, ha full helsehjelp og kan søke NAV om tilskudd til klær.

«Selv om ikke norske fanger har de samme rettigheter som norske, får de et dårligere tilbud»²²⁹ står dette i en artikkel av 24.10.17. Under tilbudet forstås progresjonsrettet og rehabiliterende arbeid. Kriminalomsorgens tradisjonelle virkemidler i rehabiliteringen av innsatte er arbeidstrening, skole, kulturtilbud, fritidsaktiviteter, motivasjonsarbeid, ulike kurs, det vil si å gi innsatte mestringsfølelsen og troen på seg selv. Progresjonsrettet arbeid innebærer adgang til permisjoner, overføring fra høy til lavere sikkerhet, benytte seg av tilbudet på overgangsboliger, rusmestringsenheter. Straffegjennomføringen må ha et hensiktsmessig innhold, jfr. strgf. § 3.

«Straff som virker» i Stortingsmelding 37 sier at kriminalomsorgen skal rehabilitere innsatte i norske fengsler, slik at de skal fungere godt i, og bidra til, det konforme samfunnet etter

²²⁸ Storvik 2011:46-48

²²⁹ Håkonsen 2017

endtl straffgjennomføring.²³⁰ Målet med «Straff som virker» er å få den innsatte til å avstå fra kriminalitet etter løslatelse.

Kriminalomsorgen i Norge er velferdsorientert og gjennom normalitetsprinsippet gir innsatte de samme rettigheter i fengsel, som utenfor fengsel, og rehabilitering er et meget viktig prinsipp.

«Utenlandske innsatte får et dårligere rehabiliteringstilbud enn norske innsatte» påpeker Jusbuss i artikkelen av 05.07.17²³¹. Jusbuss i denne artikkelen viser til at «ved ressursmangel er det tendens til at fengslene prioriterer innsatte som skal tilbake til det norske samfunnet, men den prioriteringen mangler hjemmel i lov». Videre påpeker Jusbuss at straffgjennomføringslovens mål om rehabilitering skiller ikke mellom norske og utenlandske statsborgere. Når ressursene til rehabilitering og soningsinnhold ikke gjenspeiler antall innsatte, mener Jusbuss at «det må gjøres grep: enten må antallet innsatte reduseres, eller så må det gis mer midler til Kriminalomsorgen». Til slutt i artikkelen legger Jusbuss vekt på at «det er ikke holdbart at norske og utenlandske innsatte ikke blir likebehandlet og at man risikerer et samfunn der utenlandske innsatte blir fengselsgjengangere og samfunnstapere». Jusbuss sier at det gjelder generelt: hvis rehabilitering ikke fungerer, er veien tilbake til cella dessverre kort.

I den forbindelsen vil man gjøre oppmerksom på en rapport fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) (2017) «INNSATT OG UTSATT – Rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel». Denne rapporten er den første helhetlige vurderingen av soningsforholdene for innsatte som har et vern etter norsk diskrimineringslovgivning og etter FNs tre diskrimineringskonvensjoner. Rapporten har nettopp avdekket eksempler på manglende oppfyllelse av rettigheter og forskjellsbehandling som vil kunne være i strid med diskrimineringsregelverket og Norges internasjonale menneskerettsforpliktelser. For denne studien var kapittel 4 i rapporten om «Språklige minoriteters soningsforhold i norske fengsler» (s. 29-36) aktuell. Det ble i denne rapporten også pekt på at forskjellsbehandlingen er heller ikke forenlig med intensjonene om rehabilitering.

I Difis evalueringen (2017:8)²³² nevnes enkelte grupper domfelte, slik som for eksempel kvinner og utenlandske domfelte uten statsborgerskap, som krever særskilt tilrettelegging av kriminalomsorgen i forbindelse med straffgjennomføringen. Det vises til at utenlandske innsatte som ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet etter løslatelsen har behov for en annen oppfølging og innhold i straffgjennomføringen enn øvrige innsatte²³³. Det samme står på nettsiden til kriminalomsorgen www.kriminalomsorgen.no under spalten «Utenlandske innsatte».

²³⁰ St.meld.nr.37

²³¹ «Innsatte i norske fengsler blir ikke likebehandlet». Artikkelen av 05.07.17

²³² Difi rapport 2017:8, s.24

²³³ Difis rapport 2017:8, s.25

«Særskilt tilrettelegging» og «en annen oppfølging og innhold i straffegjennomføringen» er ikke nærmere avklart i Difis rapport (2017:8) hva dette inneholder i forhold til utenlandske innsatte, dette ikke finnes på nettsiden til Kriminalomsorgen. Ifølge St.meld.nr. 27 (1997-98) «innholdsmessig bør utenlandske innsatte tilrettelegges for engelskundervisning og yrkesfaglig utdanning. Videre bør det tilrettelegges for kontakt med aktuelle støtte og hjelpeinstanser som kan være i form av kontakt med ulike trossamfunn og frivillige organisasjoner med internasjonal virksomhet». «Innholdet i tilbudet til de innsatte er tilpasset målgruppen» og «det gis opplæring i engelsk, byggfag, data og basiskunnskaper som å skrive, lese og regne», forklarer daværende Justis- og beredskapsminister Per Willy Amundsen i artikkelen av 31.12.17²³⁴. Det er ikke snakk om noen andre rehabiliterende tiltak.

St.meld.nr.27 (1997-98) i sammenligning med andre meldinger i de senere årene er den mest omfattende hva som gjelder utenlandske innsatte og dens situasjon i norske fengsler. Her blir det for første gang nevnt samlokalisering av innsatte som skal sendes ut av landet og at med samlokalisering nødvendige ressurser kommer bedre til anvendelse. Hva menes med nødvendige ressurser er ikke nærmere avklart. «Det etterlyses klare retningslinjer for hvordan kriminalomsorgen skal aktivisere innsatte med utvisningsvedtak»²³⁵.

Det er kjent fra tidligere stortingsmeldinger og fra media at rehabiliteringstilbud er ikke optimalt og at der er et gjennomgående problem i norske fengsler. For utenlandske innsatte gjøres problemet enda større på grunn av språkvanskeligheter, restriktiv permisjonspraksis, mindre eller manglende besøk, færre eller ingen utganger. Den fysiske avstanden til hjemlandet, familien, det sosiale nettverket er stor. Ingen muligheter å aktivisere seg utenfor fengsel. I sin alminnelighet regnes utenlandske innsatte å sone tyngre enn den norske «gjennomsnittsfange».

«I mange tilfeller gjør manglende forståelse av språk så at utenlandske innsatte blir behandlet annerledes enn de som behersker det, for eksempel i formidling av avgjørelser, informasjon og ettervern. Ulik behandling viser seg også i det at utlendinger ofte er ekskludert fra (semi-)åpne soningsinstitusjoner, i hvem som kan ha å gjøre med mangel på ressurser eller risikovurderinger».²³⁶

Legitimiteten kan stå i fare når utenlandske innsatte føler at de vanlige fengselsregler og rutiner ikke gjelder på samme måte for dem som for statsborgere, nettopp på grunn av deres status. Som utenlandske blir innsatte frarøvet muligheten for forbedring i fengsel, da mange rehabiliterende- og reintegrerende tiltak er ikke alltid tilrettelagt for utlendinger.²³⁷ Det er nødvendig å skaffe mer kunnskap om utenlandske innsatte og tilrettelegge tiltak som er både hjelpende og forebyggende.

²³⁴ «Innsatte i Norges utlendingsfengsel: Mener seg utsatt for rasisme og diskriminering» Artikkelen av 31.12.17

²³⁵ «34 prosent av alle innsatte er utenlandske. Det er problematisk, varsler tillitsvalgte. Artikkelen av 24.10.17

²³⁶ Styrvold 2017:10

²³⁷ Warr 2016:313

I en forskningsartikkel²³⁸ av 2017 forteller innsatte i Kongsvinger fengsel, Norges eneste fengsel med bare utenlandske innsatte, at de blir utsatt for diskriminering og rasisme. Kriminologiprofessor Thomas Ugelvik mener «kjernepoenget er at en egen institusjon for utlendinger åpner for at de innsatte får anledning til å oppleve eller føle på apartheid eller diskriminering»²³⁹.

I Prop. 105 L (2015-2016) pekes på at progresjonsrettet straffegjennomføring i fengsel og samfunn vil mer og mer prege kriminalomsorgens arbeid. Grunnen til dette er at progresjon gir innsatte gradvis mulighet for større frihet til å prøve ut nye sosiale ferdigheter i kontrollerte omgivelser.

I Tildelingsbrev 2018 står det at kriminalomsorgen har som prioritert oppgave å overføre utenlandske innsatte til videre straffegjennomføring i opprinnelseslandet der dette er mulig. Det legges vekt på at gjennomføring av den resterende del av straffen i innsattes hjemland bidrar til re-integrering og sosialisering i det samfunnet vedkommende skal løslates til. Det fremheves at soningsoverføring frigjør kapasitet på plasser og bidrar til hurtigere iverksettelse av straff og varetekt.²⁴⁰ I Politisk plattformen - Jeløya-plattform av 14.01.18²⁴¹ – i avsnittet 4 om «Straff og soning» vil regjeringen «søke å overføre flere utenlandske statsborgere som begår kriminalitet i Norge til soning i hjemlandet». Ut ifra Tildelingsbrev, Jeløya politisk plattform og etter et samlet politiske bilde kan det trekkes konklusjon at i fremtiden skal det brukes ressurser mest på soningsoverføring og ikke på rehabilitering av utenlandske innsatte. I 2016 var tallet på utenlandske innsatte i norske fengsler 1313 (per 30.september 2016)²⁴² og tallet på soningsoverføringer 65. I 2017 var det 82 soningsoverføringer.

Rønning i sin masteroppgave av 25.04.13 kom til konklusjon at «reglene i straffegjennomføring anvendes på en måte som fører til at utenlandske innsatte har kvalifisert dårligere rettigheter til rehabilitering sammenlignet med norske innsatte. Straffegjennomføringslovens regler blir anvendt på en måte som gjør at utenlandske innsatte blir utsatt for indirekte diskriminering på bakgrunn av sitt statsborgerskap og dette er et brudd på diskrimineringsloven § 4.»²⁴³ Rønning legger merke til at «både de retningsgivende føringene i de europeiske fengselsreglene, vernet mot diskriminering i EMK artikkel 14, og det generelle vernet mot diskriminering etter SP, støtter avhandlingens drøftelser av om utenlandske innsatte blir utsatt for usaklig forskjellsbehandling etter anvendelsen av reglene i straffegjennomføringsloven. Det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om rettssikkerhet og likebehandling støtter også avhandlingens konklusjon.»²⁴⁴ Til slutt peker hun på at «staten har en særlig aktivitetsplikt etter diskrimineringsloven § 3a og

²³⁸ Damsa and Ugelvik.(2017) A Difference That Makes a Difference? Reflexivity and Researcher Effects in an All-Foreign Prison. SAGE

²³⁹ «Innsatte i Norges utlendingsfengsel mener seg utsatt for rasisme og diskriminering». Artikkel av 31.12.17

²⁴⁰ Kriminalomsorgens tildelingsbrev 2018:11

²⁴¹ Politisk plattform: Jeløya plattform av 14.01.18 s.18

²⁴² Kriminalomsorgens årsstatistikk 2016

²⁴³ Rønning 2013:67

²⁴⁴ Rønning 2013:67

at det kreves at staten i lovs form, slår fast at utenlandske innsatte i norske fengsel har krav på et rehabiliteringstilbud som kvalitativt er like godt som for norske innsatte».²⁴⁵

Oppsummering

Straffegjennomføringsloven (Lov 18.mai 2001 om gjennomføring av straff mv.) trådte i kraft 1.mars. 2002. I 2001 var antallet utenlandske innsatte i norske fengsler 359. I 2016 var tallet 1313. Dette viser at tall på utenlandske innsatte har økt betydelig siden ikrafttredelsen av straffegjennomføringsloven i 2002. Situasjonen i hvem som gjennomfører straffen endret seg svært betydelig fra den tiden når loven ble gitt. Det er svært lite rettspraksis som omhandler utenlandske innsatte. Det er lite forskning på straffegjennomføringen av utenlandske innsatte. Med så mange utenlandske innsatte i norske fengsler kommer nye utfordringer og det kreves et nytt tankeverktøy. Det etterlyses formuleringer og retningslinjer eller rundskriv for hvordan innkommende saker fra utenlandske innsatte skal behandles. «Byråkratiet i saksbehandling og også innad i fengselet tar tid for alle, men kan tolkes som diskriminerende da utlendingsstatusen åpner for at det kan være det.»²⁴⁶

5.2.5 Utenlandske innsatte med usikkerhet hvorvidt de skal bli i Norge etter løslatelse

Kriminalomsorgen har ansvar for en viktig del av samfunnets sikkerhet.²⁴⁷ I norske fengsler er en gruppe av utenlandske innsatte hvor det er usikkert hvorvidt de skal bli eller ikke bli i Norge etter løslatelse. Det handler om utenlandske innsatte som har søkt om for eksempel prøveløslatelse eller skal nettopp løslates, men det er uavklart på dette tidspunktet om de skal bli boende i landet eller ikke og man ikke vet hvilken oppfølging som skal tilbys. Ifølge Utlendingsloven § 30 skal utvisning av domfelte med tilhørighet til Norge og som ikke har norsk statsborgerskap avgjøres skjønnsmessig i det enkelte tilfelle. UDIs praksis er i dag at domfelte som tilfredsstiller vilkårene i § 29 og § 30 ved domfellelse mottar et varsel om utvisning. Det kan skje at innsatte venter på et svar fra Utlendingsdirektoratet angående hans utvisnings sak, eller på et svar fra Utlendingsnemnda gjeldende hans klage. Det kan hendes at saken blir henlagt eller i verste fall kan utenlandske innsatte som får utvisningsvedtak være ureturnerbar på grunn av forholdene i opprinnelseslandet og løslates i Norge uten rettigheter.

Kriminalomsorgen står i slike uavklarte tilfeller foran et dilemma: bør innsatte få nødvendig hjelp og oppfølging slik som innsatte som løslates i det norske samfunnet eller bør de behandles som de fleste utenlandske innsatte som sendes ut av landet ved end soning? I rapporten av juni 2007 fra Kriminalomsorgens utdannings senter KRUS «Overgang fra fengsel til frihet» ble det fremhevet «at personer med uavklart opphold er ekskludert i dobbel forstand»²⁴⁸. Videre ble det nevnt at «arbeidet med innsatte med uavklart opphold

²⁴⁵ Rønning 2013:67

²⁴⁶ Styrvold 2017:82

²⁴⁷ Straff som virker 2008:13

²⁴⁸ KRUS rapport 2007:54

er preget av uforutsigbarhet og gjør det vanskelig for tilsatte å utføre oppgavene sine overfor disse. Det ser ut til at de som har utvisningsvarsel, vedtak eller venter på behandling av klage på vedtak, risikerer at andre etater ikke vil ha noe med dem å gjøre.»²⁴⁹ «En saksbehandler i friomsorgen fortalte om hjelpeløshet i slike saker, både for egen del og for situasjonen til den det gjelder. At friomsorgen ikke kan gjøre noe, ble opplevd som undergraving av den troverdigheten en fagperson skal ha. Samtidig erkjennes det at møteplikten kun består av et ukentlig møte, og at friomsorgens ansvar ikke strenger utover det i disse sakene. I saker hvor vedtak om utvisning er fattet, eller når klienten venter på avgjørelse av klagesak, er vedkommende rettighetsløs, påstår informanten. Det er ikke mulig å iverksette tiltak selv om det rent menneskelig er behov for det.»²⁵⁰ Der består «forskjeller mellom personer som har uavklart opphold i landet, og de som har norsk statsborgerskap. Personer som enten er utenlandske statsborgere, venter på svar fra UDI, eller er ureturnerbare, skiller seg ut fordi det er usikkerhet knyttet til videre opphold i Norge. Dette får konsekvenser for planlegging av løslatelse. Disse kan bli løslatt uten å bli utvist fordi de er «ureturnerbare» (jfr. Somaliere) eller innvilges midlertidig opphold på grunn av tilknytning til Norge».²⁵¹ Videre vises i rapporten²⁵² at domfelte forteller at de trenger hjelp for å komme i arbeid eller utdanning og har behov for bistand for å få inntekter istedenfor kriminalitet, bolig og jobb må være på plass ved løslatelse. «Å forlate det kriminelle livet til fordel for et «normalt liv» er for mange et spørsmål om penger. Penger er viktig, og kriminaliteten har bidratt til en livsstil det oppleves vanskelig å forlate. De er redde for ensomhet og å tape sosial status dersom de kutter ut kriminalitet og får mindre penger»²⁵³. I rapporten er det påpekt at arbeidet fram mot løslatelse må starte så tidlig som mulig med formål om å bygge bro over det miljøskiftet løslatelsen er og at det er helt avgjørende å skape kontinuitet i kontakten for å lette eventuell sårbarhet og ensomhet etter løslatelse.²⁵⁴

Det er viktig at hver eneste innsatte må ivaretas gjennom både helhetlig samarbeid på organisasjonsnivå og på individnivå. Et helhetlig samarbeid innebærer at tiltak tar utgangspunkt i den enkeltes behov og ressurser tidligst mulig etter innsettelse i fengsel. Her spiller samarbeidet mellom etater, organisasjoner, fagpersoner og frivillige som skal ivareta de individuelle behovene til den som skal løslates, en stor rolle. Det er viktig at den som skal løslates bør i størst mulig grad få hjelp i pågående prosesser og oppleve støtte til å mestre mest mulig selv.²⁵⁵

Det gode samarbeidet mellom etatene Kriminalomsorgen, Politiet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda bør fremmes, utvekslingen av den informasjonen som trenges bør prioriteres og behandlingen av oppholds- eller utvisningssaker til utenlandske innsatte bør

²⁴⁹ KRUS rapport 2007:54

²⁵⁰ KRUS rapport 2007:55

²⁵¹ KRUS rapport 2007:75-76

²⁵² KRUS rapport 2007:78

²⁵³ KRUS rapport 2007:78

²⁵⁴ KRUS rapport 2007:80

²⁵⁵ KRUS rapport 2007:81

behandles så tidlig som mulig, best i den første delen av straffegjennomføringen. Alt dette hjelper og kunne hjelpe i fremtiden både utenlandske innsatte og samfunnet i Norge.

5.2.6 «Uretturnerbare» utenlandske innsatte

Utenlandske innsatte uten oppholdstillatelse skal sendes ut av Norge etter endt soning, alternativt overføres til fengsel i hjemlandet.

I en artikkel fra 2013²⁵⁶ står det: «Før sommerferien i år går en ung mann ut av porten til Kongsvinger fengsel. NN har sonet ferdig straffen på flere år for voldtekt. På papiret skal han utvises, men av forskjellige grunner kan han ikke det. Så han blir løslatt, som andre som har sonet ferdig. Men til hva?». «De løslates til en kriminell hverdag med myndighetenes velsignelse. Skal vi lukke øynene for at mange av disse har kriminalitet som levevei?» spørres igjen i artikkelen. Her handles om «ureturnerbare» utenlandske innsatte som ikke har noe positivt nettverk rundt seg og ingen rettigheter her i landet. Denne gruppen av innsatte løslates i tillegg til helt frie forhold uten den trening som ligger i progresjon, permisjoner, opplæring og øvelse i dagliglivets gjøremål. Dette bidrar ikke til et tryggere samfunn.

Det er en stor utfordring for etatene som Kriminalomsorgen, Politiet og Utlendingsdirektoratet. Det er en belastning og usikkerhet for det norske samfunnet. Utenlandske innsatte uten lovlig opphold i Norge løslates etter endt soningstid til norsk samfunn. Dette handler om utenlandske innsatte som enten har fått endelig avslag på oppholdstillatelse, for eksempel har fått endelig avslag på sine asylsøknader og er utvist fra landet eller har endelig utvisningsvedtak, men som ikke kan returneres til hjemlandet. De er såkalt «ureturnerbare» og er fratatt alle rettigheter av norske myndigheter.

Det kan være forskjellige grunner hvorfor utenlandske innsatte med utvisningsvedtak som ikke gir lovlig rett til å oppholde seg i Norge ikke kan sendes til hjemlandet. Noen av dem er statsløse eller kommer fra land hvor norske myndigheter kan ikke uttransportere på grunn av krig eller andre praktiske problemer. De andre ikke har eller ikke får reisedokumenter som gjør det mulig for dem å reise hjem. Noen har vært forsøkt sendt ut med politieskorte, men deres hjemland nekter å ta imot dem. Denne gruppen av innsatte går ut gjennom porten inn i norsk samfunn etter endt soningstid uten noen rettigheter. Til en viss kan det se ut at norske myndigheter godtar at disse mennesker oppholder seg ulovlig i landet, men gir ingen rettigheter, ikke et minimum av hjelp for at de skal overleve. I det norske velferdssamfunnet har de ingen plass. Her kan der stilles spørsmål: Er de velferdsstatlige grunnverdiene ikke inkorporert i det begrepet rettssikkerhet eller et «velferdsstatlig rettssikkerhetsbegrep»²⁵⁷? Sosialtjenestelovens (Lov 18 des 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen) formålsparagraf 1 gir uttrykk for grunnleggende prinsipper for den norske velferdsstaten. Formålene er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, bidra til likeverd og likestilling og

²⁵⁶ «Utvist, men bare på papiret» 20.08.2013

²⁵⁷ Ohnstad 2015:27

forebygge sosiale problemer. Ikke bare av hensyn til dem det gjelder, men også av hensyn til samfunnet som helhet. Sosialtjenesteloven § 2 omskriver lovens virkeområde hvor det står at tjenester gjelder for alle som oppholder seg i riket, men Kongen kan gi forskrifter som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket. I forskriften om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge (sist endret fra 01.05.2014) § 4 første ledd er det avklart at personer som ikke har lovlig opphold i riket har ikke krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning. I Forskriftens § 4 annet ledd finner man enda bedre forklaring. Hvis en person som nevnt i første ledd ikke kan sørge for sitt livsopphold, og heller ikke kan få statlig innkvartering, har vedkommende i en nødsituasjon rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i henhold til loven i en kort periode. Hjelp gis inntil vedkommende i praksis kunne forlatt landet. Det kan stilles krav om at vedkommende aktivt bidrar til egen utreise, blant annet kan det stilles krav om å skaffe nødvendige reisedokumenter. Når man tolker ordlyden i § 4 annet ledd, kan det se ut som hjelpen gis i en kort periode i en nødsituasjon og ved å stille kravene. Hva menes med en nødsituasjon, med en kort periode er det ikke nærmere definert eller avklart. Gjelder denne forskriften til «ureturnerbare» mennesker? Det er betenkelig og svaret går mest i retning nei. Å ikke bidra med akutt sosialhjelp overfor disse «ureturnerbare» utlendingene kan være i strid med lovens formål. En særlig svak gruppe fryses ut og blir sårbar for rekruttering inn i organiserte kriminelle gjenger, i det svarte arbeidsmarkedet og annen kriminalitet, blant annet grov kriminalitet. Noen av dem oppholder seg i Norge med falsk identitet og kanskje også flere identiteter og dette kan være et grunnlag for misbruk av trygdeordninger og andre velferdsgoder. I en tilsvarende artikkel av 12.04.15 på nettmedia ble det omtalt en sak om en ureturnerbar asylsøker og hans kriminelle handlinger. «Den eritreiske asylsøkeren ble pågrepet og dømt for en overfallsvoldtekt ved Glasshuset i Bodø i 2012. Han ble prøveløslatt i januar i år og bare to måneder senere ble han pågrepet for et nytt voldtektsforsøk. Lagmannsretten nektet derimot politiet å varetektsfengsle mannen og nå er han igjen arrestert for to nye forhold. Denne gangen nektet lagmannsretten å løslate 25-åringen. I stedet ble det vektlagt at det er sterk sannsynlighet for at han vil begå nye straffbare forhold. Den 25 år gamle eritreiske asylsøkeren kan ikke sendes tilbake til sitt hjemland, da UDI mener det ikke er trygt for han.»²⁵⁸ Dette viser til at personer som har blitt varig utvist fra riket etter å ha blitt dømt for alvorlig kriminalitet og kunne ikke blitt uttransportert, begår ny, grov kriminalitet i Norge etter endt soning fordi det ikke er noe apparat som fanger dem opp. Hva betyr i dette tilfelle samfunnsbeskyttelse?

Personer politiet ikke får uttransportert har ingen rett til å bo på ventemottaket, som er opprettet for avviste, ureturnerbare asylsøkere. Det er ikke opprettet noe eget ventemottak for utviste kriminelle som ikke er returnerbare. Faren for ny kriminalitet er altfor stor til at de kan gå løs. Bør kriminelle utlendinger som blir utvist fra Norge interneres i påvente av retur? Grunnene for dette kunne være å verne samfunnet mot farlige personer og å gi disse

²⁵⁸ «Ureturnerbar asylsøker fengslet for tredje gang for voldtekt». Artikkelen av 12.04.15

personene menneskeverd fram til de blir uttransportert fra landet. «Hvis det ikke er mulig med en snarlig retur, er det i strid med menneskerettighetene å internere personer i denne situasjonen»²⁵⁹ kommer svaret fra statssekretær i Justisdepartementet i artikkelen av 20.08.2013. Her vil jeg henvise til utlendingsloven § 106a (Fare for unndragelse) og utlendingsloven § 107 (Utlendingsinternat). Etter spørsmål til Justisdepartementet hvor mange «ureturnerbare» straffedømte med utvisningsvedtak som er innsatt på utlendingsinternat Trandum ved Gardermoen etter endt fengselsstraff, kommer svaret at de har ikke tallet på.²⁶⁰

Politiets utlendingsenhet (PU) er ansvarlig i landet for å avklare alle straffedømtes identitet, og ansvarlig for å returnere utenlandske borgere som er i landet uten oppholdstillatelse. Dersom de er uten tillatelse er de ulovlig i landet. Hva betyr å være ulovlig i landet, kan man bevege seg fri her i landet? I saker der politiet ikke får verifisert identiteten eller ikke får utstedt reisedokument, må politiet etter hvert løslate fordi vilkårene for fortsatt fengsling ikke lenger er oppfylt. Det ser ut at myndighetene som har ansvaret for å tvangsreturnere dem, makter ikke alltid å gjøre dette.

5.2.6.1 «Ureturnerbare» utenlandske innsatte uten menneskerettigheter

Stortinget har bestemt at brudd på grunnleggende menneskerettigheter skal være gjeldende norsk lov. Stortinget har også bestemt at menneskerettsloven, herunder Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs Internasjonale konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), skal ha forrang ved motstrid med annen norsk lov.

EMKs artikkel tre presiserer at Norge er forpliktet til å sikre at enhver som oppholder seg innenfor norsk myndighetsområde, må ikke behandles umenneskelig eller nedverdiggende. Bestemmelsen gjelder også for kriminelle personer uten lovlig opphold, og det gis ingen anledning til unntak fra denne bestemmelsen. «Ureturnerbare» utenlandske kriminelle er i landet og dette betyr at de å ikke gi noen av minste rettigheter, er umenneskelig og uverdigg behandling. Videre er det ønskelig å henvise til Grunnlovens § 110 (1954) som konstaterer at «Det paaliger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbeidsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbeide». Dette var den første bestemmelsen i Grunnloven som omhandlet et velferdsgode. I 2014 ble Grunnlovens § 110 utvidet og bestemmer at «Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.» Hva betyr rett til støtte fra det offentlige? Forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen sier at grunnlovsvernet omfatter helt grunnleggende støtte som kan gjøre den enkelte i stand til å klare seg selv og sikre et visst minstenivå av sosial trygghet. Det vises også til FNs menneskerettslige krav om ivaretagelse av «frihet, likhet og menneskeverd». FNs økonomiske, sosiale og kulturelle

²⁵⁹ «Utvist, men bare på papiret». Artikkelen av 20.08.2013

²⁶⁰ «Utvist, men bare på papiret». Artikkelen av 20.08.2013

rettigheter (ØSK, i kraft 1976) artikkel 11 forplikter Norge til å anerkjenne retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold. Norge skal videre «treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne rett». I denne sammenheng kan det være grunn til å vise at det faktisk at «ureturnerbare» utenlandske innsatte har ingen rettigheter mens de er i landet, kan være i strid med gjeldende internasjonale forpliktelser. Det foreligger ingen beskyttelse av grunnleggende, universelle og lovfestede menneskerettigheter. Det kan stilles spørsmål hvorvidt mennesker som uansett må være i Norge, skal få leve et verdig liv. Dette handler nettopp om menneskeverdet.

5.2.6.2 Tall på «ureturnerbare» innsatte

Hvor mange utenlandske innsatte - ferdig sonet, utvist fra landet, ureturnerbare - går fritt her i landet, kan bare anslås. På nettsidene til Kriminalomsorgen (www.kriminalomsorg.no), Politiet (www.politiet.no), Utlendingsdirektoratet (www.utlendingsdirektoratet.no) har jeg ikke funnet noe offisiell statistikk angående denne gruppen «ureturnerbare» kriminelle. I Kilden: Utlendingsdirektoratet (UDI) Tabell 12 får man oversikt over utvisningsvedtak etter statsborgerskap og grunnlag i 2016. I 2016 var det «utvist, straffet» total 899 personer, «utvist, brudd på utlendingsloven»: 3929, «utvist, EØS-regelverket»: 1427. Etter å ha vært i en e-post kontakt med KRUS fikk jeg på mitt spørsmål: «Tall (2017, 2016, 2015, 2003) på hvor mange utenlandske innsatte går ut gjennom fengsels porten i det norske samfunnet uten å ha blitt uttransportert?» et skriftlig svar (05.02.18) «vi har ikke tall på dette». «Straffedømte uten oppholdstillatelse skal tvangsreturneres etter endt soning, men Justisdepartementet vet ikke hvor mange som løslates og lever ulovlig i Norge etter endt soning.» står det på nettsiden til www.den 20.08.2013. I en artikkel «Utvist, men bare på papiret» (20.08.2013) på nettside til www.frifagbevegelse.no svarer kommunikasjonssjef i Justisdepartementet at «uten et omfattende arbeid er det dessverre ikke mulig å trekke ut de etterspurte opplysningene fra politiets elektroniske systemer. En slik oversikt måtte utarbeides manuelt, som er et omfattende arbeid som departementet ikke vil pålegge politidistriktene å bruke ressurser på nå»²⁶¹. Videre kan man lese i denne artikkelen at det er vanskelig å holde tellingen fordi Politiets utlendingsenhet (PU), politidistriktene og kriminalomsorgen har ikke felles datasystem, det vil si ikke «snakker sammen». Det ser ut at datasystemene ikke har «snakket sammen» i 2013 og fortsetter med dette i 2017. Det å vite hvem som er i landet og hvor mange er nødvendig av hensyn til samfunnsikkerheten for å forebygge potensielle sikkerhetstrusler og kriminalitet, særlig i denne tiden hvor terrortrusselen er forhøyet.

I artikkelen «Utvist, men bare på papiret» (20.08.13) får man noen svar angående tall i 2012-2013 på «ureturnerbare» innsatte: «I Kongsvinger og Halden (fengsler) teller de manuelt på oppfordring: til sammen ni «ureturnerbare» er løslatt til gata siden i fjor (2012). I Oslo «skjer

²⁶¹ «Utvist, men bare på papiret» 20.08.2013

fra tid til annen», men ikke i stort omfang. Ullersmo (fengsel) anslår at de har løslatt 10-15 «ureturnerbare» siste halvannet år».²⁶²

I en annen artikkel av 18.12.17 «Norges eneste fengsel for utlendinger har innsatte fra 70 ulike nasjoner» står det at «I 2016 løslot Kongsvinger fengsel 18 personer i Norge og i 2017 er løslatt 21 personer i Norge.» Jeg har vært i en e-post kontakt med Kongsvinger fengsel den 02. februar 2018 og bedt om å sende meg tall fra Kongsvinger fengsel fra 2016 og 2017. Det skriftlige svaret kom samme dag og beviste de tallene som ble publisert i artikkelen av 18.12.17. I 2016 ble det kun fra Kongsvinger fengsel løslatt 8 utenlandske personer til Norge med utvisningsvedtak og 10 utenlandske personer uten utvisningsvedtak. I 2017 ble det løslatt 8 utenlandske personer med utvisningsvedtak og 15 utenlandske personer uten utvisningsvedtak. Når det regnes ut prosent av 8 løslate i landet i 2016 «ureturnerbare» innsatte kun fra Kongsvinger fengsel opp mot tall av utenlandske innsatte i hele landet, det vil si 1313 utenlandske innsatte per 30.09.16, utgjør dette 5,7 prosent løslate «ureturnerbare» innsatte bare fra Kongsvinger fengsel som er den eneste enhet i landet for utenlandske innsatte. Det kan estimeres at cirka 74 «ureturnerbare» innsatte er blitt løslatt i Norge fra forskjellige fengsler her i landet i 2016, og dette er et høyt tall.

Videre fortelles i artikkelen av 18.12.17 at «dette er domfelte som ikke kan reise til hjemlandet på grunn av situasjonen der, fordi myndighetene i landene ikke vil ha dem eller fordi norske myndigheter er usikre på identiteten til de løslate. De har ingen rettigheter i Norge. De får ikke støtte av NAV, legehjelp eller mulighet til å jobbe. Det er et kjempeproblem og den største utfordringen når utenlandske innsatte blir løslatt i Norge».²⁶³ Hva disse utenlandske innsatte som ble løslatt til Norge lever av, hvor de bor, hvordan de kommer seg rundt daglig eller hvordan de fungerer i forhold til institusjoner, har man ingen kjennskap til.

Oppsummering

Når utenlandske innsatte uten lovlig opphold blir sluppet ut fra fengselets porter inn i norsk samfunn, blir belastning for samfunnet og den enkelte borger stor. Disse personene lever ulovlig i landet, oppholdssted er ofte ukjent for myndighetene og de har ingen rettigheter her i landet. Faren for at det begås kriminelle handlinger på nytt er stor da det er umulig å tjene til livsopphold på lovlig vis uten oppholdstillatelse. Kriminalitet koster samfunnet store summer, i tillegg til de menneskelige omkostninger både for lovbrøteren, offeret og andre som berøres. Derfor er det viktig at personer med ilagte straffereaksjoner returneres etter ferdig soningstid eller får noe oppfølgingstiltak som kunne virke som kriminalitetsforebyggende. Nå går «ureturnerbare» utenlandske innsatte fritt i landet uten noen av menneskerettigheter.

5.2.7 Utenlandske innsatte og tilbakefall

²⁶² «Utvist, men bare på papiret» 20.08.2013

²⁶³ «Norges eneste fengsel for utlendinger har innsatte fra 70 ulike nasjoner» 18.12.17

«I bakgrunnen står en ung mann med håndjern som ble i februar utvist fra Norge i fem år. Men få dager etter uttransportering vender han tilbake og blir pågrepet med narkotika. I Bergen Tingrett dømmes han til et års fengsel for å bryte innreiseforbudet. Fengselsstraffen for å reise ulovlig inn i landet er fra i år av hevet for å stoppe flommen av kriminelle som vender tilbake.»²⁶⁴ står det i en artikkel av 02.06.14.

Kriminalomsorgen gjennomfører måling hvor effektiv er straff mot tilbakefall eller residiv. Jo lavere tilbakefall, jo større grad av positivitet. Kriminalomsorgens definisjon av tilbakefall er en «ny straffereaksjon som skal gjennomføres av kriminalomsorgen»²⁶⁵. Det er viktig å vite tidsforløpet, det vil si er tilbakefall etter to år eller etter fem år. I St.meld. nr. 37 (2007-2008) er det oppsummert at personer som begår vinnings-, volds- og narkotikalovbrudd har høyt tilbakefall til ny kriminalitet. Og de som har hatt flere dommer tidligere, begår dobbelt så hyppig nye kriminelle handlinger enn de som var førstegangsdømte.²⁶⁶ Hva gjelder utenlandske innsatte og dens tilbakefall, har man ikke noe statistikk på dette. Jeg har ikke fant noen offisielle tall enten på nettsidene til Kriminalomsorgen eller Politiet. Etter å ha vært i en e-post kontakt med KRUS den 05.02.18 fikk jeg på mitt spørsmål: «tall (residiv) på utenlandske innsatte som kommer tilbake og begår kriminalitet på nytt etter å ha sonet sin straff ferdig og er blitt uttransportert fra landet (f.eks. 3-5 år tilbake)» svaret nei. Det ble forklart at «mange utenlandske innsatte som utvises etter soning vil være uregistrerte, det vil si de har ikke et gyldig norsk personnummer, de registreres fortløpende med et fiktivt løpenummer. Det er derfor ikke mulig å finne dem igjen i (norske) registre dersom de kommer tilbake til landet og dømmes til ny soning i kriminalomsorgen.»

Redusert tilbakefall til ny kriminalitet er et felles ansvar på tvers av forskjellige aktører i kriminalomsorgen. Det er på tiden at i det kulturelle og moralske klima i samfunnet, i det kultur- og moralsynet, kommer nye trender som trekker samfunnet i retning av mindre kriminalitet. I Dagsavisen av 14.02.18 ble det understreket av politiet om kriminelle gjenger at «de mangler respekt for alle voksne». Ja, RESPEKT, behøver å oppstå igjen som en positiv og kriminalitetsforebyggende trend i det norske samfunnet. I det å redusere sjansene for tilbakefall vil det ligge store samfunnsmessige besparelser og mindre menneskelige lidelser.

6.0 FUNN FRA STUDIEN OG NOEN KONKLUDERENDE VURDERINGER

²⁶⁴ «Norske fengsler skremmer ikke utenlandske kriminelle». Artikkelen av 02.06.14

²⁶⁵ St.meld. nr. 37 (2007-2008) s. 53

²⁶⁶ St.meld. nr. 37 (2007-2008) s. 53

Hva det gjelder Kriminalomsorgen, har regjeringen i Jeløya-plattformen i januar 2018 sagt at organiseringen i kriminalomsorgen vurderes, med sikte på økt kapasitet og bedre tilbud i kriminalomsorgen.

Omorganisering av Kriminalomsorgen fra tre til to nivåer kan være vellykket dersom KDI som fagorgan får større fullmakter og det blir tilført tilstrekkelig faglig kompetanse. Med å sentralisere klageadgang på et sted kan bli likebehandling av saker bedre sikret. Dette vil bidra til lik praktisering av regelverket og til mer ensartet praksis. Faglig kompetanse på sentralt nivå blir sterk og bidrar til å kontrollere og styrke rettssikkerhet og likebehandling på operativt/lokalt nivå. Med økt bruk av fagsamlinger vil man oppnå likhet innenfor ulike sakstyper. Enhetlig ledelse og samling av klagesaker i KDI vil medvirke til å styrke rettssikkerheten og rettslikheten i kriminalomsorgen. KDI som ansvarlig for kontroll/klageorgan kan kreve mer omfattende og nøyaktig informasjon fra operativt nivå. Men KDI kan også stå overfor noen utfordringer. Hvis KDI som sentralt organ blir bemannet av folk med liten tid, begrenset oppmerksomhet og stort arbeidspress, kan bemanning bli lett overbelastet. Overbelastningen kan gi mer uforsvarlig saksbehandling og mer tilfeldige vedtak.²⁶⁷ Dette kan føre til at KDI øker bemanning og blir et stort, uoversiktlig og ineffektivt sentralt organ. Det er kjent at «beslutningsmyndighet burde ligge nærmere de punktene hvor skoen trykkes»²⁶⁸. «Selv den mest sentraliserte maktbruken er kun effektiv når den påvirker relasjonene i den nære gruppen»²⁶⁹.

Omorganisering i Kriminalomsorgen kan også innebære at det operative nivået blir strammere kontrollert av KDI og handlefrihet for egne beslutninger kan bli redusert. Det kan ha sin innvirkning på kommunikasjon og informasjon.

Derfor er det nødvendig «å flytte fokus fra hierarkiske strukturer til fordeling av lederskap, fra individuelt fokus til systematisk samhandling. Alle parter må vektlegge gjensidig tillitsbygging og vite at løsningene finnes i deres kollektive potensial, ikke i hodet på enkeltindivider. Den kollektive intelligens og skapende kraft er lett tilgjengelig i ethvert relasjonssystem. Alt som trengs er kompetansen og verktøyene til å forløse mulighetene. Systeminspirert ledelse er tilnærming for å påvirke og manøvrere endring i en kompleks verden.»²⁷⁰

Hva det gjelder behandling av utenlandske innsatte i lys av rettssikkerhet, likhet og likebehandling, kan det ut ifra den gjennomførte studien trekkes konklusjon frem at i fremtiden skal det brukes ressurser mest på soningsoverføring av utenlandske innsatte og ikke på rehabilitering av denne særskilte gruppen. Formålet med soningsoverføring til hjemlandet er resosialisering og dette betyr at utenlandske innsatte bør gjennomføre straffen i landet han skal tilbakeføres til. Det er derfor et mål for regjeringen at flest mulig utenlandske innsatte blir overført til soning i hjemlandet. Det er helt forståelig at regjeringen

²⁶⁷ Østerud 2014:95

²⁶⁸ Østerud 2014:94

²⁶⁹ Sjøvold, 2016: 12

²⁷⁰ Rød, 2015:31

vil med dette målet styrke sin effektiviseringsplan, spare kostnader. Med soningsoverføringer til hjemlandet vil regjeringen også løse problemer for kriminalomsorgen med å legge innholdet i soningen til rette for denne gruppen innsatte. Det er veldig positivt at regjeringen prioriterer soningsoverføring. Kunne regjeringen makte å soningsoverføre utenlandske innsatte enda fortere og enda flere, kunne det blitt spart enda mer kostnader for det norske samfunnet. Men av en eller annen årsak blir mer enn 50 prosent av alle utenlandske innsatte ikke soningsoverført til hjemlandet, de er her i landet og soner sin straff. Dersom så mange utenlandske innsatte fortsatt soner her i landet, bør de få behandling på likt linje som norske innsatte og at dette reguleres av staten i lovs form.

Hva det gjelder «ureturnerbare» utenlandske innsatte som går i landet uten noen rettigheter, er faren for at det begås kriminelle handlinger på nytt stor. Rettssystemet, samfunnet og den enkelte borger vil bli belastet igjen. Det er viktig å ha oversikt over denne gruppen av mennesker. Disse mennesker bør ha enten noen rettigheter eller interneringsmuligheter.

6.1 Veien fremover

I Kriminalomsorgen som etaten er det helt sikkert mulig å effektivisere og avbyråkratisere noen deler av kriminalomsorgen, men det er viktig at kriminalomsorgens driftsbudsjetter ikke blir kuttet. For de ansatte kan bety disse kuttene at arbeidsmiljøet blir stressende og uforsvarlig med lav bemanning. Innsatte får ikke et godt rehabiliteringstilbud.

Kriminalomsorgen vil vanskelig kunne oppfylle samfunnsoppdraget sitt: å forebygge kriminalitet ved å rehabilitere.

Det er viktig å se enhetens rolle i helheten i kriminalomsorgen for å unngå at det blir dyrket ulike kulturer og praksiser. Dersom dette blir annerledes kan man komme til uheldige virkninger som dårlig ressurs- og kompetanseutnyttelse, rettsulikhet, illojalitet til linjen.

For en rettsstat som Norge står ivaretagelse av enkeltpersoners rettssikkerhet sentralt. Trygghet for samfunnet er et overordnet mål for regjeringens kriminalpolitikk. Dette målet setter rammene for straffegjennomføringen og tilbakeføringsarbeid. Hensynet til samfunnstryggheten skal prege både politikken, lov- og regelverket og den daglige skjønnsutøvelsen.²⁷¹ «Innsats mot kriminalitet kan bare lykkes dersom kampen føres i full overenstemmelse med rettsstatens prinsipper og universelle menneskerettigheter.»²⁷²

«Kriminalitet krenker grunnleggende samfunnsverdier og rammer både fellesskapet og enkeltmennesker. Kriminalitet skaper utrygghet og forringer livskvaliteten for mange mennesker. Materielle ødeleggelser, fysiske skader og psykiske belastninger som følge av lovbrudd skaper store og til dels varige problemer.»²⁷³ Det er et stort problem at de som er utvist for kriminalitet kommer tilbake og begår ny kriminalitet. Det er flere og flere

²⁷¹ St.meld.nr. 37 (2007-2008) s. 8

²⁷² St.meld.nr. 37 (2007-2008)

²⁷³ St.meld.nr. 27 (1997-98) 3.3

utlendinger i Norge uten lovlig opphold som begår kriminalitet. Dette er en utvikling som bør minskes.

Nasjonalt og internasjonalt samarbeid i kriminalitetsforebyggende arbeid kunne vært en god løsning for at «enhver, selv kriminelle, kan bli nyttige samfunnsborgere så sant de får utdanning og blir ledet inn på riktig spor». Disse tankene stammer fra Konfutse (Konfucius) som var filosof og justisminister i en del av Kina rundt år 550 f.Kr, og finner sitt uttrykk i norsk straffe- og kriminalpolitikk.

Det er vert å nevne igjen St.meld. nr. 37 (2007-2008) «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn» og den nasjonale strategien: «Redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021». Tankene og strategien rundt forebyggende arbeid nasjonalt er gode, men kommunikasjon og utveksling av erfaring internasjonalt er også viktig. Utenlandske innsatte i norske fengsler er av mange ulike nasjonaliteter og ved end soningstid blir de uttransportert av landet. Kriminalomsorgen har nesten ingen kunnskap om hjemlige forhold og mulige kontakt med et mottagelsesapparat for disse innsatte. Kriminalitetsforebyggende arbeid internasjonalt på tvers av landene i Europa med et sentralt internasjonalt senter for kriminalitetsforebyggende arbeid kunne vært en mulig løsning ved å hjelpe utenlandske kriminelle og å lede dem på et riktig spor.

Til slutt vil jeg understreke at det er viktig at den utøvende makt nyter tillit og respekt, opptrer forsvarlig og så fremmer den offentlige forvaltnings legitimitet. Når folk oppfatter forvaltningen som legitim, øker forvaltningen sin effektivitet ved å sette raskt og uten unødige kostnader den offentlige politikk ut i livet og å være et bedre redskap for den offentlige politikk.²⁷⁴

LITTERATURLISTE:

Blanchard, Ken. Mastering the Art of Change.

http://kenblanchard.com/img/pub/blanchard_mastering_the_art_of_change-pdf (Blanchard 2010)

²⁷⁴ Graver 2015:91

- Busch, Tor. Johnsen, Erik. Klausen, Kurt Klaudi. Vanebo, Jan Ole (red.) Modernisering av offentlig sector. New Public Management I praksis. Universitetsforlaget 2004, 2.opplag (Busch u.a.2004: side)
- Caroli, Eve and Van Reenen, John. Skill-Biased Organizational Change? Evidence from A Panel of British and French Establishments. In: The Quarterly Journal of Economics, Volume 116, Issue 4, 1 November 2001, Pages 1449-1492
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Læg Reid, P., Roness, P. Forvaltning og politikk. 2007. Oslo: Universitetsforlaget (Christensen m.fl. 2007)
- Christensen, T. og Læg Reid, P. «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform». 2007. Public Administration Review. Washington
- Christensen, Tom. Egeberg, Morten. Læg Reid, Per. Roness, Paul G., Røvik, Kjell Arne. Organisasjonsteori for offentlig sector. 3. utgave 2015 (Christensen m.fl. 2015: side)
- Christensen, T. og Læg Reid, P. «Welfare reform and «wicked issues” – From coupling to de-coupling?” Working paper 2-2012. 2012. Bergen: Rokkansenteret
- Damsa, Dorina and Ugelvik, Thomas. A Difference That Makes a Difference? Reflexivity and Researcher Effects in an All-Foreign Prison. 2017. International journal of Qualitative Methods. Volume 16: 1-10 (Damsa and Ugelvik)
- De europeiske fengselsregler (2006). Europarådet Ministerkomiteen.
- Eckhoff, Torstein. Effektivitet og rettssikkerhet i den offentlige forvaltning. Nordisk Administrativt Tidsskrift. 1958 (Eckhoff 1958: side)
- Eckhoff, Torstein. Smith, Eivind. Forvaltningsrett. 10.utgave. 2014. Universitetsforlaget (Eckhoff og Smith 2014: side)
- Egeberg, M (red.). Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap. Oslo: Tano 1989 (Egeberg: side)
- Eriksson-Zetterquist, Ulla. Kalling, Thomas. Styhre, Alexander. Woll, Kristin. Organisasjonsteori. Cappelen Damm AS, 2015 (Eriksson-Zetterquist m.fl. 2015: side)
- Fivelsdal, Egil. Bakka, Jørgen Frode. Organisasjonsteori. Struktur, kultur, prosesser. Cappelen Akademisk forlag, Oslo 1998, 3.opplag 2002 (Fivelsdal og Borra 2002: side)
- Fredwall, Terje Emil. Murer og moral. En bok om straff, verdier og fengselsbetjener. 1.opplag 2015. (Fredwall 2015: side)
- Evaluering av kriminalomsorgens organisering. Difi-rapport 2017:8. ISSN 1890-6583. (Difi 2017:8 side)
- Graver, Hans Petter. Alminnelig forvaltningsrett. Universitetsforlaget 2015, 4. utgave. (Graver 2015: side)
- Grønmo, Sigmund. Samfunnsvitenskapelige metoder. Bergen 2004. Fagbokforlaget (Grønmo 2004: side)
- Gulick, L.H. (1937) Notes on the theory of organization. In: Gulick, L.H. & Urwick, L.F. (Eds.) Papers on the science of administration. New York: Institute of Public Administration. 1937 (Gulick 1937)
- Holme, Idar Magne. Solvang, Bernt Krohn. Metodevalg og metodebruk. 1998. 2.opplag. Tano AS (Holme og Solvang 1998: side)
- Jablin, Fredric M. Handbook of organizational communication: an interdisciplinary perspective. 1987. Sage Publications (Jablin 1987)

Jacobsen, Dag Ingvar. Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 2. utgave 2005. (Jacobsen 2005: side)

Jacobsen, Dag Ingvar. Politico-Administrative Conflict at the Local level: Determined by the Degree of Central Government Control? Politisk -administrativ konflikt på lokalt nivå: Bestemt av graden av styring fra sentralt nivå? 2003. Local Government Studies. ISSN 0300-3930. 29(4) s 95-116

Jusleksikon. Gisle, Jon. 2007. Kunnskapsforlag (Jusleksikon 2007: side)

Keichel, W. A hard look at executive vision. 1989. Fortune. 120 (43), pp. 207-211.

Keohane, Robert O. King, Gary. Verba, Sidney. Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research. 1994 (Keohane m.fl. 1994: side)

Kripos. Den organiserte kriminaliteten i Norge – trender og utviklingstrekk 2013-2014. HøyskoleForlagetKripos. Trusselvurdering mobile vinningskriminelle 2012 (i www.nsr-org.no lest 02.02.18)

Lægreid, Per. Olsen, Johan P. 1978. Byråkrati og beslutninger. Universitetsforlaget. Oslo (her: Lægreid og Olsen 1978)

Mintzberg, Henry. Power In and Around Organizations. 1983. Prentice Hall. (Mintzberg 1983)

Norge Justis- og politidepartementet. Lovavdelingen (1990). Lovavdelingens uttalelser: (1976-1988). Oslo: Juridisk forlag s. 426. her: Lovandelingen, JD

Ohnstad, Bente. Velferd, rettsikkerhet og personvern. 2015. Fagbokforlaget (Ohnstad 2015: side)

Pedler, Mike. A guide to the learning organization. (chapter 2) In: Pedler, Mike and Aspinwall, Kath. Learning in Company. McGraw-Hill, UK, 1995.

Roness, Paul Gerhard. Organisasjonsendringar. Fagbokforlaget, 1997. (Roness 1997: side)

Rød, Anne. Endring systeminspirert ledelse i praksis. 2015. Flux (Rød 2015: side)

Rønning, Monica. I hvilken grad er kriminalomsorgen rettslig forpliktet til å jobbe rehabiliterende med utenlandske innsatte i norske fengsler? Masteroppgave, Oslo Universitet, 2013. (Rønning 2013: side)

Rønning, Rolf. Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap. 2003. (Rønning 2003: sid

Røvik, Kjell Arne. Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet. 1998 Fagbokforlaget (Røvik 1998: side)

Røvik, Kjell Arne. Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon. 4.opplag 2016 Universitetsforlaget (Røvik 2016: side)

Rykkja, Lise H. Organisering for samfunnssikkerhet – sentraliseringens dilemmaer. 2014. I: www.uis.no/getfile.php/13127140/Samfunnssikkerhetskonsferansen/Rykkja%20Stvg

Sandkjær Hanssen, Gro. Helgesen, Marit Kristine. Vabo, Signy Irene. Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap. 3.utgave 2014. Gyldendal Norsk Forlag AS. (Sandkjær Hanssen m.fl. 2014: side)

Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet. Statskonsult-notat 1997:8 (Notat 1997:8)

Storvik, Birgitte Langset. Straffegjennomføring. 2011. Høyskoleforlaget. (Storvik 2011: side)

Styrvold, Martine. Fremmed i fengsel. En kvalitativ undersøkelse av utlendinger i norsk kriminalomsorg. Masteroppgave i kriminologi. 22.05.17 (Styrvold 2017: side)

Tydeliggjøring av et direktorat. Statskonsult – rapport 2004:5

Thagaard, T. Systematikk og innlevelse. Bergen 2009. Fagbokforlaget.

Utenlandske statsborgere i kriminalomsorgen. Håndbok for ansatte. Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS (www.krus.no) 2015 (Håndbok for ansatte. 2015: side)

Østerud, Øyvind. Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse. Universitetsforlaget 2014, 5.utgave (Østerud 2014: side)

Østerud, Øyvind (red.). Statsvitenskapelig leksikon. Universitetsforlaget 2011, 2.opplag (her: Østerud 2011: side)

Yin, Robert K. Case study research and applications: design and methods. Los Angeles: Sage. (Yin 2017)

Offentlige dokumenter og øvrige internetadresser

NOU. Norges offentlige utredninger

NOU 2003: 34. Mellom stat og marked – Selvstendige organisasjonsformer i staten. 3.1 Forvaltningsorganer (her: NOU 2003: 34)

NOU 2013:9. Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (www.lovdatab.no, hentet 02.02.17) (her: NOU 2013:9 s.)

Norges lover 1687- 2015. Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo 2016

Grunnloven av 1814

Forvaltningsloven

Straffegjennomføringsloven

Utlendingsloven

Sosialtjenesteloven

Diskrimineringsloven

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

FNs Internasjonale konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene av 10. desember 1948

Europeiske menneskerettigheter (EMK)

Regjeringen.no

Ot.prp.nr.38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). I:

<https://www.regjeringen.no>

Budsjettspørsmål til Statsbudsjettet. Svar på spørsmål 341 fra Finanskomiteen /SVs fraksjon av 17.10.17:

ABE reformen i Kriminalomsorgen 2018 publisert 01.11.2017. hentet 13.02.18 I:

<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2018/Budsjettsporsmal/Bevilgningssporsmal/Arbeiderpartiet151/?query=kriminalomsorgen&parti=&sort=date&all=true#hopp86400> (her: Budsjettspørsmål nr 342 av 17.10.17)

Pressemelding nr. 31-2016. Mer effektiv kriminalomsorg. 15.04.16 I:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-effektiv-kriminalomsorg/id2484273/>

St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og felleskap

Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen

Pressemelding nr. 45/2014. En mer effektiv offentlig sektor. I: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/En-mer-effektiv-offentlig-sektor/id2005673> (hentet 02.02.18)

Veiledninger utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ). I: https://regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/apa/personalpolitikk_omstillingsprosesser_2014.pdf

Høringsnotat. Om endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring i annen stat mv. JD Kriminalomsorgsavdelingen. 30.01.2015
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7cec5b4bbef14dd5a13d0f40b99fd506/hoeringsnotat-om-straffegjennomfoering-i-annen-stat.pdf> (hentet 09.02.18)

Stortingsmelding St.meld. nr. 37 (2007-2008). Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding) Oslo: Justis- og politidepartementet.

Stortingsmelding St. meld.nr. 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen

Prop. 105 L (2015-2016) endringer i straffegjennomføringsloven mv. (Omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)

Prop. 1 S (2017-2018) For budsjettåret 2018

Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn. Kriminalomsorgsmelding 2008 I:
www.regjeringen.no, www.kriminalomsorgen.no

Strategi. Redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021

Dokumenter fra Barne- og likestillingsdepartementet

Prop. 81 L (2016-2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

Dokumenter fra Kriminalomsorgsdirektoratet

Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar. Januar 2015.
www.kriminalomsorgen.no

Organisering av kriminalomsorgen. Utredning av to organisasjonsmodeller basert på to forvaltningsnivåer. 2014.

Overgang fra fengsel til frihet. Løslatelse av unge med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Hjeltnes, Siv og Højdahl, Torunn. 1/2007 Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS. Juni 2007. I: <https://brage.bibsys.no>

Årsrapport 2016 Kriminalomsorgen. I:
<http://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/3864466.823.sycsqrcsbq/ÅRSRAPPORT+KRIMINALOMSORGEN+2016.pdf>

Kriminalomsorgens virksomhetsstrategi 2014-2018

Tildelingsbrev 2018

Rapporter

Evaluering av kriminalomsorgens organisering. Difi-rapport 2017:8. ISSN 1890-6583. I: (Difi 2017:8 side)

Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk. Difi rapport 2013:11. ISSN 1890-6583. I: https://www.difi.no/sites/difino/files/merverdi_eller_unodig_omvei_1.pdf (Difi 2013:11 side)

Nøkklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten? Difi-rapport 2016:6. ISSN 1890-6583 https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2016-6_noklene_til_handlingsrommet (hentet 00.18) (Difi 2016:8 side)

INNSATT OG UTSATT- Rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel. 2017, Likestillings- og diskrimineringsombudet: www.ldo.no

Avisartikler om utenlandske innsatte på nettsider/media

34 prosent av alle innsatte er utenlandske. Det er problematisk, varsler tillitsvalgte. Håkonsen, Katharina Dale. I: www.frifagbevegelse.no av 24.10.17

Norges eneste fengsel for utlendinger har innsatte fra 70 ulike nasjoner. Håkonsen, Katharina Dale. I: www.frifagbevegelse.no av 18.12.17

Flere straffedømte uten oppholdstillatelse går fri. I: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/flere-straffedoemte-uten-oppholdstillatelse-gaar-fri/a/10100114/>

Innsatte i norske fengsler blir ikke likebehandlet. Av Keenan, Ingrid, Fængselsgruppen, Jussbuss; Davidsen, Kristina. Fængselsgruppen, Jussbuss. I: www.dagbladet.no av 05.07.17

Innsatte i Norges utlendingsfengsel: Mener seg utsatt for rasisme og diskriminering. Av Ådne Husby Sandnes. 31.12.2017 I: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/krim/innsatte-i-norges-utlendingsfengsel-mener-seg-utsatt-for-rasisme-og-diskriminering/a/24197491/> (hentet 09.02.18)

Norske fengsler skremmer ikke utenlandske kriminelle. Haakon E. Hidalgo Eliassen. 02.06.14. I: <https://www.tv2.no/a/5656324> (hentet 09.02.18)

Ureturerbare utlendinger uten menneskerettigheter. Tine Larse. Kine Sperre Horsbøl. Publisert 26.07.04. Oppdatert 19.10.11 I: <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/lwgVL/Ureturerbare-utlendinger-uten-menneskerettigheter>

Ureturbar asylsøker fengslet for tredje gang for voldtekt. 12.04.2015 I: <https://www.frieord.no/innenriks/ureturnerbar-asylsoker-fengslet-for-tredje-gang-for-voldtekt/>

Utviste kriminelle utvises ikke. Av Nina Hjerpset-Østlie. 13.03.17. https://www.document.no/2007/03/13/utviste_kriminelle_utvises_ikke/

Utvist, men bare på papiret. Av Yngvil Mortensen. Publisert 20.08.13. Oppdatert 16.12.13 I: <https://frifagbevegelse.no/utvist-men-bare-pa-papiret-6.158.31651.12d80cffb2> (hentet 08.02.18)

Politiet: «De mangler respekt for alle voksne». Av Karin L.Flادberg. Publisert 13.02.18. Sist oppdatert 14.02.18. I: <https://dagsavisen.no/innenriks/politiet-mangler-respekt-for-alle-voksne/>

Disse åtte er utvist på livstid, men vi blir ikke kvitt dem. Av Øyvind Thuestad. 14.02.17 I: <https://www.document.no/2017www/02/14/atte-utvist-pa-livstid-kvitt/>

Kriminelle utlendinger må sperres inn før utvisning. Av Hans Rustad. 23.03.10 I: https://www.document.no/2010/03/23/kriminelle_utlendinger_ma_sper/

Listhaug vil fengsle kriminelle utlendinger før de sendes ut. Av Øyvind Thuestad. 16.02.17 I: <https://www.document.no/2017/02/16/listhaug-fengsle-kriminelle-utlendinger-sendes/>

Får fængsels-refs: -Skal kutte byråkrati, men kutter innhold. Av Arnhild Aass Kristiansen. 24.10.17. I: <https://www.dagbladet.no/nyheter/skal-kutte-byrakrati-men-kutter-innhold/68814372>

På innsiden av Oslo fengsel: Stian (23) er innelåst 23 timer i døgnet. Arnhild Aass Kristiansen. 23.10.17. I: <https://www.dagbladet.no/nyheter/pa-innsiden-av-oslo-fengsel-stian-23-er-innelast-23-timer-i-dognet/68811635>

Ressurser på statistikk:

International Centre for Prison Studies: <http://www.prisonstudies.org/> - World Prison Brief

SSB: kriminalstatistikk: http://www.ssb.no/a_krim_tab/

SSB: Kriminalitet og rettsvesen: http://www.ssb.no/emner/03/05/sa_krim/

Kriminalomsorgens årsstatistikk og Nordisk statistikk: <http://www.kriminalomsorgen.no/index.php?cat=78464>

Kriminalomsorgens årsstatistikk 2014

<http://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/3208170.823.qyfdbtuwbw/Kriminalomsorgens+årsstatistikk+2014+-+høst+2015.pdf>

Kriminalomsorgens årsstatistikk 2016.

<http://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/3901470.823.edexesqyab/Kriminalomsorgens+årsstatistikk+2016+-+ferdig+versjon.pdf>

Utlendingsdirektoratets statistikk 2016. Tabell 12

Nasjonalt regelverk

Straffegjennomføringsloven fra 2001 regulerer hvordan straff skal gjennomføres, og angir rettigheter og plikter for innsatte og kriminalomsorgen.

Forskrift til straffegjennomføringsloven fra 2002 utarbeidet av Justis og beredskapsdepartementet presiserer det nærmeste innholdet i loven.

Retningslinjer til straffegjennomføringsloven og til forskrift til loven utfyller straffegjennomføringsloven og forskriften. Retningslinjene er fastsatt av kriminalomsorgens sentrale forvaltning (i dag: Kriminalomsorgsdirektoratet)

Diskrimineringsloven om etnisitet forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn. Diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk regnes også som diskriminering på grunn av etnisitet. Loven trådte i kraft i 2005, og ble erstattet av en ny lov i 2014.

Forklaring av ordene på UDIs sin nettside²⁷⁵:

Utvising: å få et vedtak fra UDI der det står at du er utvist fra Norge for ett eller flere år. Du får da et innreiseforbud og kan ikke komme tilbake til Norge før innreiseforbudet har gått ut.

Bortvisning: å bli nektet å reise inn i Norge eller få beskjed av norske myndigheter om at du må forlate Norge. En bortvisning er kun et midlertidig forbud. Du kan komme tilbake til Norge senere.

Uttransportering: å bli transportert ut av Norge av politiet. Hvis du blir uttransportert av politiet må du betale kostnaden for transporten før du kan komme tilbake til Norge. Du kan ikke få oppholdstillatelse hvis du har uttransporteringsgjeld.

²⁷⁵ <https://www.udi.no/ord-og-begreper/innreiseforbud/>