



Justis- og beredskapsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet

Deres ref: 25/2205

Vår ref: 2025/68288

Dato: 14.08.2025

NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg - høringsinnspill fra KRUS

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS takker for muligheten til å gi høringsinnspill til NOU 2025:2 «Samfunnsvern og omsorg». Vi takker også for utvidet frist til 15. august etter avtale med seniorrådgiver Kari Bjella Unneberg.

Høringsinnspillet fra KRUS er utarbeidet av Kristine Foss.

Med hilsen

Johannes Elgvin
direktør

Knut Evensen
studieleder

Vedlegg: høringsinnspill fra KRUS

Brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.

Postadresse:

Kriminalomsorgens høgskole og
utdanningssenter KRUS
Dokumentsenteret, pb 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:

Solheimsgata 21,
2000 Lillestrøm

Org.nr: 974 714 701

Telefon: 400 25 500

Saksbehandler: Anne Margit
Tvenge
E-post: krus@krus.no

Innledning og avgrensninger:

NOUen inneholder mange viktige beskrivelser, vurderinger og anbefalinger innenfor straffegjennomføring og kriminalitetsbekjempelse. KRUS har ikke hatt kapasitet til å gå inn i alt denne NOUen behandler, men valgt ut enkelte forhold vi mener er særlig viktig å omtale. Manglende merknader fra oss skal ikke tas til inntekt for at vi støtter /ikke støtter vurderingene og beskrivelsene, eller at vi synes dette er mindre viktig. KRUS bidrar gjerne i den videre prosessen med å følge opp temaene i utredningen.

Utvalget gjør selv en avgrensning mot en mer detaljert gjennomgang av menneskerettigheter i kapittel 3.4. KRUS mener det er behov for en slik gjennomgang og understreker at menneskerettigheter må være et grunnleggende premiss både for praksis og lovarbeid på dette området. I oppfølgingen av denne NOUen bør det vurderes om det menneskerettslige bør utredes grundigere. KRUS har ikke gått inn i alle de menneskerettslige vurderingene som gjennomføres i kap 5, men mener utvalget har peilet ut flere relevante forhold for straffegjennomføring og kriminalitetsforebygging i samfunnet.

Flertallets kritikk av utvalgets utredning

KRUS har merket seg flertallets kritikk i kapittel 24.15. som gjelder NOUens del 5. Flertallet mener flere av vurderingene og forslagene som presenteres, er mangelfullt utredet og diskutert. KRUS mener flertallet her trekker frem helt sentrale forhold som hadde fortjent en grundigere gjennomgang. Flertallets innspill bør derfor følges opp, for eksempel ved at det settes av mer tid og ressurser i en annen setting til disse temaene, og at det vurderes om det er behov for egne utredninger for flere av disse temaene. KRUS støtter flertallet i at det er behov for mer forskning og evaluering av forvaringsordningen i tillegg til det som kommer ut av forskningsprosjektet ULTPEN (omtalt i NOUen punkt 4.2) der KRUS også deltar.

Om utvalgets sammensetning:

Utvalget skriver at det har vært begrensende for deler av deres arbeid at påtalemyndigheter, domstol eller forsvarer ikke har vært representert i utvalget. KRUS mener det er uheldig at disse partene ikke er representert i utvalget, og mener også andre viktige stemmer, som stiftelsen Wayback, burde vært representert. Innspillsmøter erstatter ikke en plass i utvalget. I den videre oppfølgingen av NOUen er det viktig å ha med seg at disse partene ikke har vært en del av utvalget.

Punktvis oppsummering av KRUS' hovedsynspunkter:

- **Vedvarende fare for menneskerettsbrudd:** KRUS understreker et akutt behov for å forbedre soningsforholdene i norske fengsler, spesielt ved å styrke bemanningen i høysikkerhetsfengsler for å unngå nye menneskerettsbrudd.
- **Fengselsbetjentutdanningen bør endres til treårig bachelorgrad i straffegjennomføring:** KRUS støtter å utvide grunnutdanningen til en 3-årig

bachelorgrad i straffegjennomføring og har som mål å bli institusjonsakkreditert som høyskole.

- **Behov for mer kunnskap og forskning:** KRUS er enig i behovet for mer forskning om hva som fungerer i kriminalitetsforebygging og rehabilitering, og ønsker å synliggjøre kostnadene ved voldshandlinger opp mot forebygging for å skape en mer opplyst debatt.
- **Barn bør ikke dømmes til forvaring:** KRUS støtter anbefalingen om at barn ikke bør dømmes til forvaring på grunn av alvorlige betenkeligheter knyttet til barns rettigheter, usikkerhet i vurderinger og den særlige belastningen forvaring medfører for barn.
- **Behov for mer forskning, utredning og evaluering av forvaringsinstituttet:** KRUS støtter behovet for grundigere utredning og evaluering av forvaringsordningen, inkludert rettsvitenskapelig forskning som ser norske regler opp mot internasjonale menneskerettigheter. Samtidig vil vi løfte frem i forskningsprosjektet ULTPEN som vil gi verdifull forskning og kunnskap.
- **Soningskøer for forvaringsdømte og innholdet i forvaringsstraffen, herunder muligheten til progresjon, bør utredes nærmere i et menneskerettslig perspektiv.**
- **Det bør etableres flere lavsikkerhetsplasser for forvaringsdømte**
- **Styrking av ansvars- og samhandlingslinjer:** KRUS støtter behovet for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen og forbedre samarbeidet mellom kriminalomsorgen, helsevesenet og kommunene, spesielt ved overgang fra institusjon til frihet.
- **Bedre ivaretagelse av innsatte med alvorlige psykiske lidelser:** KRUS støtter behovet for økt kapasitet og spesialiserte tiltak for innsatte med alvorlige psykiske lidelser, og krever et helhetlig ansvar for hvordan denne gruppen skal ivaretas.
- **Behov for mer opplæring og oppdatert kunnskap om deling av taushetsbelagt informasjon:** KRUS støtter behov for å se nærmere på det juridiske grunnlaget for å dele taushetsbelagt informasjon og en styrket opplæring i reglene for deling av informasjon og taushetsplikt.

1. KRUS' hovedsynspunkter:

• Vedvarende fare for menneskerettsbrudd

Det er et akutt behov for å forbedre soningsforholdene i norske fengsler.

KRUS stiller seg bak utvalgets advarsel kapittel 25.6.2 om at Norge kommer til å begå nye menneskerettsbrudd uten «reelle budsjettøkninger for finansiering av bemanning på grunnplanet, spesielt i høysikkerhetsfengsler».

KRUS støtter derfor utvalgets vurdering i samme punkt om at bemanningen i fengsler med høyt sikkerhetsnivå må styrkes slik at alle innsatte kan få nødvendig menneskelig kontakt, aktivitet på dagtid og individuell oppfølging.

• Fengselsbetjentutdanningen bør endres til treårig bachelorgrad i straffegjennomføring

KRUS støtter utvalgets vurderinger i kapittel 25.6.4 om behov for styrket kompetanse til oppgaver i kriminalomsorgen, og mener utvalget kunne vært enda tydeligere i sin anbefaling om å utvide grunnutdanningen til 3-årlig bachelor. Å bli institusjonsakkreditert som høyskole har lenge vært et uttalt mål for KRUS. Vi viser for øvrig til Stortingsmelding om straffegjennomføring (Meld. St. 31 (2024-2025) Straff som virker – straffegjennomføring for et tryggere Norge) kapittel 5 der det heter at regjeringen vil «At KRUS starter en prosess for å bli institusjonsakkreditert som høyskole. En slik akkreditering vil gi mulighet til å etablere og endre studier på bachelornivå uten å søke NOKUT om akkreditering.»

• Behov for mer kunnskap og forskning

KRUS er enig med utvalget i at det er behov for mer kunnskap og forskning om hva som faktisk fungerer i praksis både når det gjelder kriminalitetsforebygging og ivaretagelse av domfelte. KRUS ønsker å løfte frem utvalgets poeng i kap. 24.8 om forebygging versus strafferettslig kontroll i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Utvalgets spørsmål om hvordan vi kan synliggjøre kostnadene ved voldshandlinger, og veie dem opp mot kostnadene ved forebygging og rehabilitering, er helt sentralt i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Klarer man – gjennom forskning og kunnskapsinnhenting – å synliggjøre de reelle kostnadene bak ulike alternativer, vil dette bidra til en mer konstruktiv og opplyst offentlig debatt om forebygging vs. strafferettslig kontroll. KRUS ønsker også å løfte fram behovet for mer rettsvitenskapelig forskning på straffegjennomføring og ivaretagelse av innsatte.

• Barn bør ikke dømmes til forvaring

KRUS støtter flertallets (13 av 16 medlemmer) anbefaling i kap. 27.5 om at barn ikke bør kunne dømmes til forvaring. Som flertallet skriver så reiser bruk av forvaring ovenfor barn særlige betenkeligheter som også angår barns grunnleggende rettigheter etter Grunnloven og barnekonvensjonen. Disse omfatter usikkerhet ved både tilregnelighetsvurdering og vurderinger av gjentakelsesfare, og den særlige belastningen som en forvaringsstraff innebærer for barn.

Som utvalget konstaterer i kap. 15.3, er forvaring for gjerningspersoner under 15 år i Norge «ikke bare av teoretisk karakter». Vi viser også til professor Holmboes artikkel som utvalget siterer fra, der det stilles et åpent spørsmål ved om det eksisterer en økt vilje til å legge avgjørende vekt på samfunnsvernet, i vurderingen av om unge lovbyggere skal ilegges forvaring.

KRUS vil trekke fram utvalgets vurdering av at det internasjonalt går i retning av hevet terskel for bruk av tidsubestemt frihetsberøvelse av barn, og anbefaling fra FNs barnekomite på generelt nivå om å unngå forvaring av unge lovbyggere som var under 18 på gjerningstidspunktet og spesielle anbefalinger til Norge om å slutte med bruk av forvaring av barn.

• Det er behov for mer forskning, utredning og evaluering av forvaringsinstituttet

KRUS støtter overordnet behovet for grundigere utredning og evaluering av forvaring, slik flertallet påpeker i kap 24.15.

Som nevnt deltar KRUS i forskningsprosjektet ULTPEN (omtalt i NOUen punkt 4.2). Dette er den første nasjonale, helhetlige studien av bruk og konsekvenser av forvaring i Norge. Selv om dette møter noe av den forskningen utvalget etterlyser, vil det alltid være behov for videre forskning og kunnskapsinnhenting for å følge utviklingen og dekke andre kunnskapshull. I tillegg vil KRUS

trekke fram behovet for rettsvitenskapelig forskning der en ser norske regler opp mot internasjonale menneskerettigheter og konvensjoner Norge er forpliktet på.

• Soningskøer for forvaringsdømte bør utredes nærmere i et menneskerettslig perspektiv

KRUS støtter utvalgets vurdering i kap. 27.7 om at det er uakseptabelt at noen domfelte til forvaring i dag må vente lenge på å få en særskilt tilrettelagt forvaringsplass. Utvalget påpeker at underdekning av forvaringsplasser har økt over tid, og de siste 5-6 årene har underdekningen vært betydelig (utvalgets figur 15.9). KRUS viser til utvalgets vurderinger og beskrivelser i kapittel 27.3. Her viser utvalget også til at Sivilombudet har påpekt at dagens ordning for forvaringsdømte som venter på plass i forvaringsavdeling i sum medfører en klar risiko for at det i enkeltsaker kan forekomme krenkelse av EMK artikkel 5 nr. 1 a fordi den forvaringsdømte ikke gis en reell mulighet for å redusere gjentakelsesfaren gjennom egnet behandling og oppfølging. Det følger av EMDs praksis at det vil kunne utgjøre en krenkelse av bestemmelsen dersom en forvaringsdømt får avslag på prøveløslatelse under henvisning til at domfelte fortsatt utgjør en fare for andre, når domfelte ikke har fått mulighet til å gjennomføre relevante rehabiliterende tiltak eller behandling, se for eksempel *Ostermünchner v. Germany* 22. mars 2012 (nr. 36035/04) avsnitt 74.

KRUS mener det er behov for å se nærmere på om dagens praksis med lange soningskøer kan være i strid med menneskerettighetene, og da spesielt EMK artikkel 5 nr. 1 a.

• Det bør etableres flere lavsikkerhetsplasser for forvaringsdømte

KRUS støtter at det er et sterkt behov for flere lavsikkerhetsplasser for forvaringsdømte slik utvalget anbefaler i kapittel 27.2. KRUS viser her til utvalgets kapittel 15.7.2 om hvilke problemer det skaper at det er så få antall lavsikkerhetsplasser for forvaringsdømte. KRUS mener også dette bør sees på i lys av EMK art 5 nr. 1 a.

• Progresjonsmulighetene for forvaringsdømte bør styrkes

KRUS mener utvalget trekker frem viktige systemiske utfordringer med forvaringsordningen i kapittel 15. Hvis innholdet i forvaringsstraffen i liten grad skiller seg fra ordinær fengselsstraff, vil også progresjonsmulighetene for forvaringsdømte bli svake. KRUS støtter behovet for å se nærmere på sammenhengen mellom forvaringskapasitet og progresjon, slik utvalget redegjør for i kap. 15 og 27.4. Dette bør også sees på i lys av menneskerettighetene.

• Styrking av ansvars- og samhandlingslinjer

KRUS støtter utvalgets vurdering i kapittel 25.7 om at det er et sterkt behov for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen og forbedre samarbeidet mellom kriminalomsorgen, helsevesenet og kommunene, særlig ved overgang fra institusjon til frihet.

• Bedre ivaretagelse av innsatte med alvorlige psykiske lidelser

KRUS støtter utvalgets vurdering i kap. 25.2-25.4 om at det er behov for økt kapasitet og spesialiserte tiltak for innsatte med alvorlige psykiske lidelser. Fengslene må tilrettelegges bedre

for å ivareta denne gruppen. I tillegg er det som utvalget skriver behov for å ta et helhetlig ansvar for innsatte med alvorlige psykiske lidelser og funksjonsnedsettelse. Dette forutsetter i sin tur at det er klarlagt hvordan denne gruppen innsatte i ulike tilfeller skal ivaretas, av hvem og innenfor hvilke rammer.

•Det er behov for mer opplæring og oppdatert kunnskap om deling av taushetsbelagt informasjon

KRUS støtter utvalgets anbefaling om å styrke opplæring av reglene for deling av informasjon og taushetsplikt, slik utvalget foreslår i kap 25.10 nest siste kulepunkt. Dette er et viktig tiltak som kan bidra til å redde liv. Dette gjelder både deling etter straffegjennomføringsloven § 4 jf. forskrift om straffegjennomføring § 3-16, forvaltningsloven § 13 b (1) nr. 7, helsepersonelloven § 23 nr. 4 og § 25, psykisk helsevernloven § 3-6 (1), barnevernsloven § 13-2 og straffegjennomføringsloven § 7a (2) bokstav c og b, som alle redegjøres for i kap. 14.7.2.1-14.7.2.5.

Taushetsplikt og deling av informasjon er relevant både i møte med advokater som søker innsyn i opplysninger om egen klient, pårørende som ber om tilgang til opplysninger, og i forbindelse med samarbeid mellom etater om innsatte.

Reglene for deling av taushetsbelagt informasjon er uoversiktlig og lite tilgjengelig. Dette kommer frem av utvalgets gjennomgang i kap. 14.7.2.2-14.7.2.5. Brudd på taushetsplikten er straffbart. Er man i tvil er det derfor sannsynlig at man velger å la være å dele opplysninger. Dermed er det også en reell fare for at taushetsplikten hindrer at opplysninger som er nødvendig å dele for å ivareta en innsatts liv og/eller helse, ikke deles videre på grunn av en for streng tolkning av taushetsplikten.

Usikkerhet rundt gjeldende rett på dette området kan føre til at helt sentrale opplysninger som skulle vært delt for å tilrettelegge for forsvarlig helsehjelp, ikke blir delt. Denne problematikken har i de senere årene blitt trukket fram fra flere sentrale kommisjoner, som Ekstremismekommisjonen (NOU 2024:3) og Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 2022:9) og i evalueringer etter terrorhendelsen i Bærum 10.8.2019 og Kongsbergsaken 13.10.2021. Vi viser her til utvalgets henvisninger i kapittel 5.8.3, fotnote 107. Både Ytringsfrihetskommisjonen og Ekstremismekommisjonen trekker fram bedre opplæring som et viktig tiltak.

I kap. 14.7.2.2. stiller utvalget spørsmål ved om kriminalomsorgens tilretteleggingsansvar etter straffegjennomføringsloven § 4 i seg selv forutsetter at taushetsbelagte opplysninger deles med andre forvaltningsorganer. Utvalget mener bestemmelsen «synes å forutsette» at kriminalomsorgen skal dele informasjon med helsetjenesten hvis det er noe som tyder på at den innsatte er syk, men ikke selv ber om helsehjelp. Med andre ord legger utvalget til grunn at kriminalomsorgen sannsynligvis har et videre rom – og en forpliktelse – til å dele taushetsbelagte opplysninger utover der det er fare for liv eller helse. Dette bør utredes nærmere.

2. Nærmere om enkelte kapitler og temaer

Til kapittel 5:

KRUS mener utvalgets beskrivelse i kap. 5.8. gir et viktig innblikk i situasjonen for innsatte i fengsel og personer som dømmes til særreaksjoner. Kritikken fra torturforebyggingskomiteen, domstolene, Sivilombudets forebyggingsenhet, NIM (Norges institusjon for menneskerettigheter) og Riksrevisjonen, samt domfellelsen fra EMD i Haugen saken (*Haugen mot Norge* [C], no. 59476/21, (2024)), dokumenterer at dette en sårbar gruppe i samfunnet der risikoen for menneskerettsbrudd er vedvarende. Dette alene gir et viktig bakteppe og intensiv til å følge opp utvalgets anbefalinger i del 5.

Til kapittel 14:

KRUS mener det er et sterkt behov for å gjennomføre tiltak som beskytter innsattes grunnleggende rettigheter innenfor helse, slik utvalget beskriver i kapittel 14.

KRUS viser til utvalgets redegjørelse i 14.1 om Norges forpliktelser på dette området. Haugen-saken (*Haugen mot Norge*, sak 59476/21) fra 2024 som utvalget refererer til flere steder i NOU-en må føre til endringer på systemnivå slik at Norge unngår nye menneskerettsbrudd.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (heretter: NIM) har siden opprettelsen i 2015 fremmet anbefalinger til myndighetene om fengselsforhold og [har omtalt denne saken som et varslet menneskerettsbrudd](#). (Dagsavisen, 26.10.2024).

Under fremleggelse av NIMs årsrapport for 2024 trakk daværende direktør Adele Mestad fram forholdene i norske fengsler som et område som går i feil retning, til tross for at faren for menneskerettsbrudd påpekes hvert år. I årsrapporten for 2023 skriver NIM følgende: «Soningsforholdene i norske fengsler medfører en rekke menneskerettighetsutfordringer, særlig knyttet til isolasjon, tvangsbruk og manglende ivaretagelse av personer med utviklingshemming og psykisk syke innsatte». En av anbefalingene fra NIM var da at «Stortinget må sikre ivaretagelse av menneskerettighetene til innsatte med psykiske lidelser i norske fengsler gjennom systemiske tiltak.». I 2024 trakk NIM fram behovet for å styrke forholdene til varetektsfengslede.

Andre aktører som Sivilombudet, Advokatforeningen og flere rettshjelpsinitiativer har lenge slått alarm om soningsforholdene i norske fengsler med en klar melding til norske myndigheter: Norge risikerer å bryte de mest grunnleggende menneskerettighetene, retten til liv og forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling, om det ikke tas store grep. (Dagsavisen, 26.10.2024). Dette forsterker behovet for strakstiltak som utvalget også anbefaler i kapittel 25.

Som utvalget påpeker i kapittel 14.2, så er ikke innsatte en konstant eller ensartet gruppe. KRUS støtter at helsebehov må kartlegges ut ifra en individuell tilnærming og at tilbud må tilpasses individuelt. Som utvalget skriver så gjør alvorlige psykiske lidelser og utviklingshemming det spesielt utfordrende å fungere i fengselsfellesskap. En inndeling som utvalget skisserer i dette kapitlet, kan legge til rette for at individuell oppfølging settes mer i system og motvirke vilkårlighet.

Utvalget trekker frem flere viktige forhold i kap 14, som inkomstsamtaler, samarbeid med spesialisthelsetjenester, tekniske utfordringer (som manglende mulighet til å logge seg inn på

helsenorge mv.), informasjonsutveksling. KRUS mener dette er viktig å ta med seg i det videre arbeidet med å forbedre infrastrukturen rundt det å sikre innsatte forsvarlig helseoppfølging.