

## Høringsnotat

---

Avdeling for kriminalitetsforebygging

Dato: 8. mai 2024

Saksnr: 24/1963

Høringsfrist: 2. september 2024

### **Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring mv. (bruk av elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak i kriminalomsorgen)**

#### **Innhold**

1	Oversikt og bakgrunn.....	4
1.1	Hovedinnholdet i forslagene.....	4
1.2	Bakgrunnen for forslagene.....	5
1.3	Avgrensninger.....	7
2	Kunnskap om effektene av, og befolkningens holdninger til, bruk av elektronisk kontroll.....	8
2.1	Hvilke effekter har straffegjennomføring med elektronisk kontroll? Særlig om risikoen for tilbakefall til kriminalitet.....	8
2.2	Befolkningens holdninger til straffegjennomføring med elektronisk kontroll.....	11
3	Konstitusjonelle, menneskerettslige og personvernrettslige rammer.....	11
3.1	Konstitusjonelle og menneskerettslige rammer.....	11
3.2	Personvernrettslige rammer.....	13
4	Straffegjennomføring med elektronisk kontroll i Norge.....	14
4.1	Innhold, kontroll og drift.....	14
4.2	Formål og begrunnelse.....	18
4.3	Tilgjengelig teknologi og mulig bruk.....	20
5	Straffegjennomføring med elektronisk kontroll i andre land.....	21
5.1	Oversikt.....	21
5.2	Sverige.....	22
5.3	Danmark.....	23
5.4	Finland.....	24
5.5	Island.....	25
6	Forslag om å tydeliggjøre og utvide de rettslige rammene for straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll.....	26

6.1	Tydeliggjøring av skillet mellom helgjennomføring og delgjennomføring (sluttgjennomføring).....	26
6.2	Utvidelse av de rettslige rammene for sluttgjennomføring .....	29
6.3	Utvidelse av de rettslige rammene for helgjennomføring .....	37
6.4	Konsekvenser av å utvide adgangen til helgjennomføring og sluttgjennomføring .....	47
6.5	Særregler for unge domfelte mellom 18 og 25 år .....	47
6.6	Bør elektronisk kontroll være en straffereaksjon som idømmes av domstolen? .....	55
6.7	Bør adgangen til straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16 videreføres? .....	60
6.8	Felles bestemmelser for straffegjennomføring utenfor fengsel, sluttgjennomføring og helgjennomføring .....	61
7	Forslag om en generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse .....	70
7.1	Oversikt.....	70
7.2	Behovet for en generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak .....	70
7.3	Nærmere om innholdet i den generelle bestemmelsen.....	75
7.4	Nærmere om forslaget om å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved gjennomføring av straff i samfunnet .....	83
7.5	Nærmere om forslaget om å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved utganger .....	85
7.6	Nærmere om forslaget om å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved prøveløslatelse fra fengsel .....	88
7.7	Nærmere om forslaget om å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved utganger og prøveløslatelse fra forvaring.....	90
8	Øvrige endringer.....	95
9	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	96
9.1	Oversikt.....	96
9.2	Konsekvenser av å etablere særregler for domfelte under 25 år.....	98
9.3	Konsekvenser av å utvide de rettslige rammene for å gjennomføre siste del av straffen med elektronisk kontroll (sluttgjennomføring) .....	98
9.4	Konsekvenser av å utvide de rettslige rammene for å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll (helgjennomføring) .....	99
9.5	Konsekvenser av å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse.....	100
9.6	Konsekvenser for friomsorgskontorene og forvaltningssamarbeidspartnere . .....	101
9.7	Økonomiske og administrative konsekvenser for kontrollsentralen .....	101
9.8	Kostnader til investering og implementering.....	102

10	Forslag til lov- og forskriftsendringer .....	103
10.1	Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven .....	103
10.2	Forslag til endringer i forskrift om straffegjennomføring .....	108
10.3	Forslag til endringer i andre lover og forskrifter .....	113

# 1 Oversikt og bakgrunn

## 1.1 Hovedinnholdet i forslagene

Kriminalomsorgen gjennomfører straff i fengsel og i samfunnet. Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de domfelte tilfredsstillende forhold.

Under visse vilkår kan straffen – inntil 6 måneder – gjennomføres utenfor fengsel med elektronisk kontroll (fotlenke). Dette kan gjøres når det er sikkerhetsmessig forsvarlig og tjener formålet, altså motvirker at den domfelte begår nye straffbare handlinger.

Regjeringen ønsker å utvide ordningen med bruk av elektronisk kontroll under straffegjennomføringen. Videre ønsker regjeringen å bruke digitale løsninger for å legge til rette for en kvalitativt bedre straffegjennomføring for flere, og for en mer effektiv ressursbruk. Dette høringsnotatet inneholder forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring mv. som kan bidra til en mer hensiktsmessig bruk av elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak i kriminalomsorgen. Det overordnede målet med forslagene er å redusere tilbakefall til ny kriminalitet og styrke samfunnsvernet ved løslatelse og endt straffegjennomføring.

Forslagene kan sammenfattes som følger:

- Tydeliggjøre skillet mellom hel og delvis gjennomføring av straff utenfor fengsel med elektronisk kontroll – punkt 6.1.
- Utvide adgangen til å gjennomføre siste del av en ubetinget fengselsstraff utenfor fengsel med elektronisk kontroll (omtalt som «sluttgjennomføring») – punkt 6.2:
  - Gjøre sluttgjennomføring til en hovedregel for tilbakeføring til samfunnet for alle som gjennomfører ubetinget fengselsstraff.
  - Åpne for at alle domfelte skal kunne få innvilget sluttgjennomføring med elektronisk kontroll, uavhengig av hva de er dømt for.
  - Utvide mulig gjennomføringstid fra inntil 6 måneder til inntil 12 måneder.
- Utvide adgangen til å gjennomføre hele den ubetingede fengselsstraffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll (helgjennomføring) – punkt 6.3:
  - Utvide domslengden som kan gjennomføres som helgjennomføring fra inntil 6 måneder til inntil 9 måneder.
  - I hovedsak beholde dagens begrensninger for hvilke lovbrudd som kan gi grunnlag for helgjennomføring, med enkelte justeringer.
- Innføre særregler for unge domfelte mellom 18 og 25 år ved hel- og sluttgjennomføring – punkt 6.5:
  - Innføre en trappetrinnsmodell ved sluttgjennomføring:
    - Videreføre ordningen med unntak fra kravet om at en tredel av den ubetingede straffen er gjennomført og begrensningen i gjennomføringstid for domfelte *under 18 år*.

- Åpne for at også domfelte *mellom 18 og 21 år* unntas fra kravet om at en tredel av den ubetingede straffen er gjennomført. Mulig gjennomføringstid for denne aldersgruppen utvides til inntil 18 måneder.
- Utvide mulig gjennomføringstid til inntil 15 måneder for domfelte *mellom 21 og 25 år*. Det gjøres ikke unntak fra kravet om at en tredel av den ubetingede straffen er gjennomført for denne aldersgruppen.
- Innføre en trappetrinnsmodell ved helgjennomføring:
  - Videreføre regelen om at helgjennomføring kan innvilges uavhengig av hva domfelte er dømt og unntaket fra begrensningen i domslengde for domfelte *under 18 år*.
  - Åpne for at også domfelte *mellom 18 og 21 år* kan innvilges helgjennomføring uavhengig av hva de er dømt for. Utvide domslengden som kan gjennomføres som helgjennomføring for denne aldersgruppen til inntil 3 år.
  - Utvide domslengden som kan gjennomføres som helgjennomføring til inntil 18 måneder for domfelte *mellom 21 og 25 år*. Det åpnes ikke for at denne aldersgruppen kan innvilges helgjennomføring uavhengig av hva de er dømt for.
- Straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan gjennomføres i institusjon, herunder i barnevernsinstitusjon, eller i kommunal boenhet – punkt 6.8.3.
- Kompetansen til å beslutte straffegjennomføring med elektronisk kontroll ved hel- og sluttgjennomføring skal fortsatt ligge hos kriminalomsorgen – punkt 6.6.
- Videreføre adgangen til straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16 («hjemmesoning») – punkt 6.7.
- Innføre en samlet bestemmelse for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring utenfor fengsel – punkt 7.1 til punkt 7.3.
- Åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse, herunder ved forvaring – punkt 7.4 til punkt 7.7.

## 1.2 Bakgrunnen for forslagene

### 1.2.1 Kriminalomsorgsdirektoratets rapport 12. juli 2021

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) leverte 12. juli 2021, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, en rapport om muligheten for å utvide bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og bruk av digitale kontrolltiltak i straffegjennomføringen (*Utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bruk av digitale kontrolltiltak*). Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter fra Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS) og fra ulike nivåer i kriminalomsorgen, under ledelse av Kriminalomsorgsdirektoratet.

I rapporten viser direktoratet til at erfaringene med straffegjennomføring med elektronisk kontroll har vært gode, og at det er gode grunner for å utvide ordningen ytterligere. Sverige, Danmark og Finland bruker elektronisk kontroll for en bredere målgruppe enn i Norge, har færre begrensninger for lovbruddskategorier, og har et regelverk som gir mulighet for mer utstrakt bruk av sporing.

Kriminalomsorgsdirektoratet fremmet til sammen 16 forslag, som alle er ment å bidra til økt kvalitet under straffegjennomføringen, økt samfunnsikkerhet, mer effektivitet og lavere kostnader. Forslagene gjelder stikkordsmessig anbefaling om følgende:

- Etablere en generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak i straffegjennomføringsloven.
- Tydeliggjøre skillet mellom hel- og delgjennomføring i lovverket, ved at de to ordningene skilles ut i separate bestemmelser.
- Utvide bruksområdet for teknologi som gir mulighet for sporing og posisjonering.
- I hovedsak beholde dagens begrensninger for hvilke lovbrudd som gir grunnlag for å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll, men fjerne begrensningen for domfelte som er dømt for uaktsomt drap.
- Ikke utvide, men beholde dagens grense for tillatt domslengde for helgjennomførere på inntil 6 måneder.
- Åpne for at alle innsatte skal kunne søke om delgjennomføring med elektronisk kontroll, uavhengig av hva de er dømt for.
- Etablere som «det normale» at siste del av en ubetinget fengselsstraff gjennomføres utenfor fengsel med elektronisk kontroll.
- Utvide gjennomføringstiden for delgjennomføring med elektronisk kontroll fra inntil 6 måneder til inntil 12 måneder.
- Etablere særregler for domfelte fra 18 år til og med 24 år, tilsvarende gjeldende regler for domfelte under 18 år, blant annet en mulighet til å unnta domfelte i denne aldersgruppen fra de ordinære kravene til domslengde, gjennomføringstid og lovbruddskategori.
- Gi kriminalomsorgen adgang til å justere sikkerhetsnivået i fengsler ved bruk av digital teknologi, enten for kontroll av enkelte innsatte, enkeltavdelinger eller hele fengsler.
- En videre utredning med henblikk på å etablere en ny type enhet uten døgnbemanning, der digital teknologi kan brukes som supplerende kontrolltiltak som vil redusere behovet for bemanning.
- Åpne for at kriminalomsorgen skal kunne fastsette vilkår om bruk av digitale kontrolltiltak ved permisjon, frigang og prøveløslatelse fra fengsel.
- Åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved utganger under gjennomføring av forvaring og ved innvilgelse av prøveløslatelse for forvaringsdømte.
- Åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved alle former for straffegjennomføring i samfunnet.

- Etablere oppholdspåbud med elektronisk kontroll som varetektssurrogat for alle aldersgrupper.
- Kompetansen til å beslutte straffegjennomføring med elektronisk kontroll, ved både hel- og delgjennomføring, skal fortsatt ligge hos kriminalomsorgen.

Det er gjort nærmere rede for Kriminalomsorgens anbefalinger i punktene 6 og 7 nedenfor.

### 1.2.2 Anmodningsvedtak

Etter representantforslag fra Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen (Dokument 8:261 S (2021–2022)) og innstilling fra justiskomiteen til Stortinget (Innst. 93 S (2022–2023)) fattet Stortinget 6. desember 2022 følgende anmodningsvedtak (vedtak 139):

«Stortinget ber regjeringen sikre adgang til å sette vilkår om elektronisk kontroll ved fotlenke med GPS-sender for forvaringsdømte under permisjon fra soning, og om nødvendig fremme forslag om nødvendige lovendringer for å oppnå formålet.»

Anmodningsvedtaket adresseres i punkt 7.7.

### 1.2.3 Områdegjennomgang etter koronapandemien

I arbeidet med NOU 2021: 4 *Norge mot 2025* og NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien* ble det identifisert en rekke eksempler på hvordan økt kunnskap og utbredelse av digitale løsninger hadde gjort det mulig med nye måter å samhandle og løse oppgaver på. I etterkant av dette ble Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) bedt om å foreta en områdegjennomgang for å identifisere læringspunkter fra koronapandemien som kunne bidra til mer effektiv ressursbruk i staten. Rapporten – *Områdegjennomgang om innovasjon og mer effektive løsninger – læring fra koronapandemien* (DFØ-rapport 2023 09) – ble fremlagt i september 2023. DFØ mener det bør vurderes å utvide adgangen til bruk av elektronisk kontroll, og anbefaler at det særlig sees nærmere på følgende forslag fra Kriminalomsorgsdirektoratets rapport 12. juli 2021:

- Tydeligere skille i regelverket mellom hel- og delgjennomføring.
- Delgjennomføring som hovedutslusingsform.
- Alle innsatte bør kunne søke om delgjennomføring.
- Utvide gjennomføringstiden for delgjennomføring til 12 måneder.
- Digitale kontrolltiltak i fengsel.
- Bruk av digitale kontrolltiltak ved permisjon, frigang og prøveløslatelse.

Med unntak av forslaget om innføring av digitale kontrolltiltak i fengsel (se punkt 1.3), følger høringsnotatet opp områdegjennomgangens anbefaling om utvidet bruk av elektronisk kontroll.

### 1.3 Avgrensninger

Høringsnotatet avgrenses mot bruk av elektronisk kontroll ved idømt oppholds- eller kontaktforbud etter straffeloven § 57 (omvendt voldsalarm) og mot bruk av

elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv. etter straffeprosessloven kapittel 17 d. Høringsnotatet omfatter heller ikke spørsmål om utvidet adgang til straffegjennomføring med elektronisk kontroll ved utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom etter straffegjennomføringsloven § 45 a første ledd bokstav f.

Ved lov 20. desember 2023 nr. 110 om endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll) ble det innført en mulighet for at domstolen skal kunne beslutte at varetekt gjennomføres som oppholdspåbud med elektronisk kontroll (ikke i kraft). Ved samme lovendring ble det åpnet for at domstolene, ved idømmelse av ungdomsstraff, skal kunne kombinere dette med oppholds- eller kontaktforbud etter straffeloven § 57, eventuelt med elektronisk kontroll. Videre ble domstolen gitt hjemmel til å ilegge nye vilkår om oppholds- og kontaktrestriksjoner med elektronisk kontroll ved brudd på vilkår for ungdomsstraff etter straffeloven § 52 c nytt fjerde og femte ledd. Dette høringsnotatet avgrenses mot disse formene for elektronisk kontroll.

I sin rapport 12. juli 2021 foreslår Kriminalomsorgsdirektoratet blant annet en nærmere utredning av ytterligere bruk av digitale kontrolltiltak i fengsel. Disse forslagene er ment å legge til rette for økt fleksibilitet i sikkerhetsnivå og enheter uten døgnbemanning. Disse tiltakene krever en nærmere utredning, og er ikke en del av denne høringen.

## **2 Kunnskap om effektene av, og befolkningens holdninger til, bruk av elektronisk kontroll**

### **2.1 Hvilke effekter har straffegjennomføring med elektronisk kontroll? Særlig om risikoen for tilbakefall til kriminalitet**

Et av hovedformålene med straffegjennomføring med elektronisk kontroll er å redusere risikoen for tilbakefall til kriminalitet, se nærmere i punkt 4.2. Med tilbakefall menes at en domfelt begår ny kriminalitet i løpet av en viss tidsperiode etter avsluttet straffegjennomføring. Hvorvidt straffegjennomføring med elektronisk kontroll faktisk bidrar til å redusere risikoen for tilbakefall, og eventuelt under hvilke omstendigheter og kombinert med hvilke tiltak, er imidlertid vanskelig å fastslå. Det er blant annet utfordrende å isolere effekten av selve den elektroniske kontrollen mot annet innhold og andre tiltak som inngår i ordningen med straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Ulike land fyller dessuten ordningen med ulike variasjoner av innhold og tiltak. Effekten kan også påvirkes av hvilket fokus det er på rehabilitering i fengsel i forskjellige land. Vi kan derfor ikke uten videre trekke på erfaringer fra andre land. I en sammenligning av effekten på tilbakefall ved elektronisk kontroll, sammenlignet med fengsel, er det også metodisk utfordrende å identifisere sammenlignbare grupper.

Tilgjengelig kunnskap indikerer at elektronisk kontroll i seg selv ikke påvirker risikoen for tilbakefall, men at det er *det øvrige innholdet* i straffegjennomføringen som kan virke forebyggende. Flere enkeltstudier har vist at elektronisk kontroll har en positiv effekt på risikoen for tilbakefall, men det er også studier som har vist det motsatte eller ingen effekt.



Vista Analyse publiserte i 2024 på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet en kunnskapsoversikt over nordisk og internasjonal forskning, med fokus på forskning av høy metodisk kvalitet og studier som er mest relevant i en norsk sammenheng (*Effekter ved bruk av elektronisk fotlenke: En kunnskapsoversikt*, Vista Analyse (2024/06)). Ifølge kunnskapsoversikten, er det god dekning i forskningslitteraturen for at elektronisk kontroll bidrar til å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. Kunnskapsoversikten finner at studier fra Norden gjennomgående viser en reduksjon i tilbakefall til ny kriminalitet ved bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Videre viser oversikten at studier fra andre land finner en større reduksjon for tilbakefall. Ingen studier av høy kvalitet viser at risikoen for tilbakefall øker med elektronisk kontroll. Funnene kan tyde på at straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan synes å ha en midlertidig eller utsettende effekt på tilbakefall til ny kriminalitet. Det er ifølge rapporten ikke tilstrekkelig kunnskap om den langsiktige effekten, fordi de fleste studiene måler tilbakefall etter 1–3 år.

Kunnskapsoversikten sammenfatter også forskning om effekten av straffegjennomføring med elektronisk kontroll på andre forhold. Forskningen viser at denne straffegjennomføringsformen er positiv for tilknytning til arbeidslivet og for utdanning, sammenlignet med straffegjennomføring i fengsel. Flere studier peker på at straffegjennomføring med elektronisk kontroll gir mindre trygdeavhengighet og økt inntekt.

Den nyeste internasjonale kunnskapsoppsummeringen av kvantitative studier publisert i et fagfelleurdert tidsskrift, er *A systematic review of the effectiveness of the electronic monitoring of offenders* fra 2020, se *Journal of Criminal Justice* vol. 68 (Belur m.fl. (2020)). Den viser at effekten av elektronisk kontroll på tilbakefall til ny kriminalitet ikke er statistisk signifikant, som betyr at positive resultater kan skyldes tilfeldigheter eller at studiene ikke har klart å identifisere sammenlignbare grupper av domfelt på elektronisk kontroll og i fengsel. Studien understreker samtidig at mye av forskningen peker i retning av at elektronisk kontroll har en positiv effekt. Studien viser særlig en redusert risiko for tilbakefall for domfelte som var dømt for seksuallovbrudd.

På samme måte fant Flora F. Howard i sin litteraturgjennomgang av kvalitative studier – *The Experience of Electronic Monitoring and the Implications for Effective Use* fra 2020, publisert i *The Howard Journal of Criminal Justice* vol. 59 nr. 1 (Howard (2020)) – at straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan virke rehabiliterende for noen, men ikke for alle. Howard viser i tillegg til at de domfelte selv oppga at det var mindre sannsynlig at tilbakefallsrisikoen på lengre sikt ville bli påvirket av at straffen var gjennomført med elektronisk kontroll istedenfor fengsel.

Alle tre litteraturgjennomgangene vektlegger betydningen av innholdet i soningen og oppfølgingen av den domfelte, herunder hvilke tiltak som iverksettes ved siden av den elektroniske kontrollen. Både Belur m.fl. (2020) og Howard (2020) identifiserer flere tiltak og mekanismer som kan bidra til å redusere risikoen for tilbakefall til kriminalitet ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Disse omfatter blant annet ulike former for behandling og støtte, som tilbud om terapi, ruskontroll, meningsfulle aktiviteter og arbeid på dagtid, stabilitet og struktur i hverdagen gjennom krav om inne- og utetider, god informasjon om ordningen, samtykke og styrking av familiebånd. Litteraturgjennomgangene

understreker viktigheten av at kontakten med de ansvarlige saksbehandlerne for straffegjennomføringen oppleves som positiv og rimelig. Vista Analyse (2024) understreker i sin kunnskapsoppsummering viktigheten av arbeid som en obligatorisk del av straffegjennomføringen med elektronisk kontroll, for å redusere tilbakefall til ny kriminalitet.

Norsk forskning og evaluering på elektronisk kontroll er sparsommelig, men indikerer positive resultater på risikoen for tilbakefall. I artikkelen *Better out than in? The effect on recidivism of replacing incarceration with electronic monitoring in Norway* fra 2019 – publisert i *European Journal of Criminology* vol. 19 nr. 1 (Andersen og Telle (2019)) – viser Andersen og Telle til resultater som tyder på at straffegjennomføring med elektronisk kontroll reduserer risikoen for tilbakefall til kriminalitet innen to år med rundt 15 prosent, men de kan ikke fastslå om effekten også gjelder på lengre sikt. Videre påpeker Andersen og Telle at det er umulig å fastslå hvilket eller hvilke aspekter ved straffegjennomføringsformen som er årsaken til den observerte effekten. De viser likevel til at resultatene støtter det mer generelle argumentet om at det er mer sannsynlig at straffegjennomføring med elektronisk kontroll reduserer tilbakefallsrisikoen i straffesystemer som fokuserer på behandling og rehabilitering, som det norske systemet.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet leverte analyseselskapet Vista Analyse i 2016 en evaluering av ordningen med elektronisk kontroll. I rapporten – *Evaluering av soning med fotlenke* (Vista Analyse (2016/02)) – konkluderer analyseselskapet med at helgjennomføring med elektronisk kontroll reduserer sannsynligheten for tilbakefall til ny kriminalitet med i gjennomsnitt 1–5 prosentpoeng, men at virkningen kan være vesentlig større for enkelte grupper og lik null for andre. De fant blant annet at straffegjennomføring med elektronisk kontroll særlig så ut til å ha en positiv effekt for grupper med relativt høy risiko for tilbakefall, herunder grupper med lav utdanning, svak tilknytning til arbeidslivet, ung alder og flere registrerte lovbrudd. Analyseselskapet påpeker imidlertid at blant annet svakheter i datagrunnlaget gjør at konklusjonene må tolkes med varsomhet. Vista Analyse beregnet ikke effekten for de som gjennomfører deler av straffen med elektronisk kontroll, men antar at den samme effekten gjelder også for dem. Analyseselskapet understreker at den reduserte tilbakefallsrisikoen ikke nødvendigvis skyldes den elektroniske kontrollen i seg selv. Det som ser ut til å ha effekt, er det samlede innholdet i straffegjennomføringen, herunder sysselsetting, en strukturert timeplan, «husarrest», rusfrihet og oppfølging. For å sikre reduksjon i tilbakefallsrisiko påpeker Vista Analyse at det er nødvendig å jobbe med de forholdene som bidrar til lavere risiko.

Synnøve N. Andersen og Kjetil Telle bekrefter i studien *Electronic monitoring and recidivism – Quasi-experimental evidence from Norway* (Statistisk sentralbyrå. Discussion Papers no. 844, Andersen og Telle (2016)) funnene med lavere tilbakefall for de som soner med elektronisk kontroll sammenlignet med fengselssoning, men understreker at resultatene må tolkes med varsomhet.

Samlet sett gir forskningen grunn til en viss optimisme når det gjelder reduksjon av risiko for tilbakefall til kriminalitet ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll. En forutsetning for en vellykket gjennomføring vil imidlertid være supplerende innhold og tiltak som kan redusere risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet.

## **2.2 Befolkningens holdninger til straffegjennomføring med elektronisk kontroll**

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, gjennomførte Velferdsforskningsinstituttet NOVA i 2022 en kartlegging av den norske befolkningens holdninger til kriminalitet, straff og straffegjennomføring (*Rettsoppfatning i Norge: Holdninger til straff og straffegjennomføring i den norske befolkningen*, NOVA-rapport 9/22). Det var da over ti år siden forrige gang det ble gjennomført en større studie av rettsoppfatning i Norge.

I undersøkelsen av folks generelle rettsoppfatning, sa 53 prosent av deltakerne seg enig i at «[f]lere burde få anledning til å sone fengselsstraff hjemme med fotlenke». Bare én av fire sa seg uenig i påstanden. Videre svarte 81 prosent av deltakerne at de var enig i at «[d]et er riktig å la personer som bryter loven gjøre samfunnsnyttig arbeid som erstatning for fengselsstraff». Det var med andre ord, på generelt grunnlag, stor støtte til å la domfelte gjennomføre straffen utenfor fengsel.

Oppslutningen om alternativer til fengselsstraff ble belyst av deltakernes svar på spørsmål om straffens formål. 64 prosent av deltakerne valgte rehabilitering som det viktigste formålet med straff, mens 1 prosent valgte gjengjeldelse. Også diskusjonene i fokusgruppene viste tydelig at rehabilitering av gjerningspersonen var et sentralt argument når deltakerne skulle vurdere passende reaksjon på kriminalitet. Sett i sammenheng med at straffegjennomføring med elektronisk kontroll ser ut til å kunne bidra til å redusere risikoen for tilbakefall til kriminalitet, tilsier altså befolkningens generelle rettsoppfatning at flere burde få gjennomføre straff med elektronisk kontroll.

Deler av utvalget som besvarte generelle spørsmål om straff og straffegjennomføring, ble også bedt om å vurdere hva de mente var passende straff i konkrete saker. Til tross for at den generelle støtten til straffegjennomføring med elektronisk kontroll var stor, var det svært få av deltakerne som mente at elektronisk kontroll var passende straff i de konkrete sakene de ble bedt om å vurdere. Dette gjaldt på tvers av alle typene lovbrudd som ble undersøkt (seksuallovbrudd, voldslovbrudd, narkotikalovbrudd og hatefulle ytringer). Forskerne bak undersøkelsen peker på at resultatet kan komme av at de konkrete lovbruddene ble ansett som enten for milde eller for alvorlige til at elektronisk kontroll ble ansett som aktuelt.

Deltakerne i studien tok bare stilling til spørsmål om helgjennomføring, ikke spørsmål om delvis gjennomføring med elektronisk kontroll. Dette fremgår både av spørsmålene som ble stilt og av beskrivelsen av «elektronisk fotlenke» som deltakerne fikk presentert. Formålene med de to ordningene er forskjellige, se nærmere i punkt 4.2. Resultatene fra studien har derfor begrenset overføringsverdi til diskusjoner om delvis straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

## **3 Konstitusjonelle, menneskerettslige og personvernrettslige rammer**

### **3.1 Konstitusjonelle og menneskerettslige rammer**

Både Grunnloven og internasjonale konvensjoner setter begrensninger for myndighetenes inngrep overfor enkeltmennesker. Blant annet følger det av

Grunnloven § 93 andre ledd at ingen skal utsettes for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Etter Grunnloven § 94 skal ingen fengsles eller berøves friheten på annen måte uten i lovbestemte tilfeller og på den måten som loven foreskriver. Frihetsberøvelse må dessuten være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Disse bestemmelsene gjenspeiler forpliktelser etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 3 og artikkel 5.

Retten til respekt for privatlivet mv. er vernet i EMK artikkel 8. Denne bestemmelsen gir enhver rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Inngrep fra offentlige myndigheter i utøvelsen av disse rettighetene kan bare skje når det er i samsvar med loven (legalitetskravet), ivareta ett eller flere angitte legitime formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til det eller de legitime formålene inngrepet er ment å ivareta (forholdsmessighetskravet), jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Bestemmelsen lister opp de formålene som kan legitimere et inngrep i rettigheten. Inngrepet må enten være begrunnet i hensynet til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, hensynet til å forebygge uorden eller kriminalitet, beskytte helse eller moral, eller hensynet til å beskytte andres rettigheter og friheter.

Enhver frihetsberøvelse vil nødvendigvis innebære begrensninger i rettigheter etter artikkel 5 og artikkel 8. Det følger imidlertid av etablert rettspraksis i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) at straffedømtes grunnleggende menneskerettigheter – foruten retten til frihet – er beskyttet av EMK, når frihetsberøvelsen skjer innenfor rammene av artikkel 5, se blant annet *Khorosheko mot Russland* (41418/04, 30. juni 2015) avsnitt 106, 109, 116–117 og 141, *Hirst mot Storbritannia (no. 2)* (74025/01, 6. oktober 2005) avsnitt 69, og *Boulois mot Luxemburg* (37575/04, 3. april 2012) avsnitt 82, som gjelder innsatte i fengsel.

Også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17 beskytter den enkeltes privat- og familieliv, hjem og korrespondanse. Det er alminnelig antatt at SP artikkel 17 ikke gir den enkelte en bredere beskyttelse enn EMK artikkel 8.

Videre er det nedfelt i Grunnloven § 102 at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Bestemmelsen er etter ordlyden absolutt. I Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28 kom imidlertid Høyesterett til at de samme begrensningene som ligger i EMK artikkel 8 nr. 2, må innfortolkes i Grunnloven § 102.

Bruken av digitale kontrolltiltak blir blant annet brukt til å kontrollere domfeltes bevegelser. Bevegelsesfriheten er vernet etter EMK fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 (EMK TP4-2). Det er den underliggende bevegelsesrestriksjonen, og ikke den digitale kontrollen av denne, som utgjør begrensningen i bevegelsesfriheten. Den digitale kontrollen vil likevel utgjøre en tilleggsbelastning. Konvensjonsbestemmelsen vil derfor kunne sette skranker for bruken av digitale kontrolltiltak. Etter EMK TP4-2 må et inngrep i bevegelsesfriheten ha tilstrekkelig presis hjemmel, oppfylle et legitimt formål og være nødvendig og forholdsmessig. Relevante formål for å gripe inn i retten til bevegelsesfrihet er blant annet hensynet til offentlig trygghet, å forebygge forbrytelser eller å beskytte andres rettigheter og friheter, jf. artikkel 2 nr. 3. Etter artikkel 2 nr. 4 kan det ilegges innskrenkninger i bestemte områder i samsvar med lov og av samfunnsmessige hensyn. I forholdsmessighetsvurderingen må det blant

annet sees hen til om alternativet til straffegjennomføring med digital kontroll er straffegjennomføring i fengsel, som jo innebærer et større inngrep i bevegelsesfriheten og en større grad av frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5. EMD har uttalt at statene har en vid skjønnsmargin, og terskelen for å konstatere uforholdsmessighet etter EMK TP4-2 fremstår etter praksis relativt høy.

I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og FNs konvensjon om barnets rettigheter av (FNs barnekonvensjon) artikkel 3. Dette gjelder både dersom domfelte selv er barn og der barn for eksempel bor sammen med domfelte, har samværsrett eller på andre måter blir berørt av en beslutning om bruk av digitale kontrolltiltak. Barn har også et særskilt vern mot vilkårlige og ulovlige inngrep i privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 16. Videre slår artikkel 12 fast at barnet skal ha rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i saker som berører det, og at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Både EMK, herunder fjerde tilleggsprotokoll, SP og FNs barnekonvensjon er gjort til norsk lov, med forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3, jf. § 2.

Europarådet vedtok den 19. februar 2014 en anbefaling for god praksis ved elektronisk kontroll, se Recommendation CM/Rec (2014) 4 of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring. Anbefalingene er ikke rettslig bindende, men gir veiledning om hvordan Europarådet mener ordninger med elektronisk kontroll bør innrettes. Formålet med anbefalingen er å definere et sett med grunnleggende prinsipper som legger til rette for en rettferdig, forholdsmessig og effektiv bruk av elektronisk kontroll i alle ledd i straffesakskjeden.

### **3.2 Personvernrettslige rammer**

Kriminalomsorgens adgang til å behandle personopplysninger som ledd i straffegjennomføring med elektronisk kontroll og ved bruk av digitale kontrolltiltak begrenses av regler om personvern.

Det er flere internasjonale rettsakter som danner rammer for behandling av personopplysninger, herunder Europarådets konvensjon *om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger* (ETS nr. 108), personvernforordningen (forordning (EU) 2016/679 (GDPR) *om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger*) og rettshåndhevelsesdirektivet (direktiv (EU) 2016/680 (LED) *om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med henblikk på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige reaksjoner, og om fri utveksling av slike opplysninger*). LED har store likhetstrekk med den generelle personvernforordningen, men er tilpasset de særlige hensynene som gjør seg gjeldende ved behandling av personopplysninger ved etterforskning og straffeforfølgning av lovbrudd.

De grunnleggende personvernprinsippene fremgår av LED artikkel 4. Etter artikkel 4 nr. 1 pålegges medlemsstatene å sørge for at personopplysninger skal (uoffisiell oversettelse):

- a. behandles lovlig og rimelig,
- b. innsamles til uttrykkelig angitte og legitime formål og ikke behandles på en måte som er uforenelig med disse formålene,
- c. er tilstrekkelige, relevante og ikke omfatter mer enn hva som kreves for å oppnå formålet med behandlingen,
- d. være korrekte og om nødvendig oppdaterte, og det skal tas ethvert rimelig skritt for å sikre at personopplysninger som er uriktige for de formålene som skal oppnås, straks slettes eller rettes,
- e. oppbevares på en slik måte at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i et lengre tidsrom enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med behandlingen, og
- f. behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder beskyttelse mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, tilintetgjørelse eller beskadigelse ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak.

I artiklene 5–11 gis mer utdypende regler på enkelte områder. Etter LED artikkel 8 er behandling av personopplysninger bare tillatt dersom det er hjemlet i nasjonal rett. Videre skal opplysningene bare behandles dersom det er nødvendig ut fra formålet. Behandlingen skal heller ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig, jf. artikkel 4 nr. 1 bokstav c. LED artikkel 10 oppstiller særlige krav til behandlingen av enkelte kategorier personopplysninger som regnes som særlig sensitive, såkalte «særlige kategorier av personopplysninger». Dette omfatter blant annet behandling av biometriopplysninger.

Departementet arbeider med forslag til nye regler om behandling av personopplysninger under straffegjennomføring og varetekt. Inntil disse reglene trer i kraft, må behandling av personopplysninger under straffegjennomføring skje med grunnlag i lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven (2000)), og forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften (2000)). Dette følger av overgangsregler i forskrift 15. juni 2018 nr. 877 § 1 bokstav a. Videre reguleres kriminalomsorgens behandling av personopplysninger i forskrift 20. september 2013 nr. 1099 om personopplysninger i kriminalomsorgen. Forslagene i høringsnotatet er likevel utformet slik at de skal være i tråd med prinsippene i LED.

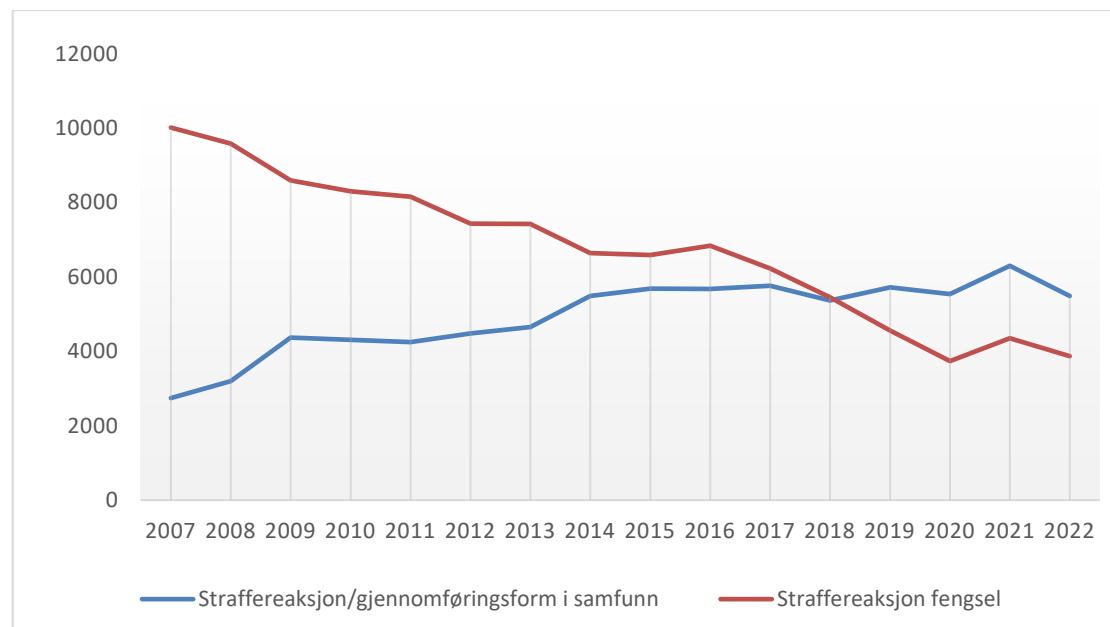
## **4 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll i Norge**

### **4.1 Innhold, kontroll og drift**

Straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll ble etablert som en prøveordning i 2008. Prøveordningen omfattet både muligheten til å gjennomføre hele fengselsstraffen med elektronisk kontroll (omtalt som «helgjennomføring») og muligheten til å gjennomføre siste del av en fengselsstraff med elektronisk kontroll (omtalt som «delgjennomføring», i dette høringsnotatet foreslått omtalt som «sluttgjennomføring», se punkt 6.2.3).

Formålet med å innføre elektronisk kontroll som gjennomføringsform, var å redusere soningskøene og øke kvaliteten i straffegjennomføringen, ved å gi domfelte muligheten til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under gjennomføringen, se Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) *Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innhold i soningen mv.)* punkt 6.5 side 51. Dessuten var det et ønske å etablere et forbedret progresjonssystem ut av fengsel, som ville lette tilbakeføringen til samfunnet og gjennom det redusere risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet. Muligheten til å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll ble ansett som godt egnet for unge lovbrøyttere og førstegangssonere, blant annet for å motvirke mulige skadelige virkninger av et fengselsopphold.

Siden 2008 har ordningen gradvis blitt utvidet, og i dag iverksettes nærmere 60 prosent av alle ubetingede fengselsstraffer utenfor fengsel, herunder med elektronisk kontroll. Det vil si at en vesentlig andel av kriminalomsorgens kapasitet har blitt flyttet fra fengsel ut i samfunnet, se figur 1.



Figur 1. Iverksette saker. Fengsel og samfunn. 2007–2022. Absolutte tall.

I 2014 ble ordningen med elektronisk kontroll landsomfattende. Opprinnelig ble straffegjennomføring med elektronisk kontroll regulert i straffegjennomføringsloven § 16 andre ledd, i samme bestemmelse som straffegjennomføring utenfor fengsel med særlige vilkår (såkalt «hjemmesoning»). Målgruppen for helgjennomføring var begrenset til domfelte som skulle fullbyrde dommer på inntil 4 måneder ubetinget fengselsstraff, og målgruppen for delgjennomføring var begrenset til domfelte som hadde inntil 4 måneder igjen til forventet løslatelse og hadde gjennomført en tredjedel av straffen i fengsel.

I 2020 ble ordningen utvidet på flere punkter. Blant annet ble reglene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll skilt ut i en egen bestemmelse, straffegjennomføringsloven § 16 a, grensen for tillatt domslengde og gjennomføringstid ble utvidet fra inntil 4 til inntil 6 måneder, og kriminalomsorgen fikk hjemmel til å beslutte bruk av digital teknologi for å

kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk. I tillegg ble visse lovbruddskategorier unntatt fra adgangen til straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I Prop. 132 L (2018–2019) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.)* punkt 4.7 side 15 flg. begrunnet departementet utvidelsen med at gjennomføringsformen, ifølge evaluering og forskning, reduserer sannsynligheten for tilbakefall til ny kriminalitet sammenlignet med straffegjennomføring i fengsel, og at det er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Samtidig mente departementet at samfunnet og den enkelte kunne unngå noen av de negative konsekvensene som ligger i et fengselsopphold. Dette ble ansett særlig viktig for unge domfelte, eller domfelte som ikke har gjennomført straff i fengsel tidligere. Den samtidige utvidelse av adgangen til bruk av andre digitale kontrolltiltak var ment å gjøre kontrollen mer effektiv og mindre ressurskrevende. Det kunne også gjøre straffegjennomføring med elektronisk kontroll tilrådelig i tilfeller hvor bruk av RF-teknologi ikke anses som tilstrekkelig. Departementet vurderte forslagene som å være i samsvar med menneskerettslige og personvernrettslige rammer, se Prop. 132 L (2018-2019) punkt 6.6 side 30 flg.

Per september 2023 hadde nærmere 36 000 domfelte gjennomført straff utenfor fengsel med elektronisk kontroll. De aller fleste av disse gjennomførte *hele* straffen med elektronisk kontroll. Av drøyt 7 400 ubetingede dommer i 2022 ble det iverksatt om lag 3 300 saker med elektronisk kontroll, hvorav 289 saker gjaldt delvis straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Det var i gjennomsnitt 370 domfelte som til enhver tid gjennomførte straff med elektronisk kontroll. Domfelte som gjennomfører hele straffen med elektronisk kontroll, soner dommer på i gjennomsnitt 35 dager, mens domfelte som soner siste del av straffen med elektronisk kontroll, soner i gjennomsnitt 97 dager på denne måten.

Siden innføringen i 2008 har om lag 2 000 domfelte som har gjennomført straff med elektronisk kontroll, blitt besluttet overført til fengsel på grunn av brudd på vilkårene. Bruddene gjelder som oftest inntak av alkohol eller andre rusmidler. Domfelte som blir overført til fengsel utgjør en andel på om lag 5 prosent, noe som regnes som lavt sammenlignet med andre straffereaksjoner og -gjennomføringsformer i samfunnet.

Når det gjelder registrert tilbakefall til ny kriminalitet etter gjennomført straff med elektronisk kontroll, er andelen på under 5 prosent innen 2 år, og 10 prosent innen 5 år. Dette er lavt sammenlignet med andre straffegjennomføringsreaksjoner og -gjennomføringsformer, men kan ha en annen forklaring enn at straffegjennomføring med elektronisk kontroll i seg selv reduserer risikoen for tilbakefall. For det første kan domfelte som faller utenfor målgruppen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll fordi de har begått alvorlig kriminalitet, ha større sannsynlighet for å begå ny kriminalitet etter endt soning enn domfelte som er i målgruppen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. For det andre «siles» målgruppen for elektronisk kontroll ved hjelp av vilkår om for eksempel egnet bolig og sysselsetting, som er levekårsforhold som kan påvirke risikoen for tilbakefall. En domfelt får heller ikke gjennomføre straffen med elektronisk kontroll dersom det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen eller kriminalomsorgen ellers anser det utilrådelig. Det er derfor en forutsetning for slik gjennomføring at risikoen for brudd er lav. Se



nærmere i punkt 2.1 om hvilken effekt gjennomføring med elektronisk kontroll har for tilbakefallsrisikoen.

59 prosent av de domfelte som gjennomfører hele straffen med elektronisk kontroll, er dømt for brudd på veitrafikkloven eller forhold relatert til rusmidler. Videre er 17 prosent dømt for økonomisk kriminalitet og 10 prosent for vold. Av de domfelte som gjennomfører siste del av straffen med elektronisk kontroll, er nesten 40 prosent dømt for økonomisk kriminalitet, 23 prosent for en form for ruskriminalitet, 17 prosent for vold og 5 prosent for kjøring i ruspåvirket tilstand.

Gjennomsnittsalderen for domfelte som soner med elektronisk kontroll, er 37 år, og i overkant av en tredjedel er under 30 år. Cirka 22 prosent er under 25 år. Om lag 16 prosent er kvinner, hvilket er en langt høyere andel enn andelen kvinner i fengsel, som ligger på 5–6 prosent. I 2022 utgjorde andelen utenlandske statsborgere 17 prosent av de domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll.

Kriminalomsorgen har i dag en faktisk kapasitet på totalt 500 fotlenker. Hvor stor del av den tilgjengelige kapasiteten som kan utnyttes, avhenger blant annet av antallet dommer kriminalomsorgen mottar for gjennomføring hvor det etter regelverket kan være aktuelt å innvilge gjennomføring med elektronisk kontroll. Den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen i 2023 var på 74 prosent.

Den domfelte skal oppholde seg i hjemmet under hele straffegjennomføringen med elektronisk kontroll, utenom ved innvilgede opphold utenfor boligen. Det er et vilkår for straffegjennomføring med elektronisk kontroll at domfelte har bopel, at eventuelle myndige samboende samtykker, at domfelte er rusfri og at domfelte er sysselsatt, for eksempel gjennom arbeid, opplæring eller andre tiltak som holder domfelte i en hensiktsmessig aktivitet. Det skal utarbeides en gjennomføringsplan som blant annet omfatter krav til oppholdssted og -tid, samt sysselsetting, som hovedregel 20 til 45 timer per uke. Forutsetninger og vilkår for gjennomføringen fremgår av den domfeltes gjennomføringsplan. Domfelte som gjennomfører siste del av fengselsstraffen med elektronisk kontroll (delgjennomførere), kan gis permisjon etter ordinær kvote.

Straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll innebærer i dag at domfelte får en fotlenke festet rundt ankelen og en mottaker installert i hjemmet. Med dette utstyret kan kriminalomsorgen, ved hjelp av radiofrekvensteknologi (RF-teknologi), kontrollere at den domfelte overholder vilkåret om opphold i eget hjem til avtalt tid. Ved eventuelle brudd på vilkåret eller forsøk på å ta av lenken utløses en alarm som varsler kriminalomsorgen. Hvis RF-teknologi ikke anses tilstrekkelig, kan kriminalomsorgen beslutte at det skal benyttes sporing, hvor sporingen aktiveres dersom domfelte bryter vilkår om oppholdssted (situasjonsbestemt sporing). Sporingen skjer med GPS og mottakeren kommuniserer med støttesystemer ved hjelp av mobilnettet. I tillegg kan det besluttes bruk av videosamtaleløsning for kontroll og samtaler, fjernalkoholtesting, samt kontroll av biometri, herunder fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning, for å kontrollere domfeltes identitet, se nærmere punkt 6.8.7. I tillegg gjennomfører kriminalomsorgen uanmeldte kontrollbesøk i hjemmet og på stedet der domfelte har dagaktivitet, og kan pålegge den domfelte å avgi prøve for å avdekke rusbruk.

Kontrollregimet ved gjennomføringen av straff skal gjenspeile at domfelte fullbyrder en ubetinget fengselsstraff. Brudd oppdages og håndteres hele døgnet, alle dager i uken, om nødvendig med umiddelbar innsettelse i fengsel.

Kriminalomsorgen har det totale ansvaret for å drifte og administrere ordningen. Det er også kriminalomsorgen som vurderer søknader og tar den endelige beslutningen om straffegjennomføring med elektronisk kontroll og beslutter eventuell tilbakeføring til fengsel. Selve driften er administrativt underlagt friomsorgskontorene, som samarbeider tett med fengslene. Friomsorgskontorene har medarbeidere med både fengselsfaglig og sosialfaglig kompetanse.

## 4.2 Formål og begrunnelse

Forskrift om straffegjennomføring § 7-1 trekker frem tre grunnleggende formål for ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll. For det første har ordningen til hensikt å fremme den domfeltes mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen. For det andre skal ordningen bidra til en hensiktsmessig progresjon. For det tredje skal ordningen redusere faren for ny kriminalitet. Ordningen er blant annet ment å styrke domfeltes integrering i arbeids- og samfunnslivet, noe som igjen er ment å redusere risikoen for tilbakefall til kriminalitet, se Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) punkt 6.5 side 51.

Videre følger det av straffegjennomføringsloven § 3 første ledd og av § 16 a første ledd andre punktum at gjennomføringen av reaksjonen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig. Ved vurderingen av hva som er «sikkerhetsmessig forsvarlig» må det sees hen til formålet med straffen, som er nærmere angitt i straffegjennomføringsloven § 2 første ledd. Der fremgår det at straffen skal gjennomføres på en måte som «tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold». Kriminalomsorgen må blant annet vurdere risikoen for at domfelte vil bryte fastsatte vilkår eller unndra seg straffen, ved utformingen av innholdet i reaksjonen. Hensynet til sikkerhet må veies opp mot hensynet til den enkeltes individuelle behov, se Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) *Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)* punkt 5.1.5 side 28.

En av grunntankene bak bruken av elektronisk kontroll i straffegjennomføringen er altså å ivareta to ytterpunkter i formålet med straffen; den domfeltes mulighet for en god tilbakeføring til samfunnet på den ene siden og samfunnets behov for beskyttelse på den andre.

Ordningen har i tillegg til hensikt å ivareta normalitetsprinsippet og nærhetsprinsippet, som er to prinsipper norsk straffegjennomføring er tuftet på, se Meld. St. 39 (2020–2021) punkt 2.1 side 15–16. Normalitetsprinsippet innebærer at livet under straffegjennomføringen, så langt det er mulig, skal være likt livet ellers i samfunnet. Nærhetsprinsippet innebærer at domfelte i størst mulig grad skal gjennomføre straffen i nærheten av hjemstedet sitt. Nærhet er ment å legge til rette for kontakt med familie og nærmiljø under straffegjennomføringen, og å styrke overgangen til samfunnet etter at straffen er gjennomført. Straff gjennomført i samfunnet med elektronisk kontroll eller andre digitale kontrolltiltak legger til rette for en mer normal hverdag, i domfeltes nærmiljø, enn straff gjennomført i fengsel.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll bidrar også til å øke straffegjennomføringskapasiteten. Dermed holdes også soningskøene nede. I tillegg til at soning med elektronisk kontroll ikke krever en fengselsplass, er elektronisk kontroll en mye mer fleksibel gjennomføringsform enn fengsel. Utstyret, og dermed kapasiteten, kan i vid utstrekning enkelt flyttes dit det er behov. Samtidig er det relativt billig å utvide kapasiteten gjennom innkjøp av flere kontrollsett og oppskalering av kontrollsystemet. Dette, sammen med at domfelte kan opprettholde sine økonomiske og sosiale forpliktelser, innebærer at straffegjennomføring med elektronisk kontroll er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenlignet med straffegjennomføring i fengsel, se også Vista Analyse (2016) punkt 8 side 68 flg.

Det er hensiktsmessig å skille mellom formålene som begrunner muligheten til å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll og formålene som begrunner muligheten til å gjennomføre siste del av straffen med elektronisk kontroll.

Ved helgjennomføring er det et hovedformål å unngå eventuelle negative konsekvenser av et fengselsopphold, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-2 første ledd. Negative konsekvenser av fengselsopphold kan blant annet være passivisering, institusjonalisering og isolasjon. Eventuelle skadevirkninger som følge av dette kan gjøre det vanskeligere å vende tilbake til et normalt samfunn, noe som igjen kan være en risikofaktor for tilbakefall til ny kriminalitet etter løslatelse. Dette er det spesielt viktig å unngå for unge og personer som ikke har gjennomført straff i fengsel tidligere (førstegangssonere). Ved helgjennomføring ønsker man dessuten å unngå at domfelte opplever brudd i arbeidsforhold, utdanningsløp, og i sine sosiale forbindelser, og å sikre fortsatt tilhørighet til familie, barn, venner og nærmiljø.

Delvis gjennomføring med elektronisk kontroll begrunnes særlig med hensynet til en hensiktsmessig progresjon i straffegjennomføringen, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-2 andre ledd. Med «progresjon» menes at rammene rundt straffegjennomføringen blir gradvis mindre strenge, og at den domfelte får mer frihet jo kortere tid det er igjen til løslatelse. Tanken er at en gradvis progresjon er med på å forebygge utenforskap, ansvarliggjøre domfelte, fremme deltakelse i arbeidslivet, utdanning eller annen sysselsetting, og å motvirke ny kriminalitet. Delvis straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil også kunne bidra til å sluse domfelte tilbake til samfunnet på en kontrollert og sikker måte. Delvis gjennomføring er altså et progresjons- og tilbakeføringstiltak, i motsetning til helgjennomføring, som er et rent alternativ til straffegjennomføring i fengsel, og tiltenkt en adskillig snevrere målgruppe.

Verken straffegjennomføringsloven eller forskrift om straffegjennomføring definerer hva elektronisk kontroll faktisk innebærer. I Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) omtales både RF-teknologi og GPS-teknologi som aktuelle teknologier for elektronisk kontroll, uten at det utredes eller tas endelig stilling til hvilken teknologi som skal brukes. Siden prøveordningen med elektronisk kontroll ble iverksatt i 2008, har RF-teknologi vært brukt. Valget ble begrunnet blant annet med at det kun var behov for å kontrollere om den domfelte befant seg i hjemmet til avtalt tid, ikke for en generell og konstant overvåkning. I 2020 ble det som nevnt åpnet for at kriminalomsorgen i visse tilfeller i tillegg skal kunne kontrollere domfelte ved sporing (situasjonsbestemt sporing, se nedenfor i punkt 4.3), videosamtale, fjernalkoholtesting og kontroll av biometri, jf.

straffegjennomføringsloven § 16 a fjerde ledd, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-5. Regelverket åpner for at kriminalomsorgen i en viss utstrekning kan skreddersy kontrollregimer utfra den enkelte domfeltes behov og sikkerhetsbehovet i den konkrete saken. Kontrollregimet tilpasses hva som anses nødvendig etter en individuell vurdering. Enkelte kan ilegges absolutte påbuds- og forbudssoner, tett oppfølging av rusforbud samt pålegg om å delta i program og samtalegrupper, mens andre vil ha mindre behov for oppfølging utover fotlenke med RF-kontroll.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bruk av digitale kontrolltiltak i straffegjennomføringen fyller et rom mellom den graden av kontroll som et fengselsopphold innebærer og kontrollen som friomsorgskontorene kan etablere ved en møteplikt og hjemmebesøk.

### 4.3 Tilgjengelig teknologi og mulig bruk

Teknologisk og språklig omfatter «elektronisk kontroll» en rekke mulige kontrolltiltak. Ulike land bruker ulike teknologier, samtidig som nye løsninger stadig utvikles.

RF-teknologi viser som nevnt om den domfelte befinner seg innenfor eller utenfor et bestemt område, og gir ikke informasjon om domfeltes geografiske posisjon eller bevegelser utover dette. Leverandører av utstyr for elektronisk kontroll kan kombinere og erstatte tradisjonell RF-teknologi med for eksempel Bluetooth. Sammenlignet med RF-teknologi antas Bluetooth-løsninger å ha større potensial, både hva gjelder funksjon og sikkerhet, men kan også innebære mer inngripende kontroll. For eksempel åpner slike løsninger for at man kan se hvilket rom den domfelte befinner seg i, om den domfelte er inne i en bygning eller i hvilken del av bygningen eller uteområdet vedkommende befinner seg.

Sporing kan skje ved bruk av GPS, kombinert med mobilnett og Wifi. I dag brukes som nevnt GPS og mobilnett, som gjør det mulig å spore den som bærer enheten med relativt høy grad av nøyaktighet. Dagens sporingsteknologi åpner ikke for overvåking med lyd og bilde, men muliggjør flere typer kontrollregimer. Med en GPS-lenke er det mulig å sette opp såkalte eksklusjonssoner som domfelte må holde seg ute fra.

Såkalt *aktiv sporing* innebærer at man kan følge den domfeltes posisjon kontinuerlig og i sanntid, uavhengig av hvor den domfelte befinner seg og hvorvidt domfelte har brutt vilkår om oppholdssted. Ved *passiv sporing* kan ikke den domfeltes posisjon følges i sanntid, men bare kontrolleres i ettertid. Slik etterskuddsvis kontroll kan skje ved at kriminalomsorgen ved behov, for eksempel ved mistanke om brudd, kan undersøke lagret data om den domfeltes bevegelser på det aktuelle tidspunktet. Dagens regelverk gir bare hjemmel til å benytte det som kalles *situasjonsbestemt sporing* ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgen kan da først spore den domfeltes geografiske posisjon og bevegelse dersom det registreres at domfelte har brutt ilagte vilkår om oppholdssted. Dersom det skjer, kan kontinuerlig sporing aktiveres.

Sporing med GPS kan benyttes separat eller sammen med RF-teknologi. I dag brukes enten RF-teknologi alene, eller de to teknologiene i kombinasjon. Bruk av GPS krever mer oppfølging fra domfeltes side enn ved bruk av RF-teknologi, ettersom en GPS-enhet må lades vesentlig oftere.

En alternativ bruk av sporing er *posisjonering*. Posisjonering kan for eksempel skje ved at kriminalomsorgen kontrollerer domfeltes posisjonen på et gitt tidspunkt. Tidspunktet kan være forhåndsavtalt eller en uanmeldt kontroll. Ved slik kontroll får kriminalomsorgen et øyeblikksbilde av den domfeltes posisjon, uten at videre sporing aktiveres.

*Videosamtale* gir kriminalomsorgen mulighet til å kommunisere med domfelte ved hjelp av lyd og bilde, for eksempel via smarttelefon, nettbrett eller datamaskin. Kriminalomsorgen har utviklet en egen løsning kalt VIS (videosamtaler i samfunn) som er skreddersydd til dette formålet, og som det er mulig å videreutvikle.

*Biometrisk identifisering* gir mulighet til å identifisere eller verifisere personer med utgangspunkt i såkalte biometriske egenskaper, som ansiktsproporsjoner, fingeravtrykk, stemme og iris-mønster på øyet.

Det finnes flere elektroniske systemer som kan kontrollere *rusbruk*, for eksempel ved å måle utånding, spytt eller perspirasjon (svette). Slike systemer kan kobles direkte til kriminalomsorgen via mobilnettet. Testing kan skje kontinuerlig ved bruk av fot- eller armlenke med fjernrustestfunksjon, eller ved intervaller ved bruk av utåndingsprøve, spyttprøve eller lignende, med eller uten biometrisk verifikasjon, videokontroll mv. For fjerntesting av alkoholbruk bruker kriminalomsorgen i dag vanlig promillemåler, som domfelte blåser inn i mens en ansatt følger med over video.

Den stadige utviklingen av nye digitale løsninger gjør det vanskelig å forutsi hvilke teknologiske løsninger som vil være tilgjengelige i nær fremtid. Hvilke løsninger som bør tas i bruk, vil måtte vurderes konkret og med særlig hensyn til den domfeltes personvern og menneskerettighetene. Nyere teknologier kan åpne for svært inngripende kontrolltiltak. Kontrollnivået under straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal være høyt, men samtidig ikke være strengere eller mer omfattende enn nødvendig. Departementet er opptatt av at valg av digitale løsninger i straffegjennomføringen ikke skal medføre at domfelte blir pålagt mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig og forholdsmessig. Reguleringen må likevel være tilstrekkelig fleksibel og teknologinøytral, slik at det ikke hindrer bruk av de til enhver tid tilgjengelige og funksjonelle tekniske løsningene.

## **5 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll i andre land**

### **5.1 Oversikt**

Mange land, både i og utenfor Europa, bruker elektronisk kontroll som et virkemiddel i strafferettspleien. Det kan være som en straffegjennomføringsform som besluttet administrativt, som i Norge, eller som en selvstendig straffereaksjon som idømmes av domstolen. Noen land bruker elektronisk kontroll ved permisjon, utganger fra fengsel og prøveløslatelse, og i en rekke europeiske land som en alternativ gjennomføringsform ved varetekt. Enkelte land bruker elektronisk kontroll i åpne fengsler, og som kontaktforbud med elektronisk kontroll (såkalt omvendt voldsalarm).

Løsningene varierer fra land til land både når det gjelder innhold, målgruppe og teknologi. Felles for de fleste er likevel en økende bruk av elektronisk kontroll i straffesakskjeden. Bruken begrunnes gjerne i behov for større kapasitet, at det er et rimelig alternativ til ordinære fengselsplasser, at det er sikkerhetsmessig forsvarlig

og samtidig sikrer en kvalitetsmessig god straffegjennomføring som reduserer risikoen for tilbakefall til kriminalitet.

De fleste land benytter RF-teknologi i kombinasjon med sporing med GPS. Det varierer i hvilken grad domfelte med elektronisk kontroll følges opp med sosialfaglige og innholdsmessige tiltak. Enkelte land benytter såkalt «stand-alone», som kun innebærer teknisk overvåking uten noen form for faglig eller menneskelig oppfølging. Andre land har krav om tradisjonell aktivisering med jobb eller skole på dagtid og deltakelse i ulike tiltak. I tillegg kan det være uanmeldte hjemmebesøk og hyppige rusmiddelkontroller. Flere land har utviklet egne apper for kontroll, men også til bruk for å støtte, informere og motivere domfelte under straffegjennomføringen.

De skandinaviske landene har en forholdsvis lik tilnærming til bruk av elektronisk kontroll i straffegjennomføringen. En ordning som omfatter tett personlig oppfølging og kontroll av den domfelte omtales ofte som «den skandinaviske modellen». I det følgende gis en overordnet oversikt over ordningene med elektronisk kontroll i Sverige, Danmark, Finland og Island.

## 5.2 Sverige

Sverige innførte adgangen til å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll i 1994, som et av de første landene i Europa. I dag kan straffedømte som er idømt inntil 6 måneder ubetinget fengsel søke om å gjennomføre hele straffen som *intensivovervakning med elektronisk kontroll (IÖV)*, jf. *lag (1994:451) om intensivovervakning med elektronisk kontroll*. Kriminalomsorgen (*kriminalvården*) kan også på eget initiativ vurdere om en fengselsstraff bør iverksettes som IÖV, men domfeltes samtykke vil fortsatt være nødvendig.

For å få gjennomføre en fengselsstraff som IÖV, kreves som hovedregel at domfelte har egnet bolig, er sysselsatt og at myndige personer som deler bosted med domfelte samtykker til ordningen. Det forutsettes at domfelte holder seg rusfri. I tillegg kan det settes vilkår om at domfelte deltar i behandling eller program, og at domfelte ikke kan oppholde seg på bestemte steder. Elektroniske hjelpemidler kan benyttes for å kontrollere om vilkårene overholdes. Hvis domfelte bryter en forutsetning eller vilkår for gjennomføringen, oppheves beslutningen om IÖV, og domfelte overføres til fengsel for å gjennomføre den resterende delen av straffen der. I 2022 påbegynte 1 614 domfelte IÖV. Det vanligste hovedlovbruddet blant domfelte som gjennomfører fengselsstraff som IÖV, er ruspåvirket kjøring.

Videre kan domfelte innvilges såkalt *utökad frigång* (delgjennomføring) når minst halvparten, og minimum tre måneder, av fengselsstraffen er sonet ferdig, jf. *fängelseslagen (2010:610)*. Utökad frigång er et tilbakeføringstiltak som innebærer at domfelte gjennomfører siste del av straffen i egen bolig, og kan innvilges på ulike vilkår, herunder bruk av elektronisk kontroll. I 2022 ble 659 dommer fullført som utökad frigång.

I Sverige kan domfelte i prinsippet gjennomføre straff med elektronisk kontroll uavhengig av hva vedkommende er dømt for. Videre åpner det svenske regelverket for bruk av både sporingsteknologi og RF-teknologi.

Også ved permisjon, frigang (tillatelse til å forlate fengselet for å delta i tiltak eller utføre oppdrag utenfor fengselet), omsorgsopphold på behandlingshjem

(*vårdvistelse*) og opphold i såkalte *halvvägshus*, kan elektroniske hjelpemidler brukes for å kontrollere fastsatte vilkår. I tillegg kan digital teknologi benyttes som et ekstra sikkerhetstiltak i enkelte åpne anstalter.

Fra mai 2021 kan det også benyttes elektroniske hjelpemidler for bedre tilsyn med domfelte som er idømt betinget straff med tilsyn, såkalt *molnövervakning*.

Elektronisk kontroll kan også brukes for å kontrollere vilkår for *prøveløslatelse*.

I januar 2021 trådte en ny straffesanksjon for ungdom, *ungdomsövervakning*, i kraft, jf. *brottsbalken (1962:700) 32 kap.* Sanksjonen gjelder domfelte som har begått lovbrudd før fylte 18 år, og idømmes av retten. Ungdommen kan blant annet ilegges begrensninger i bevegelsesfriheten, herunder forbud eller påbud om opphold i visse geografiske områder på kveld og natt i helger eller andre oppholdsrestriksjoner, jf. *lag (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning*. Som utgangspunkt skal det benyttes elektroniske hjelpemidler for å kontrollere at vilkårene overholdes.

I 2023 igangsatte den svenske regjeringen en utredning av om ordningen med ungdomsövervakning skal kunne brukes i flere saker enn i dag og om straffen skal styrkes og utvides. Videre varslet regjeringen at de har til hensikt å utrede muligheten for bruk av elektronisk kontroll blant annet for ungdom som får sosialhjelp og blir tatt hånd om hjemme på grunn av kriminalitet eller tilknytning til alvorlig kriminalitet.

### 5.3 Danmark

Danmark innførte *strafudståelse på bopælen under intensiv overvågning og kontrol* (helgjennomføring) i 2005, og *udstationering til egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol* (delgjennomføring) i 2013. Elektronisk kontroll kan også brukes ved permisjon, men ikke ved prøveløslatelse, avvikling av samfunnsstraff eller andre utganger enn permisjon.

Den rettslige reguleringen av strafudståelse på bopæl og uedstationering til egen bopæl er skilt ut i egne bestemmelser i *straffuldbyrdelsesloven (lov nr. 432 af 31/5 2000)*. Dommer på inntil 6 måneder ubetinget fengsel kan gjennomføres i sin helhet med elektronisk kontroll etter søknad til kriminalomsorgen (*kriminalforsorgen*). Det er en forutsetning at det ikke anses å være risiko for misbruk av utplasseringen, og at hensynet til rettshåndhevelsen ikke taler mot. Også i Danmark er det en forutsetning at domfelte har tilgang på egnet bolig, og at voksne personer som deler bolig med domfelte samtykker til ordningen.

I utgangspunktet var alle straffedømte i målgruppen for strafudståelse på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, uavhengig av hva de var dømt for. Et unntak er personer som er idømt ubetinget fengsel i inntil 14 dager for brudd på lovgivningen om våpen og eksplosivstoffer. I desember 2023 ble det imidlertid vedtatt en lovendring som avskjærer voldtektsdømte muligheten til å sone straffen med fotlenke. Voldtektsdømte kan etter lovendringen verken sone strafudståelse på bopælen med fotlenke (helgjennomføring) eller udstationeres til egen bopæl (delgjennomføring).

Domfelte som er idømt over 30 dagers ubetinget fengsel, og gjennomfører hele straffen med elektronisk kontroll, skal være sysselsatt i form av jobb, utdanning eller lignende. For øvrig stilles det krav om rusfrihet, at den domfelte ikke begår

ny straffbar handling, underlegger seg kriminalomsorgens tilsyn og kontroll og deltar i programmer. Kriminalomsorgen har adgang til å fastsette andre særskilte vilkår når det anses hensiktsmessig.

Kontrollen av om domfelte overholder vilkårene for gjennomføringen, skjer ved hjelp av en elektronisk fotlenke, kontrollbesøk, telefonsamtaler med domfelte og sysselsettingsplassen, obligatoriske oppmøter for kriminalomsorgen samt rusprøver.

Kriminalomsorgen kan tilbakekalle tillatelsen til å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll, blant annet hvis den domfelte anmoder om det, hvis den domfelte begår en ny straffbar handling eller bryter vilkår for gjennomføringen.

Domfelte som er idømt ubetinget fengselsstraff på over 6 måneder, kan overføres til udstationering til egen bopæl under intensiv overvåkning og kontroll (delgjennomføring) når en tredel av straffen er gjennomført i fengsel, og tidligst 8 måneder før forventet prøveløslatelse.

Fra juli 2022 ble udstationering til egen bopæl eller overføring til såkalt *udslusingsfængsel* gjort til hovedregel for alle domfelte som er idømt ubetinget fengselsstraff i mer enn 6 måneder. Etter den nevnte lovendringen i desember 2023, kan likevel heller ikke denne gjennomføringsformen innvilges for voldtektsdømte.

I tillegg til strafudsåelse på bopælen og udstationering til egen bopæl, er det mulighet for såkalt *utgang* (permisjon) med vilkår om *udstationering med fodlænke på bopælen*. Den aktuelle ordningen kan benyttes dersom en rekke særlige hensyn og vilkår gjør seg gjeldende, og den domfelte ikke oppfyller vilkårene for udstationering til egen bopæl. Ordningen kan benyttes i en periode på maksimalt 6 måneder frem til løslatelsestidspunktet.

I Danmark er det ingen spesielle regler om adgang til straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll for unge domfelte.

De elektroniske fotlenkene i Danmark bruker RF-teknologi. En prøveordning med bruk av sporingsteknologi ved utgang og delgjennomføring for domfelte med høy risiko ble gjennomført i 2014–2015 og i 2018–2019. Ordningen er evaluert, men den aktuelle rapporten er ikke offentliggjort.

#### **5.4 Finland**

Finland innførte *övervakad frihet på prov* (delgjennomføring) i 2006 og *övervakningsstraff* (helgjennomføring) i 2011. Videre benyttes elektronisk kontroll i enkelte åpne fengsler, ved utganger fra fengsel og for domfelte som gjennomfører straff på institusjon. Dersom betinget fengsel ikke anses som tilstrekkelig straff, kan domfelte over 21 år, etter nærmere vilkår, idømmes elektronisk overvåkning i ett år og tre måneder i kombinasjon med den betingede fengselsstraffen. Fra 2018 ble elektronisk kontroll innført som et alternativ til varetektsfengsling som såkalt *förstärkt reseförbud*.

Övervakningsstraff (helgjennomføring) er i Finland en egen straffereaksjon som idømmes av domstolen, jf. den finske *strafflagen (19.12.1889/39)*. Straffen regnes som en samfunnsstraff, og nærmere regler om gjennomføringen finnes i *lagen om verkställighet av samhällspåföljder (10.4.2015/400)*. Övervakningsstraff kan erstatte ubetinget fengsel og kan idømmes i inntil 6 måneder, dersom det vil



opprettholde eller fremme den domfeltes sosiale ferdigheter, og innebærer at den domfelte ilegges elektronisk kontroll. Før rettsmøtet utformer kriminalomsorgen en straffeutredning etter en undersøkelse som blant annet omfatter en samtale med domfelte. Samtykke fra domfelte og eventuelle samboende er en forutsetning for idømmelse av övervaktionsstraff.

Også i Finland er gjennomføring av hele straffen med elektronisk kontroll betinget av at den domfelte har egnet bolig, at domfelte selv og voksne personer som deler bolig med den domfelte samtykker til ordningen, og at barn får uttale seg. Videre må domfelte, i samarbeid med en veileder, utarbeide en straffeplan med mål for gjennomføringstiden og en ukeplan, tilsvarende den norske gjennomføringsplanen. Utenom ved forhåndsgodkjente opphold utenfor hjemmet, skal domfelte oppholde seg i boligen. Övervaktionsstraff stiller også krav til rusfrihet.

Kriminalomsorgen kontrollerer gjennomføringen med blant annet uanmeldte besøk i domfeltes hjem og på sysselsettingsplassen, og med rusprøver. Hvis domfelte bryter forutsetninger eller vilkår for helgjennomføringen, kan vedkommende få en bemerkning eller advarsel. Ved gjentatte eller alvorlige brudd kan straffen omgjøres til ubetinget fengsel.

Domstolen kan i tillegg avsi såkalt *kombinationsstraff* der ubetinget fengselsstraff kombineres med ett år med elektronisk kontroll (*övervakningstid*). Slik kombinationsstraff kan idømmes blant annet ved gjentatt, særlig alvorlig kriminalitet. Det bemerkes at det etter finsk rett ikke er noe som tilsvarer forvaring.

Övervakad frihet på prov (delgjennomføring) er et rent tilbakeføringstiltak og kan innvilges av den finske kriminalomsorgen (*brottspåföljdsmyndigheten*) når to tredeler av straffen er gjennomført og tidligst 6 måneder før forventet løslatelse, jf. *lag om övervakad frihet på prov (23.8.2013/629)*. Slik gjennomføring forutsetter blant annet at domfelte har egnet bolig og at myndige samboende samtykker. Mindreårige som bor sammen med domfelte skal høres i samarbeid med barnevernsmyndigheten. Domfeltes behov og mulighet for overføring til övervakad frihet på prov kartlegges tidlig i soningsforløpet.

I syv åpne fengsler benytter kriminalomsorgen kontinuerlig elektronisk kontroll. Fra disse fengslene er overføring til övervakad frihet på prov hovedregelen. En slik progresjon er en forutsetning for å få plass ved disse fengslene.

Ved övervakad frihet på prov blir domfelte kontrollert ved bruk av elektronisk fotlenke og telefonsamtaler, forhåndsavtalte møter og ruskontroller. Som ved övervaktionsstraff er det krav om rusfrihet og om å følge en plan som omfatter forpliktelser om oppholdssted, sysselsetting, tilsyn og andre tiltak.

Övervakad frihet på prov kan avbrytes eller oppheves helt dersom den domfelte har vedvarende problemer med å avstå fra bruk av rusmidler eller med å følge opp obligatoriske aktiviteter.

Det er ingen særregler for unges adgang til straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter finsk rett.

## 5.5 Island

Island har ikke åpnet for at domfelte kan gjennomføre hele fengselsstraffen med elektronisk fotlenke utenfor fengsel.

Det følger av den islandske straffegjennomføringsloven (*laga nr. 15/2016*) at siste del av en ubetinget fengselsstraff på 12 måneder eller lenger kan gjennomføres med elektronisk kontroll utenfor fengsel (*rafrænt eftirlit – delgjennomføring*). Når fengselsstraffen er på 12 måneder, kan 60 dager gjennomføres med elektronisk kontroll utenfor fengsel. For hver måned utover 12 måneder stiger deretter tiden som kan gjennomføres med elektronisk kontroll med 5 dager. Perioden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan ikke overstige 360 dager. Det er den islandske kriminalomsorgen (*fangelsismálastofnun ríkisins*) som beslutter om domfelte får innvilget straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Ordningen ble etablert i 2011, og har blitt gradvis utvidet etter dette.

Alle domfelte kan i utgangspunktet innvilges gjennomføring med elektronisk kontroll, uavhengig av hva de er dømt for. Det er ingen særskilte regler for unge domfelte.

Domfelte må blant annet ha tilgang på egnet bolig og være sysselsatt i form av arbeid, studier, yrkesopplæring, behandling eller andre oppgaver som kriminalomsorgen godkjenner, og domfelte får bare forlate boligen for disse formålene. Videre må voksne som deler bolig med domfelte samtykke til ordningen.

Domfelte må avstå fra alkohol og andre rusmidler, noe som kan kontrolleres av kriminalomsorgen. I tillegg kan kriminalomsorgen fastsette vilkår om at domfelte må avstå fra samvær med bestemte personer, og om fritidsaktiviteter.

Ved brudd på forutsetninger eller vilkår for straffegjennomføringen kan kriminalomsorgen beslutte at domfelte skal tilbakeføres til fengsel. Det samme gjelder dersom samboende voksne trekker samtykket til ordningen.

Den elektroniske kontrollen skjer ved bruk av en mindre lenke, som domfelte får festet rundt ankelen eller håndleddet, og som er koblet opp mot en egen app for eksempel på en mobiltelefon. Mobiltelefonen kan spores og avgi posisjon, mens koblingen mellom lenken og mobiltelefonen gjør at kriminalomsorgen har kunnskap om når den domfelte har med seg mobiltelefonen.

Avhengig av risikoen knyttet til den enkelte domfelte, tilpasser kriminalomsorgen et kontrollregime som alltid vil innebære inne- og utetider, men kan også innebære påbuds- og forbudssoner, posisjonering for å kontrollere at domfelte er på sysselsettingsplassen og GPS-sporing ved brudd på forutsetninger eller vilkår (situasjonsbestemt sporing). Kriminalomsorgen har også mulighet til å ta i bruk fjernalkoholtest, som kobles opp mot mobiltelefonen.

## **6 Forslag om å tydeliggjøre og utvide de rettslige rammene for straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll**

### **6.1 Tydeliggjøring av skillet mellom helgjennomføring og delgjennomføring (sluttgjennomføring)**

#### **6.1.1 Gjeldende rett**

Både gjennomføring av hele og deler av straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll reguleres i dag i straffegjennomføringsloven § 16 a. Også reglene i forskrift om straffegjennomføring kapittel 7 gjelder i hovedsak likt for de to

gjennomføringsformene. Formålene med og målgruppene for de to gjennomføringsformene fremgår av forskriften § 7-1 og § 7-2, se punkt 4.2 ovenfor.

Formålet med helgjennomføring er særlig å unngå eventuelle negative konsekvenser av et fengselsopphold, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-2 første ledd. Et annet sentralt formål med helgjennomføring er å gi domfelte mulighet til å opprettholde sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen, for eksempel omsorgsansvar for barn, jobb eller skoletilbud, jf. forskriften § 7-1.

For delgjennomføring er hovedformålet å bidra til en hensiktsmessig progresjon i straffegjennomføringen gjennom en gradvis overgang til et liv i frihet, jf. § 7-2 andre ledd.

De ulike formålene gjenspeiles i avgrensningen av målgruppene for de to ordningene. Målgruppen for helgjennomføring er domfelte som ennå ikke har påbegynt gjennomføring av ubetinget fengselsstraff, jf. § 7-2 første ledd. Målgruppen for delgjennomføring er domfelte som allerede har påbegynt gjennomføring av ubetinget fengselsstraff, har sonet en tredel av straffen og har inntil 6 måneder igjen til forventet løslatelse, jf. § 7-2 andre ledd.

Forvaring kan ikke gjennomføres utenfor fengsel, jf. forskrift 5. mars 2004 nr. 481 om særreaksjonen forvaring § 9 fjerde ledd. Bestemmelsen ble ikke endret da straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble flyttet fra straffegjennomføringsloven § 16 til § 16 a ved lovendringen i 2020, og bestemmelsen viser derfor kun til § 16. Det er imidlertid klart at også straffegjennomføring med elektronisk kontroll fremdeles er utelukket for forvaringsdømte.

### **6.1.2 Utfordringsbildet og Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling**

Som det fremgår i omtalen av formål og begrunnelse i punkt 4.2 ovenfor, er hensynene bak og målgruppene for henholdsvis hel- og delgjennomføring svært forskjellige. At disse forskjellene ikke fremgår av loven, gjør reglene om de to gjennomføringsformene vanskelig tilgjengelig både for offentligheten, de domfelte og kriminalomsorgen, som skal bruke regelverket.

For å tydeliggjøre skillet mellom helgjennomføring og delgjennomføring anbefaler Kriminalomsorgsdirektoratet i sin rapport 12. juli 2021 at de to ordningene skilles ut i hver sin bestemmelse i straffegjennomføringsloven, med hvert sitt tilpassede underliggende regelverk.

Direktoratet mener at dette vil muliggjøre et mer presist og målrettet regelverk for de to ulike ordningene. Blant annet vil det åpne for at målgruppe, innhold og kontrollregime vil kunne vurderes ulikt. Videre viser direktoratet til at ulike lovbestemmelser vil understøtte og tydeliggjøre formålene med de to ordningene. Det vil synliggjøre delgjennomføring som et ordinært progresjons- og tilbakeføringstiltak, som ikke skal sammenblandes med helgjennomføring, som er et rent alternativ til straffegjennomføring i fengsel og tiltenkt en adskillig snevrere målgruppe. Kriminalomsorgsdirektoratet mener også at en slik atskillelse vil kunne bidra til målsettingen om økt bruk av delgjennomføring som et hensiktsmessig og mer standardisert progresjonstiltak for å legge til rette for trygg og god tilbakeføring til samfunnet. Direktoratet anbefaler også økt bruk av digitale

kontrolltiltak for andre grupper av domfelte, noe som i seg selv innebærer en differensiering av bruken av slike tiltak. Bruken av digital kontroll vil dermed ikke være forbeholdt hel- og delgjennomføring, og dette vil dermed ikke være et like relevant fellestrekk, som i seg selv begrunner lik regulering av de to gjennomføringsformene.

### **6.1.3 Departementets vurdering og forslag**

Departementet mener, i tråd med Kriminalomsorgsdirektoratet, at skillet mellom de to gjennomføringsformene hel- og sluttgjennomføring (delgjennomføring) bør tydeliggjøres ved at de to ordningene skilles ut i hver sin bestemmelse i straffegjennomføringsloven.

Departementets hensikt med forslaget er å tydeliggjøre at det dreier seg om to ulike ordninger, med ulike målgrupper og vesentlige forskjeller i begrunnelsen. Lovverket vil med det bli mer oversiktlig og pedagogisk. Det vil også gjøre det enklere å tilpasse underliggende regelverk til de forskjellige ordningene.

Departementet foreslår at straffegjennomføringsloven § 16 a, som i dag hjemler begge gjennomføringsformene, bare skal regulere sluttgjennomføring. Reglene for helgjennomføring foreslås lagt til ny § 16 b. Gjeldende § 16 b om gjennomføring av subsidiær fengselsstraff ved bøteteneste blir ny § 16 e.

Selv om formålet bak og målgruppen for de to ordningene er forskjellig, vil en del forutsetninger og vilkår gjelde tilsvarende for begge ordningene, og for straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16 (såkalt «hjemmesoning»). De sentrale vilkårene for hver av disse tre gjennomføringsformene foreslås regulert i henholdsvis § 16 (straffegjennomføring utenfor fengsel, se punkt 6.7), § 16 a (sluttgjennomføring, se punkt 6.2) og § 16 b (helgjennomføring, se punkt 6.3). Felles forutsetninger, vilkår og bestemmelser om kontroll foreslås samlet i en ny felles bestemmelse for straffegjennomføring utenfor fengsel, sluttgjennomføring og helgjennomføring som ny § 16 c, se punkt 6.8 nedenfor. Adgangen til bruk av andre digitale kontrolltiltak enn elektronisk kontroll (lenke), foreslås regulert i ny § 16 d, se punkt 7.

Videre foreslår departementet å følge opp det nye skillet i straffegjennomføringsloven med endringer i forskrift om straffegjennomføring. Det foreslås at formålet og målgruppen for sluttgjennomføring reguleres i forskriften § 7-1. Tilsvarende foreslås formålet og målgruppen for helgjennomføring regulert i § 7-2. Slik gjeldende § 7-1 er formulert, er det ikke mulig å lese ut av bestemmelsen at formålene med de to gjennomføringsformene er forskjellige. Endringen er ment å tydeliggjøre dette skillet.

Som følge av de foreslåtte endringene i dette punktet, må flere henvisningsbestemmelser endres. Dette gjelder straffegjennomføringsloven § 6 andre ledd andre punktum, § 10 første ledd ny bokstav e og f, § 14 sjuende ledd og § 40 tredje ledd første punktum, samt forskrift om straffegjennomføring § 2-1 første ledd og § 3-13 åttende ledd. I tillegg foreslås det endringer i henvisningene i folketrygdloven § 12-20 tredje ledd første punktum og § 17-14 tredje ledd første punktum. Som nevnt viser forskrift om særreaksjonen forvaring § 9 fjerde ledd kun til straffegjennomføringsloven § 16. Inkurien rettes og henvisningen utvides i henhold til forslaget her.

## 6.2 Utvidelse av de rettslige rammene for sluttgjennomføring

### 6.2.1 Gjeldende rett

Domfelte som har gjennomført en tredel av fengselsstraffen, kan overføres til delgjennomføring med elektronisk kontroll i inntil 6 måneder av den resterende tiden frem til forventet løslatelse, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a og forskrift om straffegjennomføring § 7-2 andre ledd andre punktum. Som nevnt ble grensen utvidet fra inntil 4 til inntil 6 måneder i 2020. Grensen for tillatt gjennomføringstid gjelder ikke for domfelte under 18 år eller varig soningsudyktige, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a andre ledd.

Samtidig ble det som nevnt innført et absolutt unntak for gitte lovbruddskategorier. Domfelte som er dømt for seksuallovbrudd og bestemte typer voldslovbrudd, er derfor utelukket fra delgjennomføring, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-2 fjerde ledd, se nærmere i punkt 6.3.1 nedenfor. Heller ikke denne begrensningen gjelder for domfelte som er under 18 år eller varig soningsudyktig, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-2 fjerde ledd tredje punktum.

Kriminalomsorgen har et ansvar for å tilrettelegge for at innsatte får en gradvis overgang fra fengsel til full frihet innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer, jf. straffegjennomføringsloven § 3.

Når det gjelder de konstitusjonelle, menneskerettslige og personvernrettslige rammene, vises det til punkt 3.1.

### 6.2.2 Utførelsesbildet og Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling

I måleperioden 2022–2023 var det i gjennomsnitt 249 personer som sonet utover 2/3 tid i fengsel. Av disse er det en ganske stor gruppe domfelte som ikke blir prøveløslatt, men som soner hele fengselsstraffen i fengsel. I den siste 10-årsperioden har i gjennomsnitt om lag 600 personer blitt løslatt direkte fra fengsel hvert år.

Da straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble innført som en prøveordning i 2008, var den bærende tanken at den domfelte skulle ha en gradvis tilbakeføring mot en stadig mer normalisert tilværelse i samfunnet. Dette kommer til uttrykk både i forarbeidene og i forskrift om straffegjennomføring § 7-1, som fastslår at et av hovedformålene med straffegjennomføring med elektronisk kontroll er å bidra til en hensiktsmessig progresjon. Det følger også av § 7-2 andre ledd, der det heter at delgjennomføring skal være ledd i en hensiktsmessig progresjon.

Kunnskapsoppsummeringen fra Vista Analyse fra 2024 viser at det er få studier som har undersøkt hvordan lengden på gjennomføringstiden påvirker effekten av å gjennomføre straffen med elektronisk kontroll istedenfor fengsel. Ifølge kunnskapsoppsummeringen, viser imidlertid studien med høyest kvalitet at effekten er større for personer som har sonet lengre tid med elektronisk kontroll enn for de som har sonet en kortere periode.

Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler i sin rapport 12. juli 2021 at delgjennomføring med elektronisk kontroll gjøres til *hovedutslusingsform*. Direktoratet mener at elektronisk kontroll bør brukes for å oppnå en gradvis og

kontrollert utslusing av alle innsatte, med mindre det er sterke hensyn som taler mot.

I rapporten legger direktoratet vekt på at delgjennomføring med elektronisk kontroll tilrettelegger for et liv i frihet uten ny kriminalitet, gjennom en gradvis overgang til samfunnet med tett kontroll. Ordningen vil dermed bidra til trygge rammer for tilbakeføring, både for fornærmede og samfunnet.

Målsettingen er at så få innsatte som mulig løslates direkte fra fengsel ved endt fengselsstraff, da det reduserer de negative virkningene av en brå overgang fra fengsel til full frihet. En rekke virkemidler og prosesser har betydning for progresjons- og tilbakeføringsarbeidet i kriminalomsorgen, blant annet samtaler, kartlegging, miljøarbeid og planarbeid. Kriminalomsorgens erfaring er at dette er gode virkemidler, men at de ikke alltid er koordinert. Det at man mangler standardiserte straffegjennomføringsløp som setter ansvar, prosesser og virkemidler inn i et gjennomtenkt løp, bidrar ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet til en fragmentert oppfølging av de domfelte. Progresjonsløpet til hver enkelt domfelt er mindre forutsigbart, både med tanke på hvem som gis mulighet til hvilke tilbud og på hvilket tidspunkt. Direktoratet mener at et individuelt tilpasset straffegjennomføringsløp med utgangspunkt i et mer standardisert «pakkeforløp», vil kunne avhjelpe disse utfordringene. I tillegg til å bidra til redusert risiko for tilbakefall, vil en hovedregel om delgjennomføring gi både den domfelte og kriminalomsorgen en klar forventning og forutsigbarhet rundt planen for tilbakeføring. Den enkeltes behov og risiko skal hensyntas gjennom individuell tilpasning.

Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet vil delgjennomføring med elektronisk kontroll kunne være et alternativ til tilbakeføring via fengsel med lavere sikkerhet og overgangsbolig, og et supplement i tilfeller der det anses nødvendig med en gradvis overføring til samfunnet. Delgjennomføring med elektronisk kontroll er ifølge direktoratet et mer sikkerhetsmessig betryggende progresjonstiltak enn andre løslatelser. Da har kriminalomsorgens kontrollsentral døgkontinuerlig oversikt, og adgang til ytterligere bruk av digitale kontrolltiltak basert på den enkelte domfeltes behov og risiko. Brudd på forutsetninger og vilkår avdekkes umiddelbart og resulterer om nødvendig i rask gjeninnsettelse i fengsel. Gjeninnsettelse ved prøveløslatelse, som krever domstolsbehandling, er ifølge direktoratet mye mer ressurs- og tidkrevende enn gjeninnsettelse ved delgjennomføring med elektronisk kontroll, som besluttes administrativt av kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgsdirektoratet anerkjenner at delgjennomføring med elektronisk kontroll kan oppleves som belastende for fornærmede, da den domfelte vil befinne seg i sitt eget hjem og i samfunnet. Alternativet er imidlertid at domfelte får innvilget prøveløslatelse eller blir løslatt rett fra fengsel ved endt tid. Delgjennomføring med elektronisk kontroll, med dets rammer for kontroll og oppfølging, vil ifølge direktoratet være langt mer betryggende for fornærmede enn alternativene. Den lave bruddandelen for domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll, er et tegn på at kriminalomsorgen foretar gode vurderinger. Sammenholdt med et høyt kontrollnivå gir det samlet sett en lav risiko.

Direktoratet anbefaler videre å utvide tillatt *gjennomføringstid*, slik at det åpnes for å innvilge delgjennomføring med elektronisk kontroll i inntil 12 måneder. Dette begrunnes med at en slik utvidelse vil øke kriminalomsorgens spillerom i

tilretteleggingen av individuelt tilpassede straffegjennomføringsløp, både når det gjelder sikkerhetsmessige forhold, utvikling og overgang tilbake til samfunnet. En utvidelse kan også bidra til at domfelte opplever en normalitet tidligere i straffegjennomføringen, bedre tilpasning for domfelte med særlige behov og ivaretagelse av den innsattes sosiale og økonomiske situasjon. Direktoratet understreker likevel at en lengre gjennomføringstid utenfor fengsel med elektronisk kontroll stiller høyere krav til innholdet i gjennomføringen.

Når det gjelder de kvalitative og kapasitetsmessige effektene av å utvide gjennomføringstiden til inntil henholdsvis 9 og 12 måneder, støtter direktoratet seg til vurderingene i rapporten *Utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll? En utredning gjennomført av Kriminalomsorgsavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet* fra 2016. Direktoratet mener en utvidelse til inntil 12 måneder vil ivareta de samme formålene som en utvidelse til inntil 9 måneder, men vil i tillegg skape ytterligere rom for fleksibilitet og være mer hensiktsmessig for kriminalomsorgens tilbakeføringsarbeid.

Kriminalomsorgsdirektoratet anerkjenner at en økt gjennomføringstid vil kunne være krevende, særlig med en økning til inntil 12 måneder. Hvorvidt det skal innvilges så lang gjennomføringstid i det enkelte tilfelle, må imidlertid vurderes konkret.

Direktoratet anbefaler videre at det åpnes for at alle innsatte skal kunne søke om delgjennomføring med elektronisk kontroll, uavhengig av *lovbruddskategori*. For å utnytte potensialet som ligger i delgjennomføring med elektronisk kontroll som utslusingsform, er kriminalomsorgen avhengig av et regelverk som gir rom for individuelle vurderinger og ikke utelukker bestemte lovbruddskategorier.

Kriminalomsorgsdirektoratet mener at det vil styrke sikkerheten og kvaliteten ved tilbakeføringen til samfunnet dersom en større andel domfelte overføres til delgjennomføring med elektronisk kontroll, ettersom slik gjennomføring innebærer en forsterkning av sikkerheten sammenlignet med andre aktuelle tilbakeføringstiltak, som for eksempel prøveløslatelse. Direktoratet er opptatt av at det nettopp i de mer alvorlige sakene vil være mer betryggende å innvilge delgjennomføring med elektronisk kontroll enn prøveløslatelse. I tillegg innebærer anbefalingen at kriminalomsorgen i større grad enn i dag vil kunne legge til rette for progresjon for de innsatte som i utgangspunktet ikke anses som kandidater for prøveløslatelse.

Kriminalomsorgsdirektoratet understreker at kriminalomsorgen har lang erfaring med å vurdere egnethet, sikkerhet og risiko. Hensynet til fornærmede og dennes pårørende ivaretas ved at det skal tas særlig hensyn til dette ved vurderingen. Kriminalomsorgen kan også tilpasse kontrollnivået ved bruk av digitale kontrolltiltak. I tilfeller der den innsatte er dømt for seksuallovbrudd, alvorlige eller gjentatte voldslovbrudd, eller er idømt forvaring, foreslår direktoratet at det gjøres en konkret vurdering av bruk av teknologi for å sikre et forsvarlig nivå av sikkerhet under delgjennomføring med elektronisk kontroll. Uansett skal søknad om straffegjennomføring med elektronisk kontroll avslås dersom kriminalomsorgen finner at formålet med straffen eller sikkerhetsmessige grunner taler mot det, eller der det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen eller det anses utilrådelig, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-2 tredje ledd.

## 6.2.3 Departementets vurdering og forslag

### 6.2.3.1 *Sluttgjennomføring som hovedregel for tilbakeføring til samfunnet*

Det humanistiske verdisynet ligger til grunn for straffegjennomføringen i Norge, se St.meld. nr. 37 (2007–2008) punkt 3.2 side 20–21. Utgangspunktet for dette verdisynet er at rehabilitering er mulig, og at målet med straffegjennomføring er tilbakeføring til samfunnet. Gjennomføring av siste del av straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll er et viktig virkemiddel i tilretteleggingen av en gradvis overgang fra fengsel til frihet, og er en viktig form for ettervern etter gjennomføring av ubetinget fengselsstraff. Siden ordningen med delvis gjennomføring av straffen med elektronisk kontroll i dag er begrenset med hensyn til lovbruddskategorier og gjennomføringstid, er den ikke tilgjengelig for alle innsatte.

Departementet støtter i det vesentlige Kriminalomsorgsdirektoratet sin anbefaling og begrunnelse, og foreslår at sluttgjennomføring gjøres til hovedregel for tilbakeføring til samfunnet for alle innsatte. Dette vil gi kriminalomsorgen større fleksibilitet i tilbakeføringsfasen. Det vil etter departementets syn være positivt for de domfeltes mulighet for progresjon i straffegjennomføringen, en gradvis tilpasning til samfunnet og et godt ettervern. En slik strengt kontrollert tilbakeføring vil også ivareta hensynet til samfunnssikkerheten og til fornærmede og etterlatte.

For at ordningen skal fungere som et godt ettervern, som en trygg tilbakeføring til samfunnet og legge til rette for et kriminalitetsfritt liv, er det avgjørende at kriminalomsorgen planlegger overgangen mellom ubetinget fengsel og sluttgjennomføring godt, og at dette arbeidet igangsettes tidlig.

Med en adgang til sluttgjennomføring med elektronisk kontroll for alle, åpnes det for en kontrollert tilbakeføring og oppfølging av alle domfelte. Det vises til at det ved sluttgjennomføring er vilkår om fast bolig og sysselsetting. I tillegg kan kriminalomsorgen sette som vilkår at domfelte skal gjennomgå behandling, delta i programvirksomhet, innta foreskrevne medikamenter for behandling av rusmisbruk og sette oppholds- og kontaktrestriksjoner, jf. gjeldende § 16 a tredje ledd, jf. § 16 tredje ledd, som foreslås videreført i ny § 16 c andre ledd, se punkt 6.8.7.

At sluttgjennomføring skal være en hovedregel for tilbakeføring, foreslås tydeliggjort i regelverket, se forslaget til ny § 16 a i straffegjennomføringsloven og endringer i § 7-1 i forskrift om straffegjennomføring.

For det første foreslår departementet at lovbestemmelsen får tittelen «Gjennomføring av siste del av straffen med elektronisk kontroll (sluttgjennomføring)». For det andre foreslår departementet at kriminalomsorgen i den skjønnsmessige vurderingen skal legge vekt på at domfelte «normalt skal få en gradvis overgang til et liv i frihet», se forslag til § 16 a nytt fjerde ledd. Videre foreslås det inntatt i straffegjennomføringsloven § 7-1 første ledd at sluttgjennomføring har til hensikt å bidra til at domfelte får en hensiktsmessig progresjon i straffegjennomføringen gjennom en gradvis overgang til et liv i frihet, og å redusere risikoen for tilbakefall til kriminalitet. For det tredje foreslår departementet å oppheve begrensningen for gitte lovbruddskategorier for sluttgjennomførere, se punkt 6.2.3.2 nedenfor. Med disse forslagene er det ment å



tydeliggjøre at sluttgjennomføring skal være en normal avslutning av en ubetinget fengselsstraff.

Departementet understreker at sluttgjennomføring med elektronisk kontroll ikke skal erstatte prøveløslatelsesinstituttet. Sluttgjennomføring innebærer i utgangspunktet et strengere regime enn prøveløslatelse, både når det gjelder innhold og kontroll (se likevel forslaget om hjemmel til digital kontroll ved prøveløslatelse med møteplikt i punkt 7.6.3). Videre krever gjeninnsettelse i fengsel av domfelte som er prøveløslatt domstolsbehandling, jf. straffegjennomføringsloven § 44 andre ledd, mens gjeninnsettelse av sluttgjennomførere kan besluttes administrativt og med umiddelbar virkning av kriminalomsorgen, jf. straffegjennomføringsloven § 14 sjuende ledd. Når vilkårene for prøveløslatelse er oppfylt, skal kriminalomsorgen derfor alltid vurdere fortløpende om domfelte kan løslates på prøve, selv om den domfelte allerede har fått innvilget sluttgjennomføring med elektronisk kontroll.

Sammenlignet med enkelte fengsler med lavere sikkerhet og overgangsboliger vil straffegjennomføring med elektronisk kontroll innebære et strengt regime med tett kontroll. I tillegg viser erfaringen, som nevnt i punkt 4.1, at bruddandelen på slik gjennomføring er lav. Som nevnt skyldes bruddene i hovedsak inntak av rus – ikke nye lovbrudd. Departementet legger til grunn at forslaget, som innebærer trygge progresjonstiltak, vil kunne styrke den langsiktige effekten på samfunnets sikkerhet etter endt straffegjennomføring. En videre adgang til sluttgjennomføring vil også gi domfelte økt normalitet og samfunnsdeltakelse under straffegjennomføringen, og dermed bedre tilbakeføring. Gjennomføring i samfunnet der domfelte bor, er også i tråd med nærhetsprinsippet, og vil redusere ulempene ved å sone langt fra familie og venner, se nærmere i punkt 4.2.

#### 6.2.3.2 *Lovbruddskategorier*

For at sluttgjennomføring skal kunne være en tilgjengelig tilbakeføringsform for alle som gjennomfører ubetinget fengselsstraff, kan ikke gjennomføringsformen være utelukket for enkelte lovbruddskategorier. Departementet støtter derfor i det vesentlige Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling og begrunnelse, og foreslår å åpne for at alle innsatte skal kunne søke om å få innvilget tilbakeføring i form av sluttgjennomføring med elektronisk kontroll, uavhengig av hva de er dømt for.

At målgruppene for helgjennomføring og sluttgjennomføring dermed differensieres ytterligere, anser departementet som en naturlig forlengelse av at formålet med de to gjennomføringsformene er forskjellig. Det underbygger også ønsket om å tydeliggjøre skillet mellom de to gjennomføringsformene, se punkt 6.1.3. Differensiering ut fra formålet med den enkelte gjennomføringsformen gjør at ordningene målrettes bedre. Forslaget vil både kunne bidra til at sluttgjennomføring åpnes for flere og til økt kontroll og sikkerhet ved tilbakeføring til samfunnet.

Selv om det etter forslaget åpnes for sluttgjennomføring uavhengig av lovbrudd, vil lovbruddets karakter og alvorlighet være en sentral del av kriminalomsorgens individuelle og skjønnsmessige vurdering av om, og på hvilket tidspunkt, sluttgjennomføring vil være forsvarlig. Hensynet til fornærmede, etterlatte og samfunnssikkerheten vil også inngå i vurderingen. Disse forholdene må vurderes opp mot hensynet til at sluttgjennomføring skal være en normal avslutning av en ubetinget fengselsstraff. Desto nærmere tidspunktet for løslatelse, desto viktigere

er det at den innsatte får anledning til en kontrollert tilbakeføring til samfunnet. Riktig tidspunkt for overføring til sluttgjennomføring skal derfor være en viktig del av kriminalomsorgens vurdering.

### 6.2.3.3 Gjennomføringstid

Departementet foreslår å utvide grensen for tillatt gjennomføringstid for sluttgjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll fra inntil 6 til inntil 12 måneder. Regelen foreslås inntatt i straffegjennomføringsloven § 16 a første ledd bokstav b.

Forslaget innebærer at kriminalomsorgen *kan* overføre domfelte til straffegjennomføring med elektronisk kontroll når domfelte har inntil 12 måneder igjen til forventet løslatelse (og har gjennomført en tredel av straffen). Forslaget innebærer imidlertid ikke at kriminalomsorgen skal eller må innvilge sluttgjennomføring for hele denne perioden. Tidspunktet for overføring til sluttgjennomføring med elektronisk kontroll vil bero på om domfelte oppfyller de øvrige vilkårene for overføring til sluttgjennomføring, og på kriminalomsorgens individuelle og skjønnsmessige vurdering.

Progresjon og tilbakeføring i form av sluttgjennomføring med elektronisk kontroll er et viktig verktøy i kriminalomsorgens tilrettelegging etter straffegjennomføringsloven § 3. Formålet med å utvide gjennomføringstiden til inntil 12 måneder er å gi kriminalomsorgen større spillerom ved tilpasningen av domfeltes individuelle straffegjennomføringsløp. Departementet legger særlig vekt på at en utvidelse kan bidra til at domfelte opplever en normalitet tidligere i straffegjennomføringsløpet, noe som vil være spesielt viktig for progresjonsmulighetene til domfelte med lange fengselsdommer. En god tilbakeføring til samfunnet er viktig for å motvirke tilbakefall til kriminalitet. Jo lengre en fengselsstraff er, jo viktigere er det at domfelte gis mulighet til en gradvis overgang til et liv i frihet. For disse vil det kunne være mer utfordrende å etablere gode sosiale relasjoner og komme i relevant sysselsetting dersom det ikke gjøres i kontrollerte former over en lengre periode. Det vil også ivareta nærhetsprinsippet ved at domfelte vil kunne få gjennomført større deler av straffen i sitt nærmiljø, se punkt 4.2. Ved sluttgjennomføring med elektronisk kontroll gis domfelte mulighet til å gjenopprette kontakten med familie og venner, arbeidsgiver og kolleger, samt samfunnets hjelpeapparat i domfeltes nærmiljø.

Vilkårene om egnet bolig og sysselsetting medfører at domfelte, fengselet og andre offentlige og private aktører, herunder arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), må samarbeide for å finne en egnet bolig og sysselsetting i form arbeid, utdanning eller andre tiltak. Som det fremgår av St.meld. 39 (2020–2021) *Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring*, er ordnede boforhold, arbeidsforhold, familieforhold og sosiale forhold viktig for mange domfeltes vilje og evne til å unnlate å begå ny kriminalitet etter løslatelsen.

En lengre gjennomføringstid, med de strenge rammene som sluttgjennomføring forutsetter, vil kunne øke belastningen for domfelte og dennes pårørende. Tidligere evalueringer viser at flere domfelte opplever det som krevende å følge det stramme tidsskjemaet i gjennomføringsplanen, se blant annet Vista Analyse (2016) og KRUS' rapport *Straffegjennomføring med elektronisk kontroll: Evalueringsrapport 1; Hvem gjennomfører straff med elektronisk kontroll?* (KRUS rapport (2/2012)). Det kan tenkes at enkelte vil oppleve det som tyngre å følge

tidsskjemaet over lengre tid, noe som kan medføre flere brudd og belastning både for domfelte og samboende og pårørende. Andre vil kunne oppleve det som gradvis lettere, ettersom man har jobbet inn tidsskjemaet som en ny rutine. At gjennomføringsplanen gir en, for mange domfelte, uvant struktur i hverdagen, og at den elektroniske kontrollen gir et sterkt insentiv til å følge opp, kan også være en positiv og nyttig side ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll. For domfelte som bor alene, vil en lengre gjennomføringstid kunne føre til økte utfordringer med ensomhet og faktisk isolasjon.

Det er viktig at kriminalomsorgen sørger for god oppfølging av domfelte i hele gjennomføringstiden, og tilrettelegger for tilpasning underveis sammen med domfelte. Kunnskapsoppsummeringen i Belur m.fl. (2020) viser at forskning som har påvist at bruken av elektronisk kontroll har en positiv effekt på tilbakefall, indikerer at kombinasjonen av elektronisk kontroll og terapi eller annen oppfølging er en sentral mekanisme som gjør at elektronisk kontroll, under gitte forutsetninger, kan virke bedre enn fengsel. Departementet legger til grunn at en tett oppfølging i gjennomføringstiden i noen grad kan kompensere for den økte risikoen for belastning. Kriminalomsorgen må også sørge for å gi god informasjon til domfelte og domfeltes samboende i forkant av iverksettelsen, slik at de er forberedt på hva dette innebærer, se nærmere om informasjon til samboende nedenfor under punkt 6.8.5.2. Kriminalomsorgen må også sørge for en hensiktsmessig progresjon, også under gjennomføringen med elektronisk kontroll, blant annet med permisjoner og prøveløslatelse, samt gradvis mindre intensiv digital og fysisk kontroll.

Utvidelsen av de rettslige rammene for sluttgjennomføring vil gi kriminalomsorgen økt spillerom i tilretteleggingen av individuelt tilpassede straffegjennomføringsløp, både når det gjelder sikkerhetsmessige forhold, utvikling og overgang tilbake til samfunnet. Samtidig vil det bidra til trygge og kontrollerte rammer for tilbakeføring for fornærmede, etterlatte og samfunnet.

Forslaget innebærer en utvidelse av kriminalomsorgens kompetanse til å avgjøre hvordan dommer på ubetinget fengsel skal gjennomføres. Ved sluttgjennomføring har den domfelte allerede gjennomført straff i fengsel, og elektronisk kontroll hører til straffens avslutning, og skal sørge for en gradvis tilvenning til samfunnet innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. Å sikre en slik gradvis tilvenning og overgang er en av kriminalomsorgens kjerneoppgaver, jf. straffegjennomføringsloven § 3 tredje ledd. Se nærmere om hvorvidt straffegjennomføring med elektronisk kontroll bør ilegges av domstolene nedenfor i punkt 6.6.3.

#### *6.2.3.4 Forholdet til konstitusjonelle, menneskerettslige og personvernrettslige rammer*

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil innebære store begrensninger i domfeltes bevegelsesfrihet, som er vernet etter EMK TP4-2, se punkt 3.1. En utvidet adgang til sluttgjennomføring vil likevel i utgangspunktet innebære en mindre inngripende frihetsberøvelse og begrensning i bevegelsesfriheten enn ved fengsling. Utvidelsen vil også innebære en mer intensiv behandling av domfeltes personopplysninger, særlig dersom det benyttes sporing, registrering av biometriopplysninger mv., se nærmere om dette nedenfor i punkt 7.3.3. Kriminalomsorgen må ved vurderingen av om, og når, straffegjennomføring med

elektronisk kontroll skal innvilges, foreta en konkret vurdering av hvilke belastninger slik gjennomføring vil innebære for den domfelte.

En utvidelse av ordningen vil også kunne føre til et større inngrep i privatlivet til de som bor sammen med domfelte, som er vernet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 1, se punkt 3.1. Kriminalomsorgen må i den skjønsmessige vurderingen av om sluttgjennomføring skal innvilges, også se hen til hvilken belastning dette vil innebære for domfeltes husstandsmedlemmer. Det er derfor viktig at kriminalomsorgen snakker med disse før beslutningen tas, at den informasjonen som gis er tilpasset og tilstrekkelig, og at samtykker avgis på en betryggende måte, se nærmere i punkt 6.8.5.2 nedenfor.

Kriminalomsorgen må også foreta en konkret vurdering av barnets beste, som skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som berører barn, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. I denne vurderingen må kriminalomsorgen både se hen til hvilken belastning det vil være for barnet at domfelte soner hjemme og hvilken belastning kontrollregimet vil innebære.

På den annen side vil mer samvær med domfelte kunne være positivt for barnet. Kunnskapsoppsummeringer viser sprikende resultater for hvordan straffegjennomføring med elektronisk kontroll påvirker familierelasjoner (Belur m.fl. (2020) og Howard (2020)). Gjennomføring med elektronisk kontroll kan bidra til bedre relasjoner, sammenlignet med fengselsopphold. Men det kan også gi økt frustrasjon og stress i familien, siden den domfelte må tilbringe mer tid hjemme. Howard (2020) understreker at domfelte som gjennomfører straffen med elektronisk kontroll, som må tilbringe svært mange timer i hjemmet, opplever større negativ innvirkning av soningen på familieforholdet. En svensk studie (Grenet, J., Grönqvist, H., & Niknami, S. *The Effects of Electronic Monitoring on Offenders and their Families*, Grenet m.fl. (2024)) viser at sammenlignet med soning i fengsel, fullfører barn med en forelder som soner med elektronisk kontroll, i større grad grunnskolen, og barnets inntekt øker med 25 prosent når det fyller 25 år.

Hvilken betydning straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil kunne ha for barnet må vurderes konkret. Kriminalomsorgen kan også innhente opplysninger fra barnevernet og sosialtjenesten, jf. straffegjennomføringsloven § 7 a annet ledd bokstav b. For å tydeliggjøre at denne bestemmelsen også omfatter adgangen til å innhente opplysninger dersom domfelte gjennomfører straffen i frihet, foreslår departementet å innta «domfelte» i bestemmelsens andre ledd bokstav a, b og c. Departementet foreslår videre å innta i forskrift om straffegjennomføring § 7-8 nytt fjerde ledd at kriminalomsorgen skal be om eventuelle opplysninger fra barnevernet dersom barn blir berørt av avgjørelsen. Hjemmelen innebærer ikke at kriminalomsorgen kan be om enhver opplysning fra barnevernet, se Ot.prp. nr. 15 (2006–2007) punkt 10.1 side 37.

Slik forslagene til endringer i sluttgjennomføring er utformet, kan ikke departementet se at ordningen, med de utvidelsene som foreslås, i seg selv er i strid med konstitusjonelle, menneskerettslige eller personvernrettslige rammer.

## 6.3 Utvidelse av de rettslige rammene for helgjennomføring

### 6.3.1 Gjeldende rett

Det er to absolutte skranker for å kunne gjennomføre hele den ubetingede straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. For det første må den idømte ubetingede fengselsstraffen være inntil 6 måneder. For det andre må domfelte ikke være idømt nærmere angitte lovbrudd. Hvorvidt den enkelte domfelte får innvilget helgjennomføring med elektronisk kontroll dersom disse to vilkårene er oppfylt, beror på en konkret skjønnsmessig vurdering av tilrådelighet og sikkerhet, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a første ledd og forskrift om straffegjennomføring § 7-2 tredje ledd.

Målgruppen for helgjennomføring ble som nevnt utvidet i 2020 fra domfelte som var idømt ubetinget fengselsstraff i inntil 4 måneder til de som var idømt ubetinget fengselsstraff i inntil 6 måneder, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a første ledd. De avgjørende argumentene for utvidelsen fremgår av Prop. 132 L (2018–2019) punkt 4.7 side 15–16:

«Evaluering og forskning viser at straffegjennomføring med elektronisk kontroll reduserer sannsynligheten for tilbakefall til ny kriminalitet sammenlignet med straffegjennomføring i fengsel, og er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Med denne straffegjennomføringsformen kan samfunnet og den enkelte unngå noen av de negative konsekvensene som ligger i et fengselsopphold. Dette er særlig viktig for domfelte som er unge, eller som ikke har gjennomført straff i fengsel tidligere. Domfelte får mulighet til å overholde sine familiære og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen.»

Ved lovendringen ble som nevnt målgruppen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll samtidig innskrenket. Domfelte som er dømt for brudd på bestemte *lovbrudd*, er unntatt fra adgangen til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll. Innføringen innebar en avgrensning mot de mer alvorlige sakene, selv om domslengden ble utvidet.

Etter forskrift om straffegjennomføring § 7-2 fjerde ledd første punktum er domfelte som er dømt for seksuallovbrudd etter straffeloven kapittel 26, fullstendig avskåret fra muligheten til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll. Det samme gjelder domfelte som er dømt for voldslovbrudd etter straffeloven § 274 (grov kroppsskade), § 275 (drap), § 277 (medvirkning til selvmord og til selvpåført betydelig skade på kropp og helse), § 279 (forbund om drap eller å volde betydelig skade på kropp og helse), § 281 (uaktsom forvoldelse av død), § 282 (mishandling i nære relasjoner), § 283 (grov mishandling i nære relasjoner), § 284 (kjønnslemlestelse), § 285 (grov kjønnslemlestelse), § 286 (vold mot særskilt utvalgte yrkesgrupper) eller § 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.).

Videre er enkelte lovbrudd unntatt adgangen til helgjennomføring dersom forholdet er begått mot barn eller en person som vedkommende bodde eller fortsatt bor sammen med, eller hvis domfelte er dømt for lignende forhold tidligere, jf. § 7-2 fjerde ledd andre punktum. Dette gjelder domfelte som er dømt for voldslovbrudd etter straffeloven § 271 (kroppskrenkelse), § 273 (kroppsskade), § 278 (medlidenhetsdrap), § 280 (uaktsom forvoldelse av betydelig skade på kropp eller helse), § 287 (forsømmelse av hjelpeplikt), eller domfelte som har fått

straffen fastsatt etter straffeloven § 276 andre ledd (drap eller betydelig skade på kropp eller helse til en som har samtykket).

Domfelte under 18 år og varig soningsudyktige omfattes ikke av begrensningene i domslengde eller lovbruddskategori, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a andre ledd og § 7-2 fjerde ledd femte punktum. Se nærmere om særregler for unge domfelte nedenfor i punkt 6.5.1.

Når det gjelder de konstitusjonelle, menneskerettslige og personvernrettslige rammene, vises det til punkt 2.1.

### **6.3.2 Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling**

Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler i sin rapport 12. juli 2021 at dagens grense for tillatt *domslengde* opprettholdes, da direktoratet mener at grensen på inntil 6 måneder ivaretar de viktigste beslutningskriteriene og særlig hensynet til formålet med straffen, den allmenne rettsoppfatning og fornærmede.

Direktoratet peker på at en økning av grensen utover 6 måneder vil kunne oppfattes som en uthuling av domstolens avgjørelse om ubetinget fengselsstraff, hvis straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal fortsette å være en straffegjennomføringsform som besluttes administrativt av kriminalomsorgen.

Beregninger viser en viss kapasitetsmessig effekt ved en økning av grensen for tillatt domslengde, både til inntil 9 og til inntil 12 måneder. Direktoratet mener imidlertid at denne økte kapasiteten og kostnadsinnsparingen ikke kan forsvare en utvidelse. Særlig hensynet til den allmenne rettsoppfatning taler etter direktoratets syn for at dagens grense opprettholdes.

Når det gjelder *lovbruddskategorier*, anbefaler direktoratet at dagens høye terskel for hvilke saker som skal kunne innvilges gjennomføring med elektronisk kontroll opprettholdes, men at det gjøres unntak for unge domfelte og domfelte som er dømt for uaktsomt drap. Før innstrammingen i 2020, kunne kriminalomsorgen etter en helhetsvurdering innvilge domfelte som er dømt for uaktsomt drap straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Det kunne for eksempel være aktuelt der domfelte var dømt for uaktsomt bildrap. Ifølge

Kriminalomsorgsdirektoratet utgjør dette en liten gruppe domfelte som kan ha nytte av helgjennomføring og falle inn under formålet med ordningen. På denne bakgrunn anbefaler direktoratet at henvisningen til straffeloven § 281 i gjeldende forskrift om straffegjennomføring § 7-2 fjerde ledd første punktum ikke videreføres.

For øvrig mener direktoratet at de begrensningene som gjelder domfelte som er dømt for seksuallovbrudd og alvorlige eller gjentatte voldslovbrudd, ivaretar sentrale hensyn, herunder formålet med straffen, hensynet til fornærmede og den allmenne rettsoppfatning. Direktoratet viser til at det å gjennomføre hele straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll er vesentlig forskjellig fra det å gjennomføre deler av eller hele straffen i fengsel, og at denne forskjellen må vektlegges i valg av målgruppe for helgjennomføring. Direktoratet peker også på at en utvidelse av dagens målgruppe til å omfatte også seksuallovbrudd og alle typer vold ikke vil medført noen særlig økning i antallet innvilgede saker. De fleste slike saker ville uansett blitt vurdert som utilrådelige og derfor blitt avslått. En mindre utvidelse vil likevel kunne innebære at enkelte domfelte, som er

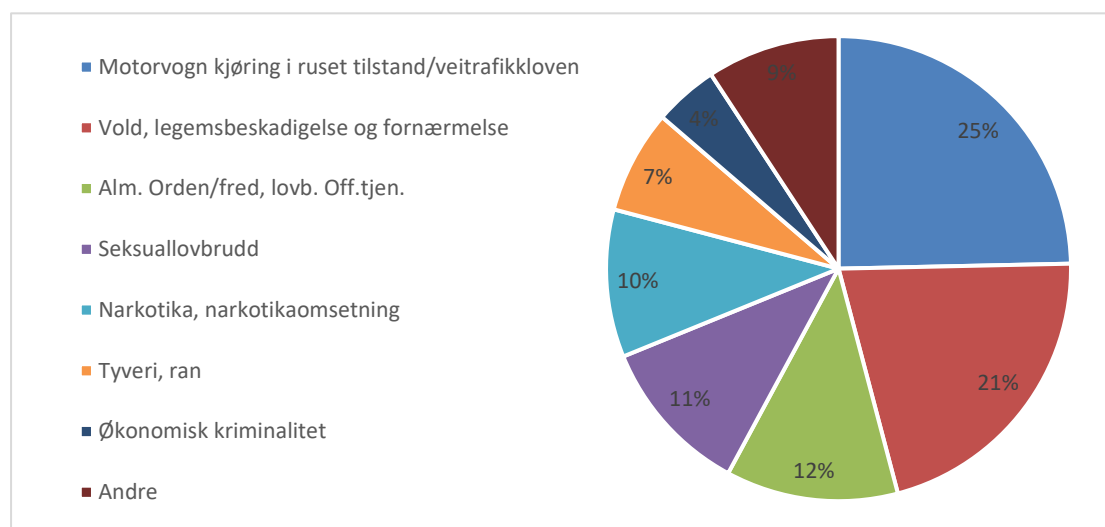
kandidater for helgjennomføring med elektronisk kontroll, kan få denne muligheten.

### 6.3.3 Utnyttelsesgrad innenfor dagens rettslige rammer og potensiale ved utvidelse

Til tross for en generell nedgang i antallet dommer på ubetinget fengsel de siste årene, har antallet helgjennomføringer holdt seg relativt stabilt siden 2014, på omlag 3 000 saker per år. Den relative andelen som gjennomfører ubetingede dommer utenfor fengsel med elektronisk kontroll, er altså økende.

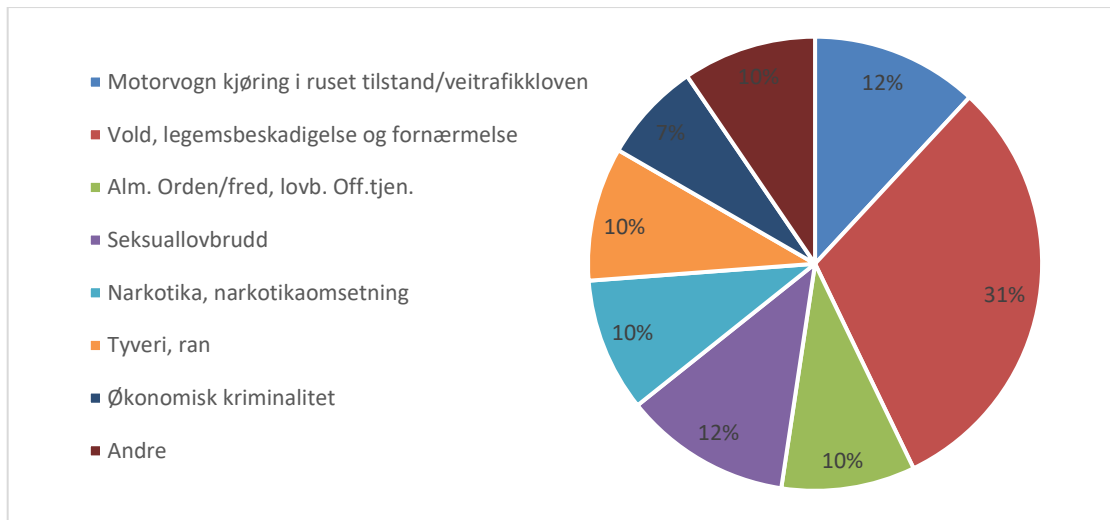
Økningen kan blant annet skyldes en høy utnyttelsesgrad. I 2022 søkte 87 prosent av alle som mottok informasjonsbrev fra kriminalomsorgen om muligheten til å gjennomføre straffen med elektronisk kontroll, om å få dette. Etter en individuell vurdering ble 67 prosent av alle som mottok informasjonsbrev, innvilget slik gjennomføring. 77 prosent av de innkomne søknadene ble innvilget. Tallene tyder på at potensialet for helgjennomføring med elektronisk kontroll i stor grad er utnyttet innenfor rammene av ordningen slik den er utformet i dag.

0-alternativet tar utgangspunkt i at grensen for tillatt domslengde for helgjennomføring med elektronisk kontroll forblir uendret på inntil 6 måneder. Av de som dømmes til ubetinget fengsel i 0–6 måneder, er om lag 25 prosent dømt for kjøring i ruspåvirket tilstand eller andre brudd på vegtrafikkloven, se figur 2. Om lag 21 prosent er dømt for voldslovbrudd.



Figur 2: Ubetinget fengsel 0–6 måneder fordelt på lovbruddskategorier

Domfelte som er idømt ubetinget fengselsstraff fra 6 til inntil 9 måneder, er dømt for mer alvorlige handlinger enn domfelte som er idømt ubetinget fengselsstraff i inntil 6 måneder, se differansen mellom figur 2 og figur 3. En utvidelse av grensen for tillatt domslengde til inntil 9 måneder vil dermed åpne opp for en noe mer krevende målgruppe enn i dag. Blant annet vil en større andel av målgruppen være dømt for kriminalitet rettet mot enkeltpersoner, som voldslovbrudd.

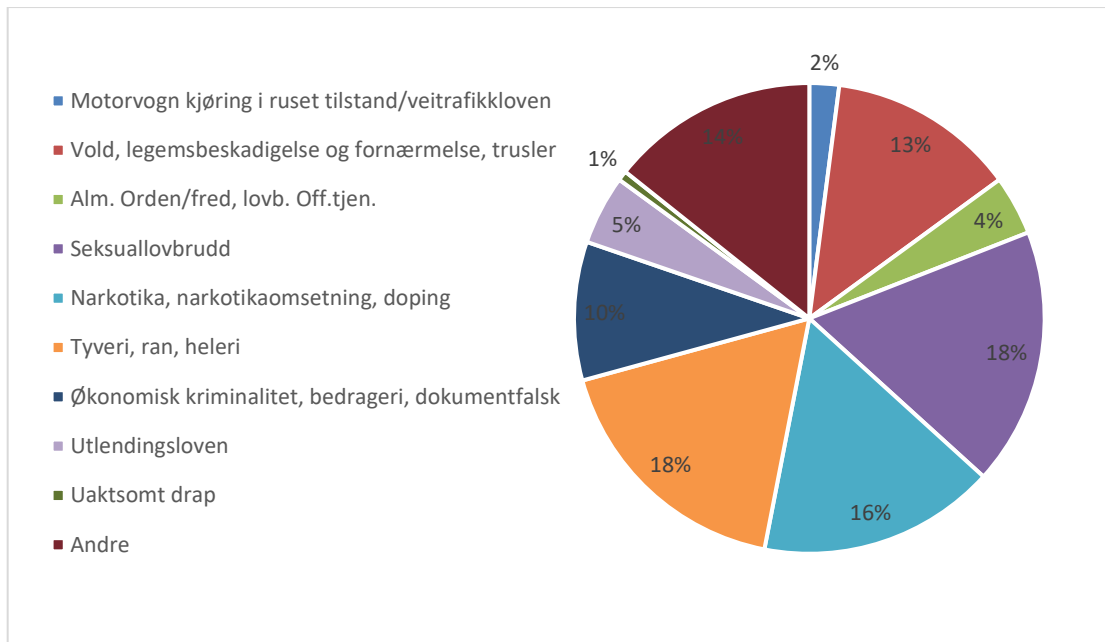


Figur 3: Ubetinget fengselsstraff 6–9 måneder fordelt på lovbruddskategorier

Det er grunn til å tro at de skjønsmessige vilkårene for helgjennomføring vil medføre at en betydelig andel av de domfelte som er dømt for mer alvorlige lovbrudd, uansett vil få avslag på en eventuell søknad om helgjennomføring med elektronisk kontroll. Særlig er det grunn til å tro at utilrådelighet, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-2 tredje ledd, herunder hensynet til fornærmede og den allmenne rettsoppfatning, oftere vil utgjøre en selvstendig avslagsgrunn i de mer alvorlige tilfellene. Ved en utvidelse av grensen for tillatt domslengde vil altså kriminalomsorgens skjønsmessige vurdering av tilrådelighet og sikkerhet utgjøre en viktigere avgrensning av ordningen. Dersom denne kompetansen fremdeles skal ligge hos kriminalomsorgen, vil en større del av myndighetsutøvelsen flyttes til forvaltningen, se nærmere om dette i punkt 6.7.3.

Domfelte som er idømt ubetinget fengselsstraff fra 9 til inntil 12 måneder, er dømt for mer alvorlige handlinger enn domfelte som er idømt ubetinget fengselsstraff fra 6 til inntil 9 måneder. Figur 4 viser at en svært liten andel gjelder ruspåvirket kjøring og andre brudd på vegtrafikkloven, mens en større andel gjelder seksuallovbrudd, narkotikalovbrudd, samt tyveri, ran og heleri. Om lag 5 prosent av de domfelte som er idømt fengselsstraff fra 9 til inntil 12 måneder er dømt for brudd på utlendingsloven. På grunn av faren for unndragelse i disse sakene vil kun et fåtall, om noen, av disse være aktuelle for å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll.





Figur 4: Ubetinget fengselsstraff 9–12 måneder fordelt på lovbruddskategorier

En utvidelse av grensen for tillatt domslengde for helgjennomføring vil ha som umiddelbar konsekvens at mange av de domfelte som i dag gjennomfører deler av straffen med elektronisk kontroll, vil kunne gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll. Med andre ord vil en utvidelse av målgruppen for helgjennomføring føre til en tilsvarende innsnevring av målgruppen for sluttgjennomføring.

### 6.3.4 Departementets vurdering og forslag

#### 6.3.4.1 Domslengde

Departementet foreslår at målgruppen for helgjennomføring med elektronisk kontroll utvides til domfelte som er idømt ubetinget fengselsstraff i inntil 9 måneder. Forslaget innebærer at grensen for tillatt domslengde utvides med tre måneder. Domslengde foreslås regulert i straffegjennomføringsloven § 16 b første ledd bokstav a.

Departementet legger til grunn at en ytterligere utvidelse – til inntil 12 måneder – i praksis ikke ville medført at et nevneverdig større antall domfelte ville kunne gjennomført hele den ubetingede fengselsstraffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Ved en utvidelse til inntil 12 måneder er det grunn til å tro at de øvrige vilkårene for helgjennomføring, særlig kriminalomsorgens vurdering av tilrådelighet og sikkerhet, vil medføre at en betydelig andel av de domfelte som er dømt for alvorligere lovbrudd uansett vil få avslag på en eventuell søknad om helgjennomføring. Den faktiske målgruppen vil derfor i realiteten i liten grad utvides. For øvrig vil en ytterligere utvidelse blant annet innebære større belastninger for domfelte og pårørende, som vil kunne øke underveis i straffegjennomføringen. Dette vil kunne føre til en høyere forekomst av brudd på forutsetninger og vilkår. Det er derfor departementets vurdering at det ikke er grunn til å foreslå å utvide tillatt domslengde for helgjennomføring til mer enn inntil 9 måneder.

Hensikten med den foreslåtte utvidelsen til inntil 9 måneders domslengde er at flere domfelte skal kunne søke om, og få innvilget helgjennomføring. Formålene som begrunner dagens ordning kan også begrunne at enkelte domfelte med noe lengre fengselsstraffer får gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll. Domfelte som ennå ikke har påbegynt straffegjennomføring i fengsel, vil ofte ha betydelig utbytte av å overholde sine familiære, sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen. Det gjelder for eksempel muligheten til å fortsette i arbeid eller med utdanning, til å beholde bolig, bidra til familieøkonomi og til å ta del i omsorgsoppgaver for barn. En utvidelse av adgangen til helgjennomføring med elektronisk kontroll vil på den måten være i tråd med normalitetsprinsippet, se punkt 4.2. At domfelte også slipper ulempene med å sone langt unna familie og venner, er også i tråd med nærhetsprinsippet. Særlig viktig er det at unge domfelte og førstegangssonere unngår eventuelle skadevirkninger av et fengselsopphold. Departementet mener at den foreslåtte utvidelsen av målgruppen for helgjennomføring, vil bidra til økt kvalitet i straffegjennomføringen for de det gjelder, færre belastninger for pårørende, herunder domfeltes barn, og lavere kostnader for kriminalomsorgen.

Forslaget innebærer ingen endringer i vurderingen av tilrådelighet og sikkerhet, bare en utvidelse av tillatt domslengde til inntil 9 måneder. Hvorvidt domfelte får innvilget helgjennomføring, vil, som i dag, avhenge av hvordan kriminalomsorgen vurderer spørsmålene om tilrådelighet og sikkerhet. Videre vil domfelte som er dømt for bestemte seksual- og voldslovbrudd, fortsatt være fullstendig avskåret fra å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll, se punkt 6.3.4.2 nedenfor. Hensynet til eventuelle fornærmede og den allmenne rettsoppfatning ivaretas ved at disse hensynene inngår som sentrale momenter i kriminalomsorgens skjønsmessige vurdering av om domfelte skal få innvilget helgjennomføring.

En anført innvending mot helgjennomføring med elektronisk kontroll, er at ordningen flytter arenaen for straffegjennomføring til domfeltes hjem, og med det «gjør hjemmet til fengsel». Problemstillingen ble trukket frem i Innst. S. nr. 6 (1998–1999), ved etableringen av prøveordningen med elektronisk kontroll, se Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) punkt 6.5 side 51, samt ved utvidelsen av grensen for tillatt domslengde og gjennomføringstid i 2020, se Prop. 132 L (2018–2019) punkt 4.5 side 13 (omtale av vurderingen i høringsnotatet). Departementet viser til disse tidligere drøftelsene av spørsmålet. Det vises også til evalueringen foretatt av Vista Analyse (2016), der ingen av de pårørende opplevde at hjemmet var gjort til fengsel eller en straffeinstitusjon (side 52). Det bemerkes imidlertid at utvalget i undersøkelsen var lite, og at det derfor ikke uten videre kan generaliseres på bakgrunn av denne studien. Det vises også til Howard (2020) som fant at mange opplevde hjemmet som en type fengsel.

En utvidelse til inntil 9 måneder vil kunne øke belastningen for domfelte og eventuelle samboende. Domfelte må følge det stramme skjemaet som følger av aktivitetsplanen over en lengre periode. Også hverdagen til samboende og andre pårørende, herunder berørte barn, vil bli påvirket, og belastningen vil kunne øke underveis i straffegjennomføringen. Derfor er det viktig at kriminalomsorgen, i sin vurdering av søknader om helgjennomføring med elektronisk kontroll, vurderer belastningen for samboende opp mot tilsvarende belastning ved straffegjennomføring i fengsel. Som nevnt ovenfor, og i punkt 6.2.2, viser forskning sprikende resultater for hvordan straffegjennomføring med elektronisk kontroll påvirker familierelasjoner. Soning i hjemmet med elektronisk kontroll kan

ha følelsesmessige og praktiske fordeler for samboende, sammenlignet med om domfelte soner i fengsel. Domfelte kan for eksempel bidra på hjemmebane, herunder med barn, og de pårørende slipper reisetid og organisering for å besøke domfelte i fengsel. På den andre siden kan soning med elektronisk kontroll innebære større krav om tilrettelegging mv. og begrensninger i muligheten til egne fritidssysler for de samboende. Hverdagen må, i alle fall i noen grad, tilrettelegges ut fra de restriksjonene domfelte er underlagt.

Regelverket oppstiller flere vilkår som skal motvirke mulige negative virkninger av at domfelte gjennomfører straff i hjemmet. Blant annet skal straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke innvilges der domfelte er dømt for seksuallovbrudd eller voldslovbrudd begått mot barn eller en person som domfelte bodde eller fortsatt bor sammen med, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-2 fjerde ledd. Videre må alle over 18 år som bor sammen med domfelte, samtykke til ordningen, jf. gjeldende § 7-3 andre ledd, som foreslås videreført i § 16 b bokstav f. Barn som berøres av en beslutning om straffegjennomføring med elektronisk kontroll, skal alltid informeres og gis mulighet til å uttale seg før beslutningen tas. Dette gjelder også barn som ikke bor fast sammen med domfelte, men blir berørt på annen måte. Se nærmere nedenfor under punkt 6.8.5.2. Departementet vil understreke viktigheten av at både domfelte og samboende, herunder barn, får god informasjon om gjennomføringsformen, og hva den vil innebære, før straffegjennomføring med elektronisk kontroll igangsettes. Det vil også være viktig at kriminalomsorgen, i samråd med den domfelte og eventuelle samboende og barn, fortløpende vurderer status i gjennomføringen og er fleksible i møte med rimelige behov og ønsker.

En annen innvending mot en utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll er at ordningen vil kunne forsterke sosiale forskjeller. For å gjennomføre straff utenfor fengsel med elektronisk kontroll må domfelte ha fast bopel, være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak og dessuten unnlate å bruke rusmidler. Enkelte domfelte oppfyller ikke, eller sliter med å oppfylle, disse vilkårene. Kriminalomsorgsdirektoratet påpeker i sin rapport 12. juli 2021 at dette medfører at ordningen treffer skjevt. Dette kan oppfattes som en form for «klassejustis». Domfelte som ikke oppfyller nevnte vilkår, er gjerne mindre ressurssterke. Dermed vil mindre ressurssterke personer være mer utsatt for straff i fengsel, selv om det også for denne gruppen ofte vil være hensiktsmessig å gjennomføre straff utenfor fengsel med elektronisk kontroll.

Innvendingen ble blant annet trukket frem av Riksadvokaten under høringen av forslaget om å innføre prøveordningen med elektronisk kontroll i 2008, og er omtalt slik i Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) punkt 6.5 side 51:

«Det er også viktig å ta hensyn til innvendingen om at ordningen med elektronisk kontroll kan skape sosial forskjellsbehandling. Departementet vil derfor legge til rette for at ordningen også kan tilbys ressursvake grupper i samfunnet. Blant annet kan botrening for å oppøve innsattes boevne være et viktig tiltak. Tverrfaglig samarbeid blant annet med kommunene vil være nødvendig.»

Slike tilretteleggingstiltak vil fortsatt være viktige for å motvirke at ordningen treffer skjevt. Det vises til kriminalomsorgens plikt til å samarbeide med andre offentlige organer etter straffegjennomføringsloven § 4, herunder med NAV, for å skaffe egnet bolig og sysselsetting.

En tredje mulig innvending mot å utvide målgruppen for helgjennomføring, er at straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke er «straff nok».

Kunnskapsoppsummeringen i Howard (2020) viser imidlertid at mennesker som gjennomfører straff med elektronisk kontroll, opplever kontrollen som restriktiv og begrensende, og at mange som nevnt opplevde hjemmet som en type fengsel. Hvor begrensende domfelte opplever soningen, varierer, ifølge kunnskapsoppsummeringen, med hvor strenge vilkårene for opphold, og hvor strengt kontrollregimet er.

Videre er det grunn til å tro at en utvidelse av grensen for tillatt domslengde vil medføre noen flere brudd. Lengre gjennomføringstid betyr en lengre periode der brudd kan forekomme, samtidig som ordningen vil omfatte en noe mer krevende målgruppe. Disse utfordringen vil kunne løses ved kriminalomsorgens bruk av individuelle risikovurderinger. Vurdering av egnethet, sikkerhet og risiko er allerede en integrert del av kriminalomsorgens vurdering av søknader om helgjennomføring med elektronisk kontroll. Momentene legges til grunn ved fastsettingen av både oppfølgings- og kontrolltiltak, herunder hyppighet av oppmøter for kriminalomsorgen, kontrollbesøk og ruskontroller.

Kriminalomsorgen kan også sette særskilte vilkår for gjennomføringen. På denne måten kan kriminalomsorgen skreddersy et individuelt opplegg som kan gjøre helgjennomføring med elektronisk kontroll tilrådelig også i noe mer alvorlige saker.

Belastningen med oppmøte for kriminalomsorgen, som for mange domfelte innebærer en lang reisevei, kan avhjelpest ved å bruke videosamtale som alternativ til oppmøte i enkelte tilfeller, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-4 tredje ledd, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-5 femte ledd, som foreslås videreført i ny § 7A-1 tredje ledd, se nærmere i punkt 7.3.3.

Kriminalomsorgsdirektoratet har anbefalt å opprettholde dagens grense for tillatt domslengde ved helgjennomføring blant annet med henvisning til den allmenne rettsoppfatning. I undersøkelsen av den norske befolkningens rettsoppfatning (NOVA (2022)), som kom etter at direktoratet avga sin anbefaling i 2021, sier imidlertid 53 prosent av deltakerne seg enig i at flere burde få anledning til å sone fengselsstraff hjemme med fotlenke. Bare én av fire sa seg uenig i påstanden. Etter departementets syn tilsier resultatet fra rettsoppfatningsundersøkelsen at den foreslåtte utvidelsen av tillatt domslengde har støtte i den norske befolkningens generelle rettsoppfatning.

En ytterligere innvending mot en utvidelse er at dette kan oppfattes som en uthuling av domstolens beslutning om ubetinget fengselsstraff. En sentral problemstilling i denne sammenheng er hvorvidt elektronisk kontroll sees som en passende måte å gjennomføre en dom på ubetinget fengsel. Hvis man oppfatter elektronisk kontroll som ett av flere sikkerhetsnivåer for gjennomføring av dom på ubetinget fengselsstraff, vil en utvidelse være uproblematisk. Hvis man derimot oppfatter elektronisk kontroll som noe kvalitativt ulikt fengsel som derfor i liten grad samsvarer med den ilagte straffen, vil spørsmålet stå mer åpent. Spørsmålet om helgjennomføring med elektronisk kontroll på denne bakgrunn burde gjøres til en egen straffereaksjon som idømmes av domstolene, drøftes i punkt 6.6.3 nedenfor.

#### 6.3.4.2 Lovbruddskategorier

Begrensingen for enkelte lovbruddskategorier utgjør som nevnt en absolutt skranke for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, som departementet i hovedsak foreslår å videreføre for helgjennomføring. Departementet mener at denne absolutte skranken bør fremgå av straffegjennomføringsloven, og foreslår at reglene om dette inntas i § 16 b tredje ledd.

Departementet foreslår å opprettholde den høye terskelen for hvilke domfelte som skal kunne innvilges helgjennomføring, men at det gjøres enkelte justeringer i lovbruddskategoriene. Det vises til at volds- og seksuallovbrudd er av ulik karakter, og også omfatter saker som ikke nødvendigvis støter verken den allmenne rettsoppfatning eller fornærmede og etterlatte. Nærmere bestemt foreslår departementet å unnta uaktsomt drap, enkelte mindre alvorlige seksuallovbrudd og medlidenhetsdrap fra den absolutte utelukkelsen fra helgjennomføring.

Departementet foreslår for det første å fjerne henvisningen til straffeloven § 281, slik at domfelte som er dømt for *uaktsomt drap*, skal kunne søke om, og få innvilget, gjennomføring av hele straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Dagens regulering innebærer at enkelte domfelte, som ellers ville vært aktuelle for helgjennomføring, ikke har denne adgangen. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt for de som er dømt for uaktsomt bildrap. Dersom domfelte som er dømt for uaktsomt drap isteden vurderes individuelt, og med vekt på domfeltes særskilte behov og risiko, vil det føre til en mer treffsikker bruk av ordningen. Det vil åpne for at enkelte som er dømt for uaktsomt drap, og som faller inn under formålet med helgjennomføring, unngår å oppleve brudd i sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen, samtidig som hensynet til etterlatte og samfunnssikkerheten ivaretas.

Departementet foreslår for det andre å fjerne henvisningen til straffeloven § 278, slik at domfelte som er dømt for *medlidenhetsdrap* skal kunne søke om, og få innvilget, gjennomføring av hele straffen med elektronisk kontroll, uavhengig av hvem forholdet er begått mot. Ved medlidenhetsdrap er hovedmotivasjonen for handlingen å spare den syke for videre lidelser, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) side 190. Medlidenhetsdrap skiller seg derfor fra øvrige drap. Forslaget vil blant annet åpne for at domfelte som av medlidenhet har drept sin uhelbredelige, dødssyke ektefelle, for eksempel ved å gi ektefellen for mye smertelindring, vil kunne søke om, og få innvilget, gjennomføring av hele straffen med elektronisk kontroll. Dette vil også åpne for at eventuelle barn slipper å bli fratatt begge foreldrene samtidig. Departementet mener derfor at det ikke bør settes absolutte skranker for adgangen til å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll i slike saker, men at det skal besluttes av kriminalomsorgen etter en skjønnsmessig vurdering.

For det tredje foreslår departementet å åpne for at domfelte som er dømt for overtredelse av *enkelte mindre alvorlige seksuallovbrudd*, skal kunne gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll. Begrunnelsen for forslaget er at handlinger som rammes av de ulike bestemmelsene i straffeloven kapittel 26 kan være av svært ulik karakter og alvorlighetsgrad. Spennet tilsier etter departementets syn at det absolutte unntaket for domfelte som er dømt for seksuallovbrudd etter straffeloven kapittel 26, bør modereres. Forslaget innebærer at domfelte som er dømt for seksuallovbrudd som faller i det nedre sjiktet av alvorlighetsgrad, kan få innvilget helgjennomføring med elektronisk kontroll, dersom de øvrige vilkårene

for dette er oppfylt. Dette gjelder domfelte som er dømt for brudd på straffeloven § 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke), § 313 (søskenincest), § 316 (kjøp av seksuelle tjenester fra voksne), § 317 (pornografi) og § 318 (utstillingsforbud). Straffeloven § 313 (søskenincest) rammer den som har seksuell omgang med bror eller søster, eller får denne til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv. Samtykke gjør ikke slike handlinger rettmessige. Dermed rammer bestemmelsen også tilfeller som ikke bærer preg av skjeve maktforhold og der begge partene har samtykket. Etter departementets syn bør domfelte som har inngått i et slikt forhold, gis mulighet til få gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll. Andre typetilfeller som kan begrunne helgjennomføring, er domfelte som er dømt for blotting eller seksuelt krenkende muntlige uttrykk etter straffeloven § 289, uaktsomt salg av pornografi etter § 317, og domfelte som i ervervsøyemed har stilt ut bilder av eksplisitt seksualisert karakter i strid med § 318. Også domfelte som er dømt for kjøp av seksuelle tjenester fra voksne etter straffeloven § 316, kan være kandidater for helgjennomføring.

Etter gjeldende § 7-2 fjerde ledd andre punktum i forskrift om straffegjennomføring er domfelte som er dømt for visse voldslovbrudd mot barn eller en person som domfelte bodde sammen med, eller er «domfelt for lignende forhold tidligere», utelukket fra gjennomføring med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgen har opplyst at begrensningen «domfelt for lignende forhold tidligere» ofte slår uheldig ut for unge domfelte. Videre er det ikke klart hva som ligger i «lignende forhold». Departementet foreslår derfor å fjerne denne begrensningen. Departementet understreker imidlertid at hvorvidt domfelte er dømt for lignende forhold tidligere uansett vil inngå i kriminalomsorgens skjønsmessige sikkerhets- og tilrådelighetsvurdering.

Departementet understreker at de foreslåtte endringene ikke innebærer at de som er dømt etter de nevnte bestemmelsene, nødvendigvis vil få innvilget straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Hvorvidt den enkelte domfelte vil få innvilget helgjennomføring med elektronisk kontroll, vil, som i andre saker, bero på om domfelte oppfyller de øvrige vilkårene for helgjennomføring, og på om det etter en konkret skjønsmessig vurdering anses tilrådelig og sikkerhetsmessig forsvarlig, jf. gjeldende straffegjennomføringsloven § 16 a første ledd og forskriften § 7-2 tredje ledd, som foreslås videreført i ny § 16 b første ledd bokstav b og c i straffegjennomføringsloven. Ved vurderingen av om helgjennomføring med elektronisk kontroll anses tilrådelig, skal kriminalomsorgen ta særlig hensyn til typen lovbrudd domfelte er dømt for, forholdets alvorlighetsgrad, hvem det er begått mot, om domfelte er dømt for lignende forhold tidligere, den allmenne rettsoppfatning, nærstående, fornærmede og eventuelle etterlatte. Departementet mener at den grundige tilrådelighetsvurderingen som kriminalomsorgen må foreta, vil være tilstrekkelig for å hindre at gjennomføring med elektronisk kontroll kan støte den allmenne rettsoppfatning, fornærmede eller etterlatte.

I tillegg vil det tekniske utstyret i seg selv bidra til økt sikkerhet både for samfunnet, fornærmede og eventuelle etterlatte, gjennom raskere identifisering og håndtering av eventuelle brudd. Erfaring tilsier også at effektive, digitale kontrolltiltak bidrar til å øke domfeltes motivasjon for å overholde forutsetninger og vilkår. Det vises til den lave bruddprosenten ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll, se punkt 4.1.

### 6.3.4.3 *Forholdet til konstitusjonelle, menneskerettslige og personvernrettslige rammer*

Også gjennomføring av hele straffen med elektronisk kontroll vil innebære store begrensninger i domfeltes bevegelsesfrihet, som er vernet etter EMK TP4-2, se punkt 3.1. Vurderingene knyttet til utvidelse av adgangen til sluttgjennomføring, gjør seg gjeldende også for utvidelse av adgangen til helgjennomføring, og det vises til punkt 6.2.3.4 ovenfor.

Slik forslagene til endringer i helgjennomføring er utformet, kan ikke departementet se at ordningen, med de foreslåtte utvidelsene, er i strid med konstitusjonelle, menneskerettslige eller personvernrettslige rammer.

## **6.4 Konsekvenser av å utvide adgangen til helgjennomføring og sluttgjennomføring**

Forslagene om utvidelser av målgruppene for helgjennomføring og sluttgjennomføring vil medføre en tyngre og mer krevende domfeltpopulasjon på straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Sammenlignet med dagens målgruppe vil det særlig dreie seg om personer dømt for alvorlig vold og seksuallovbrudd på sluttgjennomføring, men også en økning av unge domfelte med de særskilte utfordringer denne gruppen kan ha (se nærmere nedenfor under punkt 6.5.3). Disse gruppene vil samlet sett ha et økt behov for oppfølging sammenlignet med dagens målgruppe. I tillegg legger departementet til grunn at det for disse gruppene vil være et økt behov for fysiske møter med kriminalomsorgen sammenlignet med dagens målgruppe på elektronisk kontroll, ettersom mer sammensatte og komplekse saker antas å kreve en tettere menneskelig oppfølging. Friomsorgskontorene er imidlertid vant til å håndtere disse gruppene, men gjennom andre straffereaksjoner og gjennomføringsformer enn straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgen har også utarbeidet fagstrategier blant annet for domfelte dømt for seksuallovbrudd, med tiltak som styrket innhold rettet mot lovbruddet, mer samordnet kontroll og tilbakeføring og styrking av sosialt nettverk.

Samlet sett mener departementet at fordelene ved de foreslåtte utvidelsene av adgangen til sluttgjennomføring og helgjennomføring klart oppveier disse utfordringene.

## **6.5 Særregler for unge domfelte mellom 18 og 25 år**

### **6.5.1 Gjeldende rett**

I straffeprosessloven § 16 a andre ledd andre punktum er det gjort unntak fra vilkåret om at den idømte fengselsstraffen eller resterende tiden frem til forventet løslatelse må være inntil 6 måneder, for domfelte under 18 år og varig soningsudyktige. Videre har kriminalomsorgen plikt til å vurdere om domfelte under 18 år og varig soningsudyktige oppfyller vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, uavhengig av om domfelte har søkt om det, jf. § 16 a andre ledd første punktum. Av forskrift om straffegjennomføring § 7-2 fjerde ledd følger det at domfelte under 18 år og varig soningsudyktige også er unntatt fra begrensningene for bestemte lovbruddskategorier. Reglene gjelder likt for hel og delvis gjennomføring med elektronisk kontroll.

Verken straffegjennomføringsloven § 16 a eller forskriften kapittel 7 har noen særregler for unge voksne mellom 18 og 25 år.

### **6.5.2 Utfordringsbildet og Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling**

Unge mellom 15 og 25 år er klart overrepresentert i kriminalstatistikken, og andelen med tilbakefall er høyere enn ellers i befolkningen, se Bhuller, M.; Røgeberg, O. og Asphjelle, M., *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff*. Oslo Economics (Bhuller m.fl. (2022)). Studien viser at en liten gruppe begår en høy andel av kriminaliteten, og at mange unge som begår kriminalitet har sammensatte utfordringer og vanskelige levekår.

Kunnskapsoppsummeringen fra Vista Analyse fra 2024 viser at det er uklart hvilken betydning alder har for om straffegjennomføring med elektronisk kontroll reduserer risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet. Flere studier finner at straffegjennomføring med elektronisk kontroll har best effekt for yngre lovbrøyttere, mens andre finner at det virker bedre for eldre.

Ikke bare de helt yngste domfelte, men også domfelte mellom 18 og 25 år, er en sårbar gruppe, som i de aller fleste tilfeller har et klart større behov for individuell tilrettelegging enn andre voksne. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet står kriminalomsorgen ofte i saker der de vurderer straffegjennomføring i fengsel som svært ugunstig for den unge voksne domfelte, men der vedkommende ikke oppfyller vilkårene for hel- eller delgjennomføring med elektronisk kontroll.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har anbefalt at det utredes nærmere hvordan straffegjennomføring bedre kan tilrettelegges for domfelte i alderen 18 til 24 år, se rapporten *Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger: Vurdering av utfordringsbildet og anbefalinger til departementets videre arbeid* fra 2020.

Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler i sin rapport 12. juli 2021 at kriminalomsorgen gis mulighet til å gjøre unntak fra vilkårene om domslengde og gjennomføringstid, og begrensningene for bestemte lovbruddskategorier, for domfelte fra 18 til og med 24 år, tilsvarende de unntakene som i dag gjelder domfelte under 18 år og varig soningsudyktige.

Direktoratet vektlegger at domfelte i denne målgruppen kan være i en sårbar fase og dermed ha særlige behov. For unge domfelte kan overgangen fra umyndig til myndig i kriminalomsorgen oppleves som brå og skjør. Direktoratet viser til at kriminalomsorgen har hatt gode erfaringer med elektronisk kontroll for unge domfelte som i straffegjennomføringstiden har fått følge opp skole eller lærlingtid, og som har opprettholdt kontakt med sitt sosiale nettverk.

I saker der det gis unntak, anbefaler Kriminalomsorgsdirektoratet at straffegjennomføringen knyttes opp mot tilrettelagt innhold, som deltakelse i konfliktrådsbehandling, gjennomføring av tilpasset program eller behandling, samt tett oppfølging av kriminalomsorgen. Hensikten med denne tilnærmingen er at den unge domfelte skal få gjennomføre straffen med mulighet til å ta aktivt ansvar for handlingene sine, og fortsette overgangen til voksenlivet ved å opprettholde skole- og utdanningsløp.



Kriminalomsorgsdirektoratet understreker at unntak fra de ordinære reglene bare bør gjøres i tilfeller der den domfelte har særlig behov for oppfølging, og der straffegjennomføring med elektronisk kontroll anses sikkerhetsmessig forsvarlig.

I rapporten punkt 5.3.1 på side 50 utdyper direktoratet fordelene ved å legge opp til mer skjønn og færre absolutte vilkår når et straffegjennomføringsløp for unge domfelte skal sys sammen:

«Kriminalomsorgens fagstrategi for unge domfelte 18-24 er en del av kriminalomsorgens arbeid mot en mer framtidsrettet straffegjennomføring og skal legge til rette for en aktiv og ansvarlig domfelt med individuelt tilpasset straffegjennomføring. Målet er at det, i tråd med kriminalomsorgens visjon, skal bidra til en straff som endrer. Unge voksne har stor kapasitet til læring og potensial for positiv utvikling som bør utnyttes best mulig under straffegjennomføringen. Tilgang til skole, arbeid og en samordnet innsats fra ulike tjenesteytere, gjør straffegjennomføringen til en unik endringsarena. Her kan kriminalomsorgen bidra til, sammen med de unge domfelte, å styrke deres identitet som deltakende samfunnsborgere.

Samtidig er det viktig å huske på at unge domfelte mellom 18-24 år kan være en svært krevende og utfordrende målgruppe, og kan ha mindre evne og vilje til å overholde krav og vilkår som settes for straffegjennomføringen. Derfor er det særlig viktig at det gjøres grundige vurderinger av både egnethet og sikkerhet, og følges av tett og tilpasset innhold. Skreddersydde løsninger for bruk av digitale kontrolltiltak, med mulighet for blant annet sporing og posisjonering, vil bidra til å opprettholde det nødvendige nivå av kontroll.»

Det absolutte unntaket for gitte lovbruddskategorier kan gi uheldige utslag, særlig for unge domfelte. Kriminalomsorgsdirektoratet har i brev 10. januar 2024 til Justis- og beredskapsdepartementet vist til følgende eksempel:

«[...] Det gjaldt en domfelte på 22 år som tidligere var dømt for voldslovbrudd og som hadde gjennomført en dom på samfunnsstraff. Vedkommende ble på nytt dømt for voldslovbrudd til fengsel i seks måneder. Fullbyrdelsen av en måned ble utsatt med en prøvetid på 2 år. I henhold til gjeldende regelverk og forskrift til straffegjennomføringsloven § 7-2 fjerde ledd så var domfelte da ikke å anse som kandidat for straffegjennomføring [med elektronisk kontroll], da vedkommende var dømt 'for lignende forhold tidligere' og søknad ble avslått. Vedkommende var på tidspunktet lærling, og hadde tatt avstand fra tidligere rusmiljø, fått seg samboer, kjøpt leilighet og gjennomført sinnermestringskurs. Vedkommende bodde i Tromsø, men ble innkalt til Verdal fengsel på grunn av plassmangel, og det var sannsynlig at han derfor ville miste lærlingeplassen. Etter en fornyet vurdering fikk domfelte anledning til å gjennomføre straffen i Tromsø fengsel.»

### **6.5.3 Departementets vurdering og forslag**

#### *6.5.3.1 Innledning*

Unge domfelte krever et målrettet innhold, tett oppfølging og nødvendige rammer rundt straffegjennomføringen, herunder ved gjennomføring med elektronisk kontroll. Ungdomscoordinatorer ved friomsorgskontorene vil kunne sikre at mindreårige og unge som gjennomfører straff med elektronisk kontroll, får tilbud om tiltak av god faglig kvalitet som er tilpasset deres behov. Det setter blant annet store krav til samhandlingen mellom kriminalomsorgen på den ene siden og velferdstjenestene og andre samarbeidspartnere på den andre. Departementet understreker at domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll, ikke

har noen større rett til behandling og øvrige tiltak enn den øvrige befolkningen. Kriminalomsorgen må likevel legge til rette for at domfelte får det vedkommende lovmessig har krav på, og at gjennomføringen av behandling og tiltak tilpasses straffegjennomføringen, jf. straffegjennomføringsloven § 4. Det er viktig at samhandlingen tydeliggjøres gjennom forventningsavklaringer mellom etatene.

For å forbedre det tverrsektorielle samarbeidet i oppfølgingen av domfelte fra 18 til 24 år, har Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet bedt Kriminalomsorgsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet om å utrede hvilke hindringer og muligheter som finnes for slikt tverrsektorielt samarbeid, samt velferdstjenestenes deltakelse før, under og etter straffegjennomføring. Utredningen skal leveres innen 1. mai 2025.

Kriminalomsorgen gjennomfører grundige, helhetlige og individuelle vurderinger av søknadene om straffegjennomføring med elektronisk kontroll, både når det gjelder egnethet og forsvarlighet. Dersom slik gjennomføring innvilges, må det settes krav og vilkår som anses nødvendige for å sikre både samfunnsvernet og fornærmede/etterlatte, gjennom et skreddersydd og konkret «sikkerhetsnivå» ved bruk av ulike digitale og fysiske kontrolltiltak. Kriminalomsorgen skal særlig legge vekt på behovet domfelte har for trygge rammer i hverdagen. En fast struktur, god oppfølging og særlig krav om å opprettholde eller etablere et utdanningsløp, arbeidsforhold eller annen sysselsetting, er viktige elementer for å oppnå en positiv effekt av straffegjennomføringen. Et hensiktsmessig innhold for den domfelte kan også bestå av for eksempel deltagelse i konfliktrådsbehandling, gjennomføring av programvirksomhet eller behandling og tett oppfølging av kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen skal konkret vurdere om forutsetningene for å dekke forholdene er best i fengsel eller ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll, da dette kan variere fra sted til sted.

Departementet mener at det bør være opp til kriminalomsorgen hvilke krav og vilkår som stilles i det enkelte tilfellet, for å sikre at både sikkerhetsmessige og faglige hensyn blir ivaretatt. I denne forsvarlighetsvurderingen må det både sees hen til alvorligheten i lovbruddet og domslengde, samt den domfeltes behov og sårbarhet, og krav og vilkår må tilpasses etter behov i det enkelte tilfellet. Erfaring viser at kriminalomsorgen vektet disse forholdene godt. Lovbruddets alvorlighet, og særlig i sammenheng med eventuelle fornærmede, er ofte årsak til avslag på søknader om gjennomføring med elektronisk kontroll. Det kan blant annet dreie seg om saker hvor gjennomføring med elektronisk kontroll ikke er i tråd med den allmenne rettsoppfatningen, som grove volds- eller seksuallovbrudd. Geografisk avstand til fornærmede tillegges også vekt. Ett eksempel, trukket frem i Kriminalomsorgsdirektoratets brev 10. januar 2024 til Justis- og beredskapsdepartementet, er en 17-åring, dømt for voldtekt av en ung jente, som søkte om delgjennomføring (overføring fra Ungdomsenhet Øst). Han fikk først avslag fordi han skulle bosette seg i samme område som fornærmede. Vedtaket ble senere omgjort da fornærmede flyttet utenlands, og domfelte ble overført til delgjennomføring.

Departementet ser behov for enkelte ytre rammer for adgangen til å innvilge straffegjennomføring med elektronisk kontroll for unge domfelte under 25 år.

### 6.5.3.2 Særregler for sluttgjennomføring for unge domfelte

Departementet erkjenner at mange unge over 18 år kan være mer sårbare enn eldre voksne, og derfor kan ha et særlig behov for oppfølging. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og de rammene det setter, vil kunne være én av flere måter å imøtekomme dette behovet.

Formålet med forslaget er å tilrettelegge bedre for unge domfelte mellom 18 og 25 år som har et særlig behov for oppfølging, og der straffegjennomføring med elektronisk kontroll anses sikkerhetsmessig forsvarlig. For de som var over 18 år på handlingstidspunktet, er det ikke den samme høye terskelen for å idømme ubetinget fengselsstraff, jf. straffeloven § 33. Forslaget vil kunne sikre en mer omfattende tilbakeføring og tilpasning til samfunnet for unge domfelte som har et særlig oppfølgingsbehov.

Det legges likevel til grunn at sårbarheten og oppfølgingsbehovet normalt reduseres jo eldre domfelte er. Departementet foreslår derfor å innføre særregler for domfelte under 25 år som en trappetrinnmodell. Den enkeltes sårbarhet og oppfølgingsbehov vil variere mye, og om, og eventuelt når, det skal innvilges gjennomføring med elektronisk kontroll må, som ellers, baseres på en konkret vurdering.

Ordningen med særregler for domfelte som er under 18 år eller varig soningsudyktig foreslås videreført i straffegjennomføringsloven § 16 a nytt femte ledd.

Videre foreslås ordningen utvidet til også å gjelde domfelte mellom 18 og 21 år, men at det for denne aldersgruppen settes en maksimal gjennomføringstid på inntil 18 måneder, se forslaget til § 16 a nytt femte ledd andre og tredje punktum. Med «mellom 18 og 21 år» menes de som har fylt 18 år, men som ikke enda har fylt 21 år.

For domfelte mellom 21 og 25 år (enda ikke fylt 25 år) foreslås det at gjennomføringstiden kan settes til inntil 15 måneder, se forslaget til § 16 a nytt femte ledd fjerde punktum. Det foreslås ikke å gi unntak for vilkåret om at en tredel av straffen må være gjennomført for denne aldersgruppen.

Videre innebærer forslaget at kriminalomsorgen alltid, og på eget initiativ, skal vurdere om domfelte under 25 år (og domfelte som er varig soningsudyktig) oppfyller vilkårene for å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll, uavhengig av om de mottar søknad fra den unge domfelte eller ikke, se forslaget til § 16 a nytt femte ledd første punktum. Dette er en videreføring av tilsvarende krav for domfelte under 18 år og domfelte som er varig soningsudyktig etter gjeldende § 16 a andre ledd første punktum. Både hensynet til domfeltes situasjon, særlige sårbarheter, behovet for tiltak fra andre etater, progresjon i straffegjennomføringen, tilbakeføring til samfunnet og behovet for ettervern bør inngå i denne vurderingen. Uavhengig av utfallet av denne vurderingen, bør kriminalomsorgen samtidig legge en plan for hvordan tilbakeføringen av domfelte til samfunnet skal gjennomføres, jf. plikten i straffegjennomføringsloven § 3 fjerde ledd.

Det er domfeltes situasjon på gjennomføringstidspunktet som skal vurderes. Det er derfor alderen på søknadstidspunktet, ikke handlingstidspunktet for den straffbare handlingen, som er avgjørende for om unntakene kommer til anvendelse.

Unntak fra de ordinære reglene skal bare gjøres når domfelte har særlig behov for oppfølging og det ellers anses hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Forslaget er ikke ment å innebære at alle domfelte under 25 år skal gis unntak fra de ordinære reglene. Unge domfelte under 25 år vil fortsatt måtte oppfylle de øvrige vilkårene for sluttgjennomføring med elektronisk kontroll. Innvilgelse av slik gjennomføring vil, som for alle andre, bero på en konkret skjønnsmessig vurdering av hensiktsmessighet og sikkerhet, jf. gjeldende straffegjennomføringsloven § 16 a første ledd og forskriften § 7-2 tredje ledd, som foreslås videreført i § 16 a første ledd bokstav c og d, se punkt 6.8.2. Det er som nevnt viktig at kriminalomsorgen foretar grundige, individuelle vurderinger, både av om unntaksadgangen skal benyttes og hvilke eventuelle ekstra kontrolltiltak og oppfølging dette forutsetter. Dette vil sikre at hensynet til samfunnssikkerheten og hensynet til fornærmede og eventuelle etterlatte ivaretas på en tilfredsstillende måte. Som nevnt skal kriminalomsorgen konkret vurdere om hensynene til den unge domfelte, samfunnets sikkerhet og sikkerheten til fornærmede og etterlatte er best ivaretatt ved i fengsel eller ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Forslaget imøtekommer også behovet for et styrket ettervern for unge domfelte som idømmes ubetinget fengselsstraff, noe som blant annet ble etterspurt av Stortinget ved behandlingen av Prop. 139 L (2022–2023), se blant annet Innst. 86 L (2023–2024) og Stortingets anmodningsvedtak 12. desember 2023, vedtak 161. For sluttgjennomføring vil en del av de som er mellom 18 og 25 år på gjennomføringstidspunktet, ha vært under 18 år på handlingstidspunktet. Terskelen for å idømme ubetinget fengsel er da høy, og det forutsettes at domfelte i denne målgruppen har begått alvorlig kriminalitet, og at ubetinget fengsel var særlig påkrevd, jf. straffeloven § 33. Dette er personer med et særlig behov for en kontrollert tilbakeføring til et liv i frihet. Som nevnt i punkt 6.2.3.1, er det et vilkår at domfelte har fast bolig og sysselsetting, og at kriminalomsorgen kan sette særlige vilkår etter gjeldende § 16 a tredje ledd, jf. § 16 tredje ledd, som foreslås videreført i ny § 16 c andre ledd, se punkt 6.8.7. Kriminalomsorgen kan blant annet sette vilkår om at den unge domfelte skal gjennomgå behandling, delta i programvirksomhet, innta foreskrevne medikamenter for behandling av rusmisbruk og ilegge oppholds- og kontaktrestriksjoner, slik at den unge for eksempel ikke opprettholder eller gjenopptar kontakt med et uheldig miljø. Med en utvidet adgang til sluttgjennomføring med elektronisk kontroll, åpnes det for en kontrollert tilbakeføring, oppfølging og ettervern for den unge domfelte.

Som nevnt er det avgjørende for at ordningen skal fungere som et godt ettervern, som en trygg tilbakeføring til samfunnet og for å legge til rette for et kriminalitetsfritt liv, at straffegjennomføringen knyttes opp mot tilrettelagt innhold, at kriminalomsorgen planlegger overgangen mellom ubetinget fengsel og sluttgjennomføring godt, og at kriminalomsorgen igangsetter slik planlegging tidlig, se punkt 6.2.3.1 og punkt 6.5.3.1.

Forslaget imøtekommer både nærhetsprinsippet og normalitetsprinsippet for en særlig sårbar gruppe, se punkt 4.2. Departementet mener at forslaget kan ha stor betydning for en begrenset, men svært viktig, målgruppe.

#### *6.5.3.3 Særregler for helgjennomføring for unge domfelte*

Også for helgjennomføring foreslår departementet særregler for unge domfelte i en trappetrinnmodell. Departementet mener at også dette forslaget kan ha stor

betydning for en begrenset, men svært viktig og sårbar, målgruppe, og at forslaget imøtekommer nærhetsprinsippet og normalitetsprinsippet for denne gruppen.

Ordningen med særregler for domfelte som er under 18 år eller varig soningsudyktig foreslås videreført i straffegjennomføringsloven § 16 b nytt femte ledd.

Videre foreslås ordningen utvidet til også å gjelde domfelte mellom 18 og 21 år, men at det for denne aldersgruppen er et vilkår at domslengden er inntil 3 år, se forslaget til § 16 b nytt femte ledd andre og tredje punktum.

For domfelte mellom 21 og 25 år foreslås det at domslengden må være inntil 18 måneder, se forslaget til § 16 b nytt femte ledd fjerde punktum. Det foreslås ikke å gi unntak fra utelukkelsen av visse lovbruddskategorier for denne aldersgruppen. Det vises til at unge voksne i denne aldersgruppen normalt er mer modne, mindre sårbare og har et mindre oppfølgingsbehov. Domfelte i denne aldersgruppen vil også i hovedsak ha vært over 18 år da lovbruddet ble begått, ettersom det går relativt kort tid fra pådømmelse til eventuell helgjennomføring innvilges.

Forslaget om særregler for domfelte mellom 18 og 25 år vil sikre at færre unge faller utenfor utdanning og arbeidsliv på grunn av straffegjennomføring i fengsel, og med det redusere utenforskap blant unge voksne. Det vil også bidra til at domfelte kan holde kontakt med familie eller andre positive relasjoner. Selv om domfelte mellom 18 og 21 år unntas fra utelukkelsen av visse lovbruddskategorier, sikrer begrensningen i domslengden at de mest alvorlige dommene likevel utelukkes fra helgjennomføring med elektronisk kontroll. Alvorligheten i lovbruddet skal også være en sentral del av kriminalomsorgens skjønnsmessige vurdering, se punkt 6.8.2.

Ifølge Kriminalomsorgens rapport 12. juli 2021 er det et behov for å kunne foreta en individuell vurdering for denne gruppen domfelte, da de unge domfelte har andre behov en eldre voksne. Målet er at dette også skal føre til redusert tilbakefall for denne målgruppen.

Også ved helgjennomføring bør unntak fra de ordinære reglene bare gjøres når domfelte har særlig behov for oppfølging og det ellers anses hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Heller ikke forslaget om særregler for helgjennomføring for unge domfelte er ment å innebære at alle domfelte under 25 år skal gis unntak fra de ordinære reglene. De øvrige vilkårene for helgjennomføring med elektronisk kontroll må være oppfylt, og innvilgelse vil bero på en konkret skjønnsmessig vurdering av hensiktsmessighet, sikkerhet og tilrådelighet, jf. gjeldende straffegjennomføringsloven § 16 a første ledd og forskriften § 7-2 tredje ledd, som foreslås videreført i ny § 16 b første ledd bokstav b og c, se punkt 6.8.2. Også for helgjennomføring er det viktig at kriminalomsorgen foretar grundige, individuelle vurderinger.

Departementet mener at kriminalomsorgens skjønnsmessige vurdering, sammen med kriminalomsorgens oppfølging og kontrolltiltak, vil sikre at hensynet til samfunnssikkerheten og hensynet til fornærmede og eventuelle etterlatte ivaretas på en tilfredsstillende måte. Også for helgjennomføring foreslår departementet å videreføre kriminalomsorgens adgang til å sette vilkår og gjennomføre kontroll med at de overholdes i ny § 16 c, se punkt 6.8.7.2. På den måten kan kriminalomsorgen blant annet sikre at den unge ikke opprettholder kontakt med et

kriminelt miljø. Det vises også til det som fremgår ovenfor i punkt 6.5.3.2 om viktigheten av samarbeid med øvrige etater.

En mulig innvending mot å ha særregler for helgjennomføring for unge domfelte – og særlig domfelte som var under 18 år på handlingstidspunktet – kan være at dette kan undergrave rettens vurdering av behovet for å idømme ubetinget fengselsstraff. Departementet vil i denne sammenheng understreke at *straffereaksjonene* idømt av retten – herunder ubetinget fengselsstraff, ungdomsstraff, betinget straff med eller uten særvilkår om ungdomsoppfølging, oppholds- og kontaktrestriksjoner med eller uten elektronisk kontroll etter straffeloven § 57 og fullbyrding av subsidiær fengselsstraff ved brudd på ungdomsstraff etter § 52 c – har svært forskjellig formål fra *straffegjennomføring* utenfor fengsel med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er en gjennomføringsform, på lik linje med ubetinget fengsel, se blant annet Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) punkt 6.5 side 51 og nærmere omtale i punkt 6.6 nedenfor. Videre vises det til at det er kriminalomsorgen som vurderer gjennomføringsform og sikkerhetsnivå. Blant annet kan kriminalomsorgen beslutte at en som er dømt til ubetinget fengsel, etter nærmere vilkår, skal settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå (åpent fengsel) eller overgangsbolig, jf. straffegjennomføringsloven § 11 fjerde til sjette ledd. Den som gjennomfører hele straffen med elektronisk kontroll, kan også umiddelbart innsettes i fengsel ved brudd på vilkårene, jf. straffegjennomføringsloven § 14 sjuende ledd, se punkt 6.8.9.

Selv om domstolen ved idømmelse har valgt ubetinget fengselsstraff fremfor andre reaksjonsformer, tilsier formålet bak henholdsvis straffereaksjoner og straffegjennomføring at dette ikke i seg selv bør utelukke domfelte fra å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Departementet mener også at det er viktig å opprettholde det prinsipielle skillet mellom straff – som idømmes av domstolene – og straffegjennomføring – som er kriminalomsorgens ansvar. Om gjennomføring av hele straffen med elektronisk kontroll bør være en straffereaksjon som idømmes av domstolen er nærmere drøftet i punkt 6.6.3.1 nedenfor.

#### 6.5.3.4 *Konsekvenser av å utvide adgangen til straffegjennomføring med elektronisk kontroll for unge domfelte*

Unge domfelte under 25 år kan være en særlig krevende og utfordrende gruppe straffedømte. Blant annet kan mindre modenhet gjøre at de har mindre evne og vilje til å overholde forutsetninger og vilkår for bruk av elektronisk kontroll. Det er derfor grunn til å anta at det for denne gruppen vil kunne være økt risiko for unndragelse og manglende vedlikehold og manipulasjon av utstyr. Det er derfor særlig viktig at kriminalomsorgen foretar grundige vurderinger av både egnetheten for og sikkerheten ved slik gjennomføring. Det vises også til det som fremgår ovenfor om forutsetningen om at unntakene kun er ment å gjelde der domfelte har et særlig behov for oppfølging. I de tilfellene der straffegjennomføring med elektronisk kontroll innvilges etter særreglene i § 16 a femte ledd eller § 16 b femte ledd, må domfelte følges tettere enn i andre saker. Kriminalomsorgen og samarbeidspartnerne må likevel planlegge for eventuelle brudd for å redusere mulige konsekvenser.

## 6.6 Bør elektronisk kontroll være en straffereaksjon som idømmes av domstolen?

### 6.6.1 Gjeldende rett og tidligere vurderinger

I Norge er kompetansen til å beslutte at en fengselsstraff skal gjennomføres med elektronisk kontroll lagt til kriminalomsorgen. Det gjelder både for hel og delvis gjennomføring med elektronisk kontroll. I enkelte andre land, som for eksempel i Finland, er helgjennomføring med elektronisk kontroll innført som en egen straffereaksjon som idømmes av domstolen, se punkt 5.4.

Avgjørelser etter straffegjennomføringsloven treffes i hovedsak av lokalt nivå i kriminalomsorgen, jf. straffegjennomføringsloven § 6. Det er friomsorgskontorene som vurderer om domfelte oppfyller vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I saker om helgjennomføring er det friomsorgskontoret som treffer vedtak om innvilgelse eller avslag. I saker om delvis gjennomføring med elektronisk kontroll oversender friomsorgen sin innstilling til det fengselet hvor domfelte gjennomfører straffen, som fatter vedtak i saken. Når domfelte er idømt fengselsstraff på mer enn 10 år, fattes vedtaket av regionalt nivå, jf. straffegjennomføringsloven § 6 andre ledd andre punktum. Lokalt nivå er likevel gitt myndighet til å avslå søknader hvor domfelte er idømt mer enn 10 års fengselsstraff, jf. forskrift om straffegjennomføring § 2-1.

Forvaltningsloven gjelder for kriminalomsorgens avgjørelse om straffegjennomføring med elektronisk kontroll, med de unntak som følger av straffegjennomføringsloven § 7. Beslutning om å innvilge eller avslå søknad om straffegjennomføring med elektronisk kontroll er et enkeltvedtak som kan påklages av domfelte, jf. forvaltningsloven § 28.

Europarådet har i sin anbefaling CM/Rec (2014) 4 om elektronisk kontroll anbefalt at avgjørelser om ileggelse eller opphevelse av elektronisk kontroll «shall be taken by the judiciary or allow for a judicial review», se anbefalingen punkt 2. I Europarådets «explanatory memorandum» er anbefalingen utdypet slik:

«What is important here is that in cases where a decision is taken by an administrative body, including prison and probation services, effective judicial review is available to the persons concerned. Judicial review may be undertaken by a specific judicial body, a parole board or an ombudsman; where parole boards themselves make or revoke an order involving electronic monitoring, their decisions should in turn be reviewed by a judicial authority.»

Ved etableringen av ordningen med elektronisk kontroll i Norge, ble det reist spørsmål om hvorvidt dette skulle være en straffereaksjon som skulle idømmes av domstolen, eller en straffegjennomføringsform som skulle besluttes av kriminalomsorgen. Selv om det var enkelte motforestillinger, var det relativt bred enighet om at ordningen skulle være en straffegjennomføringsform, og slik sikre at ordningen forble et reelt alternativ til ubetinget fengselsstraff, se Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) punkt 6.4.1 side 48–49. Departementet viste til at innføringen av elektronisk kontroll bygget på reglene om gjennomføring utenfor fengsel i straffegjennomføringsloven § 16 («hjemmesoning») og til at elektronisk kontroll kun skulle benyttes etter nærmer angitte vilkår, se proposisjonen punkt 6.5 side 50 flg.

Forut for lovendringen i 2020 (se blant annet punkt 4.1) sendte departementet forslaget på høring 9. november 2017. I sine høringssvar etterspurte Politidirektoratet og Politihøgskolen en ny vurdering av om straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal være en straffegjennomføringsform styrt av kriminalomsorgen eller en alternativ reaksjonsform idømt av domstolen. Politidirektoratet pekte på at det i sin høringsuttalelse ved innføringen av ordningen, stilte seg bak at soning med elektronisk kontroll skulle være en straffegjennomføringsform. Direktoratet mente imidlertid at omfanget med det nye forslaget ble så stort at utvidelsen aktualiserte spørsmålet på nytt. Politidirektoratet skrev blant annet (gjengitt i Prop. 132 L (2018–2019) punkt 4.6 side 14):

«Hensynene til forutberegnelighet, åpenhet og dynamikk i strafferettspleien tilsier imidlertid at domstolen i større grad bør være toneangivende i utviklingen av EK-instituttet. Sett bort fra forvaringsinstituttet er ubetinget fengsel den mest inngripende straffereaksjonen vi har i Norge. Ubetinget fengsel skiller seg også markant fra EK-soning, noe som tilsier at domstolen bør ha større innflytelse på helgjennomføring med EK-soning. Tradisjonelt utviser forvaltningen stor varsomhet i overprøving av domstolens vurderinger og konklusjoner. Ordningen med EK-soning er i så henseende et lovfestet unntak fra dette prinsippet.»

Departementet kommenterte dette i Prop. 132 L (2018–2019) punkt 4.7 side 16, og viste til Kriminalomsorgsdirektoratets redegjørelse 2. juli 2018, som er gjengitt:

«Spørsmålet om hvorvidt elektronisk kontroll skulle være en selvstendig straffereaksjon eller [innføres] som en gjennomføringsform ble grundig [drøftet] i forarbeidene til ordningen da den ble etablert i 2008. Justisdepartementet var av den klare oppfatning at elektronisk kontroll skulle etableres som en straffegjennomføringsform. Et av de viktigste hensynene var å unngå en uheldig netwidening-effekt, ved at innføring av elektronisk kontroll utilsiktet ville føre til en strengere straffepraksis. [...]

KDI er av den oppfatning at selv om forslaget innebærer en utvidelse av gjennomføringstiden og således en større søkermasse, vil likevel lovbruddskategorien sette begrensninger for hvor mange og hvilke grupper av domfelte som vil kunne få innvilget helgjennomføring med EK, og at dagens ordning med administrativ beslutningsmyndighet fungerer meget godt og begrunnelsen fra 2008 fremdeles [er] relevant.

En annen fordel ved dagens ordning er at beslutning om tilbakeføring til fengsel ved brudd er svært effektiv. I dag blir domfelte overført til fengsel etter beslutning fra kriminalomsorgen i løpet av svært kort tid, gjerne samme dag. Det er viktig for gjennomføringens omdømme og effekt at brudd på vilkår håndteres raskt, effektivt og konsekvent. Vissheten om kriminalomsorgens reaksjon på eventuelle brudd antas også å virke preventivt. Bruddandelen er også svært lav, i 2017 var det kun 3,9 % som ble overført fengsel. For straffereaksjoner som avgjøres av domstolene må også bruddsaker behandles der, noe som medfører belastning på systemet og er uheldig for den preventive effekten av kriminalomsorgens reaksjoner.

KDI mener at det etter ti år med elektronisk kontroll ikke foreligger erfaringer som skulle tilsi at det bør gjøres endringer i forhold til hvem som beslutter elektronisk kontroll i den enkelte sak. Kriminalomsorgen har opparbeidet seg god forvaltningspraksis og erfaring gjennom de siste årene. Dette har bidratt til å sikre at kriminalomsorgen treffer avgjørelser om straffegjennomføring med EK som både hensyntar den domfelte, samt hensynet til allmenheten. Kriminalomsorgen [har] fått et betydelig erfaringsgrunnlag, noe som bidrar til at regelverket knyttet til EK stadig er i utvikling og tilpasses både domfelte og samfunnet på best mulig måte. Videre



ivaretas domfeltes rettigheter gjennom muligheten til å klage på et vedtak til overordnet nivå, dette innebærer blant annet at domfelte gis mulighet til å uttale seg i saken og således fremme sin side før en eventuell avgjørelse tas. Domfelte kan også løfte saken til Ombudsmannen. Rettssikkerheten anses således å være ivarettatt.»

Etter departementets vurdering var ikke utvidelsen av tillatt domslengde og gjennomføringstid fra inntil 4 til inntil 6 måneder så betydelig at den krevde en ny fullstendig vurdering av spørsmålet om å overføre beslutningsmyndigheten til domstolen, se Prop. 132 L (2018–2019) punkt 4.7 side 17. Spørsmålet om beslutningen burde overføres til domstolen var heller ikke en del av høringen.

### **6.6.2 Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling**

Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler i sin rapport 12. juli 2021 at kompetansen til å treffe beslutning om både hel- og delgjennomføring av straff med elektronisk kontroll fortsatt skal ligge hos kriminalomsorgen. Til grunn for anbefalingen ligger direktoratets forslag om å ikke utvide mulig domslengde for helgjennomføring og å utvide gjennomføringstiden for delvis gjennomføring til inntil 12 måneder. Direktoratet legger blant annet vekt på at domfeltes rettssikkerhet ivaretas gjennom muligheten til å klage på vedtak til overordnet nivå, og gjennom muligheten til å løfte saken til Sivilombudet. Videre legger direktoratet særlig vekt på at kriminalomsorgen, siden etableringen av ordningen, har opparbeidet erfaring, kompetanse og rutiner for å gjøre de relevante vurderingene. I saker som gjelder delvis gjennomføring med elektronisk kontroll, viser direktoratet til at det vil være kriminalomsorgen som har best kjennskap til domfelte og derfor vil være nærmest til å vurdere om delgjennomføring er hensiktsmessig og sikkerhetsmessig forsvarlig på tidspunktet for vurderingen.

Avslutningsvis peker direktoratet på at dagens ordning sikrer at beslutning om tilbakeføring til fengsel ved brudd på vilkår, kan fattes og håndteres svært effektivt.

### **6.6.3 Departementets vurdering og forslag**

#### *6.6.3.1 Avgjørelsesmyndighet ved helgjennomføring*

Departementets forslag om utvidelse av adgangen til bruk av helgjennomføring innebærer en utvidelse av kriminalomsorgens kompetanse til å avgjøre hvordan dommer på ubetinget fengsel skal gjennomføres. Det samme gjelder forslaget om utvidet adgang til helgjennomføring for domfelte mellom 18 og 25 år.

Departementet foreslår likevel at helgjennomføring forblir en straffegjennomføringsform som besluttes av kriminalomsorgen.

De betydelige forskjellene mellom tradisjonell gjennomføring av fengselsstraff og straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll, kunne tilsi at kompetansen til å beslutte helgjennomføring burde ligge hos domstolen. Det kan også reises spørsmål om utvidelsen av domslengden for helgjennomføring til inntil 9 måneders ubetinget fengselsstraff innebærer en for stor overføring av kompetanse fra domstolen til kriminalomsorgen. Som Politidirektoratet pekte på i sitt høringssvar til høringsnotatet 9. november 2017, kan hensynene til forutberegnelighet, åpenhet og dynamikk i strafferettspleien tilsi at domstolen bør være toneangivende i utviklingen av ordningen med bruk av elektronisk kontroll.

Disse argumentene kan sies å gjøre seg gjeldende med enda større tyngde når domslengden nå foreslås utvidet til inntil 9 måneder.

Selv med utvidelsene som foreslås i dette høringsnotatet, mener departementet at begrunnelsen fra etableringen av ordningen i 2008 og utvidelsene i 2020 fortsatt er relevant. Departementet legger særlig vekt på at straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal fremstå som et reelt alternativ til straffegjennomføring i fengsel. Det er kriminalomsorgen som vurderer hvilket sikkerhetsnivå domfelte skal sone under, herunder om domfelte skal innsettes direkte på åpen soning, jf. straffegjennomføringsloven § 15. På samme måte er det kriminalomsorgen som, etter departementets vurdering, er best skikket til å vurdere om domfelte bør gjennomføre soningen utenfor fengsel med elektronisk kontroll.

Videre fungerer dagens ordning godt. Kriminalomsorgen har opparbeidet gode rutiner og erfaring med å vurdere søknader om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Det gjenspeiles i den lave andelen brudd på forutsetninger og vilkår, som i 2022 var på 5,8 prosent. Dette regnes som svært lavt sammenlignet med andre straffegjennomføringsformer.

Begrensningene som ligger i utelukkelsen fra helgjennomføring for bestemte lovbruddskategorier setter dessuten tydelige grenser for kriminalomsorgens kompetanse til å innvilge helgjennomføring.

Som også Kriminalomsorgsdirektoratet påpeker, er det en risiko ved å gjøre elektronisk kontroll til en straffereaksjon som idømmes av domstolen, at gjennomføringsformen i praksis vil erstatte mindre inngripende straffer, som samfunnsstraff og betinget fengselsstraff. Det vil i så fall bety en økt bruk av mer inngripende straffegjennomføring.

Kriminalomsorgsdirektoratet skal ha sett eksempler på at domstolen har idømt ubetinget fengselsstraff med en uttalt forventning om at kriminalomsorgen innvilger domfelte straffegjennomføring med elektronisk kontroll. En slik praksis er problematisk. Slik prosessen er lagt opp i dag, har domstolen sjelden god nok kunnskap om hvorvidt domfelte faktisk oppfyller vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Om kompetansen til å ilegge straffegjennomføring med elektronisk kontroll legges til domstolen, ville det medføre behov for en grundigere utredning av om forutsetningene for slik gjennomføring er til stede før dom kan avsies. En slik undersøkelse vil måtte omfatte siktedes boforhold, om eventuelle samboende samtykker og høring av eventuelle berørte barn. Det må også avklares om det er sikkerhetsmessige forhold som tilsier at slik gjennomføring ikke kan idømmes. Saken må også være tilstrekkelig opplyst for at domstolen skal kunne ta stilling til om slik gjennomføring er hensiktsmessig og tilrådelig. En del saker med kortere dommer avgjøres ved tilståelsesak, uten offentlig oppnevnt forsvarer og uten at påtalemyndigheten møter. Den brede utredningen som en idømmelse av helgjennomføring med elektronisk kontroll forutsetter, ville dermed medført at en rekke av disse sakene ikke ville vært egnet til slik forenklet behandling i retten. Å legge beslutningsmyndigheten til domstolene ville dermed medført et betydelig økt ressursbehov i domstolene.

Også hensynet til en effektiv oppfølging av vilkår og brudd taler for å bevare helgjennomføring som en straffegjennomføringsform som besluttes administrativt. Hvis elektronisk kontroll gjøres til en egen straffereaksjon, ville det være naturlig

om det også var domstolen som beslutter eventuelle endringer av vilkår for straffegjennomføringen og eventuell tilbakeføring til fengsel ved brudd. Dette ville gå på bekostning av effektiviteten i oppfølgingen av domfelte, medføre en ytterligere merbelastning på rettssystemet og være uheldig for den preventive virkningen av kriminalomsorgens raske reaksjon ved brudd. Ved dagens ordning håndteres endring av vilkår, og håndtering av brudd på forutsetninger og vilkår, effektivt og med eventuell rask innsettelse i fengsel, gjerne samme dag. Som Kriminalomsorgsdirektoratet påpeker, er det viktig for ordningens omdømme og effekt at brudd håndteres raskt. Vissheten om kriminalomsorgens umiddelbare oppfølging antas å virke preventivt.

Løsningen med å la kriminalomsorgen beslutte om domfelte skal kunne gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll, deles også med Sverige og Danmark, se punkt 5.2 og 5.3. I de landene kan riktignok helgjennomføring bare innvilges for dommer på inntil 6 måneders fengsel. På den annen side begrenses den norske kriminalomsorgens kompetanse ved at flere lovbruddskategorier er unntatt fra adgangen til helgjennomføring, noe som ikke er tilfelle i Sverige eller Danmark. I Finland er helgjennomføring en straff som idømmes av domstolene. Også der er maksimal domslengde 6 måneder, se punkt 5.4.

Dersom domfelte er uenig i resultatet av behandlingen av søknaden, kan vedkommende klage til overordnet nivå i kriminalomsorgen, jf. straffegjennomføringsloven § 7, jf. forvaltningsloven § 28. Den endelige avgjørelsen kan videre bringes inn for retten eller Sivilombudet. Departementet mener at denne ordningen i tilstrekkelig grad ivaretar domfeltes rettssikkerhet, og er i tråd med Europarådets anbefaling.

#### 6.6.3.2 *Avgjørelsesmyndighet ved sluttgjennomføring*

Også for sluttgjennomføring foreslår departementet at beslutningsmyndigheten fremdeles skal ligge hos kriminalomsorgen. Dette selv om adgangen til sluttgjennomføring utvides betydelig. Mulig gjennomføringstid foreslås som nevnt utvidet fra inntil 6 måneder til inntil 12 måneder, i tillegg til opphevelse av lovbruddsbegrensningene, se punkt 6.2.3 ovenfor. De samme hensynene som gjør seg gjeldene for å beholde beslutningsmyndigheten hos kriminalomsorgen i saker om helgjennomføring, gjør seg gjeldende i saker om sluttgjennomføring.

Videre legger departementet til grunn at det vil være vanskelig på domstidspunktet å forutse hvorvidt domfelte vil være egnet for straffegjennomføring med elektronisk kontroll når en tredel av straffen er gjennomført.

Løsningen med å la kriminalomsorgen beslutte om domfelte skal kunne gjennomføre deler av straffen med elektronisk kontroll, deles også med de øvrige nordiske landene, herunder Island, der lovverket åpner for at enkelte domfelte kan gjennomføre deler av straffen med elektronisk kontroll i opp mot ett år etter beslutning av kriminalomsorgen, se punkt 5.5.

Adgangen til å klage, samt bringe saken inn for retten eller Sivilombudet, gjelder tilsvarende ved beslutning om sluttgjennomføring som ved beslutning om helgjennomføring. Departementet mener derfor at domfeltes rettssikkerhet er tilstrekkelig ivarettatt, og at ordningen er i tråd med Europarådets anbefaling.

## **6.7 Bør adgangen til straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16 videreføres?**

### **6.7.1 Gjeldende rett**

Straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16 er en delvis gjennomføring utenfor fengsel som skjer i domfeltes hjem, og kalles gjerne «hjemmesoning».

Gjennomføringsformen har mange likhetstrekk med delvis gjennomføring med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 a, og mange av forutsetningene og vilkårene er de samme. Ved straffegjennomføring utenfor fengsel etter § 16 er det imidlertid ingen maksimal gjennomføringstid, ingen absolutt skranke knyttet til lovbruddskategorier, og ordningen kan først igangsettes når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Videre må domfelte ha vist en «særlig positiv utvikling». Det innebærer at domfelte må ha anstrengt seg ekstra for å gjøre noe med livssituasjonen sin, og over tid ha vist evne og vilje til å endre et kriminelt handlingsmønster, se Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 7.2.3.5 side 67–68. Ved straffegjennomføring etter § 16 kan domfelte ikke underlegges elektronisk kontroll.

### **6.7.2 Utfordringsbildet og Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling**

Etter at ordningen med straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll ble innført, har ordningen med hjemmesoning etter § 16 vært svært lite brukt. I 2022 gjennomførte kriminalomsorgen 17 saker etter § 16 (tilsvarende tall for straffegjennomføring med elektronisk kontroll er som nevnt om lag 3 300 saker, hvorav 289 gjaldt delvis gjennomføring med elektronisk kontroll, se punkt 4.1).

I et innspill til Justis- og beredskapsdepartementet 13. oktober 2023 har Kriminalomsorgsdirektoratet foreslått å oppheve adgangen til straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16. Direktoratet viser til at ordningen er svært lite brukt, og at den, ifølge direktoratet, i praksis har vært benyttet for domfelte, som på grunn av begrensninger for gitte lovbruddskategorier, ikke kan innvilges delvis gjennomføring med elektronisk kontroll. Dersom forslaget om å utvide målgruppen for delvis gjennomføring med elektronisk kontroll iverksettes, mener direktoratet at behovet for ordningen med hjemmesoning etter § 16 vil bli ytterligere redusert eller overflødig.

### **6.7.3 Departementets vurdering og forslag**

Forslaget om utvidelse av adgangen til delvis gjennomføring med elektronisk kontroll – både forslaget om opphevelse av begrensningen ved lovbruddskategorier og forslaget om utvidet gjennomføringstid, se punkt 6.2.3 – innebærer at ordningene blir likere hverandre. Også forslaget om å kunne benytte digitale kontrolltiltak ved soning etter straffegjennomføringsloven § 16 – se punkt 7 – innebærer at ordningene blir likere. En vesensforskjell er likevel at den domfelte i utgangspunktet ikke underlegges elektronisk kontroll ved straffegjennomføring etter straffegjennomføringsloven § 16. Departementet mener det kan være behov for å opprettholde denne gjennomføringsformen for å gi

kriminalomsorgen et videre spillerom for individuelt å tilpasse straffegjennomføringen til den enkelte domfelte.

Adgangen til straffegjennomføring utenfor fengsel etter gjeldende § 16 foreslås videreført i samme bestemmelse. I tillegg til de vilkårene som i dag gjelder for slik gjennomføring, foreslår departementet at det lovfestes at det også for denne straffegjennomføringsformen er et vilkår at ordningene anses «tilrådelig» og at domfelte og myndige samboende må samtykke, og berørte barn høres, se henholdsvis punkt 6.8.2 og punkt 6.8.5. De generelle vilkårene foreslås flyttet til § 16 c, se punkt 6.8.1 nedenfor. For øvrig foreslår departementet redaksjonelle endringer i § 16, som ikke innebærer realitetsendringer.

Betegnelsen «hjemmesoning» gir ikke noen god beskrivelse av gjennomføringsformen, ettersom straffegjennomføring med elektronisk kontroll som hovedregel også gjennomføres i hjemmet. Departementet foreslår å benevne gjennomføringsformen etter § 16 som «gjennomføring av siste del av fengselsstraffen utenfor fengsel».

## **6.8 Felles bestemmelser for straffegjennomføring utenfor fengsel, sluttgjennomføring og helgjennomføring**

### **6.8.1 Oversikt**

De generelle vilkårene for helgjennomføring og delgjennomføring (sluttgjennomføring) fremgår i dag delvis i straffegjennomføringsloven § 16 og delvis i § 16 a. Vilårene i § 16 gjelder også for straffegjennomføring utenfor fengsel («hjemmesoning»). Departementet foreslår å omstrukturere bestemmelsene for å bedre strukturen i regelverket. Det foreslås som nevnt i punkt 6.1.3 og punkt 6.7.3 at de sentrale hovedvilkårene og de vilkårene som gjelder særskilt for de enkelte gjennomføringsformene reguleres i henholdsvis § 16 for straffegjennomføring utenfor fengsel, § 16 a for sluttgjennomføring og ny § 16 b for helgjennomføring. De øvrige vilkårene som gjelder generelt for alle de tre gjennomføringsformene, foreslås regulert i ny § 16 c. Videre foreslår departementet å regulere enkelte forhold som i dag ikke er direkte regulert i loven. Dette gjelder særlig vilkåret om samtykke fra domfelte og myndige husstandsmedlemmer, samt krav om høring av barn, se punkt 6.8.5.2. Adgangen til bruk av digital kontroll foreslås regulert i ny § 16 d, se punkt 7 nedenfor.

### **6.8.2 Skjønnsmessige vilkår**

For straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll er det etter gjeldende rett et vilkår at gjennomføringsformen er «hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet», jf. § 16 a første ledd første punktum, og at verken «formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler imot det», jf. første ledd andre punktum. Videre følger det av forskrift om straffegjennomføring § 7-2 tredje ledd at straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke skal innvilges dersom formålet med straffen eller sikkerhetsmessige grunner taler mot det, eller «det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen eller det ellers anses utilrådelig».

Disse vilkårene foreslås videreført henholdsvis i § 16 a første ledd bokstav c og d for sluttgjennomføring, og i § 16 b første ledd bokstav b og c for helgjennomføring. Kravet i forskriften § 7-2 tredje ledd om at det ikke må være grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen, anses å inngå i kriminalomsorgens sikkerhets- og tilrådelighetsvurdering, og ordlyden foreslås ikke videreført. Bestemmelsen i forskriften § 7-2 tredje ledd foreslås derfor opphevet.

Sentralt i den skjønsmessige vurderingen er blant annet lovbruddets alvorlighet, særlige forhold ved domfelte og eventuelle samboende, hensyn til berørte barn, og domfeltes behov for oppfølging. Ved sluttgjennomføring er også domfeltes progresjon og behov for ettervern sentralt.

For straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16 er det et vilkår at gjennomføringsformen er «hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet», jf. § 16 første ledd første punktum, se også punkt 6.7.3. Videre skal slik overføring ikke besluttes dersom «formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler mot det», jf. § 16 første ledd tredje punktum. Disse vilkårene foreslås videreført uten realitetsendring i § 16 første ledd bokstav b og c. I tillegg foreslår departementet å innføre et krav om at gjennomføringsformen «ellers anses tilrådelig», se forslaget til første ledd bokstav c. Dette samsvarer med dagens krav i forskrift om straffegjennomføring § 7-2 tredje ledd for straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

### **6.8.3 Krav om fast bopel – gjennomføring i institusjon**

#### *6.8.3.1 Gjeldende rett*

Det følger av gjeldende § 16 a tredje ledd i straffegjennomføringsloven, jf. § 16 andre ledd første punktum at en forutsetning for straffegjennomføring utenfor fengsel – både med og uten elektronisk kontroll – er at domfelte har «fast bopel» og er «sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak». Kravet til egnet bolig er nærmere regulert i forskrift om straffegjennomføring § 7-3 første ledd og kriminalomsorgens rundskriv KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 16a (1).1.4, punkt 16a (1).1.13 og punkt 16a (1).2.1. I forskrift om straffegjennomføring § 7-3 første ledd, er kravet til bolig formulert slik: «egnet bolig med innlagt elektrisitet og mulighet for egnet telefonforbindelse». Av rundskrivet følger det at egnet bolig kan være folkeregistrert eller midlertidig bolig, herunder eget eller foreldrenes hjem, der domfelte studerer, fosterhjem eller – i særlige tilfeller – i institusjon der domfelte bor. Slik institusjon vil kunne være blant annet en folkehøgskole særlig tilrettelagt for funksjonshemmede, aldershjem, barnevernsinstitusjon eller botreningstiltak i offentlig regi, se rundskrivet punkt 16a (1).2.1.1. Av samme punkt følger det at straffegjennomføring med elektronisk kontroll i institusjon bare skal innvilges dersom domfelte har «et særskilt behov, fortrinnsvis av helsemessig karakter, som i særlig grad kan ivaretas gjennom opphold på institusjon».

#### *6.8.3.2 Departementets vurdering og forslag*

På grunn av begrensningene i KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 16a (1).2.1.1 blir adgangen til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll i institusjon – herunder i barnevernsinstitusjon – lite brukt. Departementet mener at de begrensningene som fremgår av retningslinjene på dette punktet går for langt. Dersom domfelte

bor på institusjon – herunder på barnevernsinstitusjon – og denne boligen anses egnet til gjennomføring av straff med elektronisk kontroll, mener departementet at terskelen for å kunne få innvilget slik gjennomføring ikke skal være høyere enn i andre tilfeller. Departementet inviterer høringsinstansene til å gi en vurdering av hvilke hindrer som står i veien for at straffegjennomføring med elektronisk kontroll i institusjon – herunder i barnevernsinstitusjon – kan brukes mer.

Gjennomføring av straff med elektronisk kontroll i institusjon forutsetter at straffegjennomføringen kan skje i tråd med formålet med institusjonsoppholdet, og innenfor rammene av institusjonens faglige innretning. Straffegjennomføringen vil verken utvide eller innskrenke adgangen til institusjonsopphold, eller de kontrolltiltak eller tvangshjemler institusjonen eventuelt har. Hvorvidt domfelte skal ha opphold på en institusjon reguleres av særlovgivningen på området, for eksempel barnevernsloven. Det er kun straffegjennomføringen som kontrolleres av kriminalomsorgen. Slik kontroll skal gjennomføres av kriminalomsorgen, og kan ikke delegeres til institusjonen. Det vises for øvrig til departementets vurdering av gjennomføringen av *varetekt med elektronisk kontroll* i institusjon i Prop. 139 L (2022–2023) punkt 30.2.7 side 273 flg., som gjør seg gjeldende også ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll i institusjon.

Etter departementets vurdering innebærer ikke dette behov for endring av ordlyden i straffegjennomføringsloven eller forskriften. Vilkåret om at domfelte må ha «fast bopel og være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak», foreslås derfor videreført i henholdsvis § 16 første ledd bokstav d for straffegjennomføring utenfor fengsel, i § 16 a første ledd bokstav e for sluttgjennomføring, og i § 16 b første ledd bokstav d for helgjennomføring. Departementet vil presisere at kommunens plikt til å bistå med å skaffe bolig etter boligsosialloven § 6, og barnevernets ansvar for institusjonsopphold etter barnevernsloven § 6-1 eller § 6-2 gjelder også for domfelte som kan være aktuelle for straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Kravene til samtykke ved gjennomføring i institusjon eller kommunal boenhet omtales nedenfor i punkt 6.8.5.

#### **6.8.4 Krav om sysselsetting**

Det følger av straffegjennomføringsloven gjeldende § 16 a tredje ledd, jf. § 16 andre ledd første punktum at det er en forutsetning for gjennomføring av straff etter bestemmelsene at domfelte «skal [...] være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak». Videre følger det av forskriften § 7-4 andre ledd at domfelte skal være sysselsatt i Norge, at sysselsettingen skal kunne kontrolleres og at kravet om sysselsetting kan fravikes helt eller delvis «dersom det er umulig å aktivisere domfelte, eller aktiviseringen må begrenses på grunn av domfeltes helsetilstand, soningsudyktighet eller funksjonshemming». Kravet til sysselsetting er nærmere regulert i KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 16a (1).3.6. I utgangspunktet skal sysselsettingen skje utenfor hjemmet og utgjøre mellom 20 og 45 timer per uke, jf. punkt 16a (1).3.6.3.

I kunnskapsoppsummeringen fra 2024 fant Vista Analyse at arbeid som en obligatorisk del av straffegjennomføringen med elektronisk kontroll er viktig for å redusere tilbakefall til ny kriminalitet, se punkt 2.1. Departementet ønsker å tydeliggjøre viktigheten av sysselsettingskravet, og sikre at sysselsettingen har et innhold som i størst mulig grad bidrar positivt til domfeltes tilbakeføring til et

kriminalitetsfritt liv i samfunnet. Departementet foreslår derfor å presisere kravet til sysselsetting i forskrift om straffegjennomføring § 7-4 andre ledd nytt andre punktum. Der foreslås det at sysselsettingen, så langt det er mulig, skal være av et innhold og omfang som gjør domfelte i stand til å delta i alminnelig sysselsetting etter avsluttet straffegjennomføring. Dette er ikke ment å innebære en endring av terskelen for å få innvilget straffegjennomføring med elektronisk kontroll, men å gi en føring for hvilke rammer kriminalomsorgen skal sette for sysselsettingen. Hva dette innebærer i det enkelte tilfellet vil variere. Det sentrale er at den sysselsettingen som velges ikke skal velges utelukkende for å oppfylle sysselsettingskravet, men faktisk ha som mål å gjøre domfelte i stand til et liv uten kriminalitet etter gjennomført straff. Dette antas å gi bedre tilbakeføring til samfunnet, som igjen kan bidra til å redusere risikoen for tilbakefall.

Kravet til sysselsetting i forskrift om straffegjennomføring § 7-4 andre ledd gjøres gjeldende også for straffegjennomføring etter straffegjennomføringsloven § 16, se forslag til endring i forskriften § 3-8 fjerde ledd.

## **6.8.5 Krav til samtykke og høring av barn**

### *6.8.5.1 Gjeldende rett*

At *domfelte* må samtykke til gjennomføringen av straff utenfor fengsel, følger i dag implisitt av at domfelte må søke om slik gjennomføring, men fremgår ikke direkte av lov- eller forskriftsbestemmelser. Av kriminalomsorgens rundskriv KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 16a (1).2.1 fremgår det imidlertid at domfeltes samtykke skal være skriftlig og skal avgis i forbindelse med egnethetsvurderingen.

For hel og delvis gjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll, følger det av straffegjennomføringsloven § 7-3 andre ledd at alle som *bor sammen med* domfelte og er over 18 år, må samtykke til at domfelte innvilges slik gjennomføring. Dette er nærmere regulert i KSF-2008-9001. Samtykke fra samboende innhentes etter en obligatorisk samtale med kriminalomsorgen, som kan gjennomføres med eller uten domfelte til stede, jf. rundskrivet kapittel 3 punkt 16a (1).2.2. Den samboende skal orienteres om at samtykket kan trekkes når som helst. Hvis samboende som tidligere har samtykket i straffegjennomføringen trekker samtykket tilbake, skal kriminalomsorgen utrede hva som er årsaken til tilbaketrekkingen, og om det er mulig å opprettholde straffegjennomføringen ved at domfelte tar opphold i en annen bolig, før det besluttes avbrudd eller gjeninnsettelse i fengsel, se rundskrivet punkt 16a (1).7.6. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan likevel ikke innvilges dersom lovbruddet ble begått mot noen domfelte fortsatt bor sammen med, uavhengig av om den samboende samtykker, se rundskrivet punkt 16a (1).1.10. Av punkt 16a (1).2.1.1 følger det at kravet om at alle samboende må samtykke ikke gjelder for samboende i institusjon. Den aktuelle institusjonen må imidlertid samtykke.

Noen tilsvarende bestemmelser om krav til samtykke fra samboende finnes ikke for straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16.

*Barns medvirkning* er regulert i forskrift om straffegjennomføring § 1-3, og særskilt for straffegjennomføring med elektronisk kontroll i § 7-9. Etter ordlyden i § 7-9 gjelder denne retten alle barn, ikke bare barn som har domfelte som forelder, og det er ikke noe krav om at barnet bor fast i samme hjem som den domfelte for å bli betraktet som «berørt». I KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 16a (1).8.2.1 er det



likevel presisert at barn som kun har sporadiske samvær med domfelte på dagtid, ikke omfattes av informasjonsplikten. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet, jf. barnelova § 31. Det samme følger av Grunnloven § 104 første ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 12 nr. 1. Når barnet har fylt 12 år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-9 andre punktum, jf. barnelova § 31.

Disse reglene om barns rett til å uttale seg, må forstås i lys av Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1, som sier at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Se også punkt 2.1.

#### 6.8.5.2 Departementets vurdering og forslag

Samtykke er et grunnleggende vilkår for *gjennomføring av straff utenfor fengsel med elektronisk kontroll*. Videre er høring av barn viktig for å kunne ivareta plikten til å vurdere hensynet til barnets beste. Departementet foreslår derfor at krav om samtykke og høring av barn reguleres i loven, og at det inntas i henholdsvis § 16 a som nytt tredje ledd for sluttgjennomføring, og i ny § 16 b tredje ledd for helgjennomføring.

Departementet foreslår å lovfeste at domfelte må samtykke i henholdsvis § 16 a første ledd bokstav f for sluttgjennomføring, og i § 16 b første ledd bokstav e for helgjennomføring. I tillegg foreslår departementet å videreføre kravet om samtykke fra samboende over 18 år i gjeldende § 7-3 andre ledd i forskrift om straffegjennomføring, og at dette inntas i henholdsvis straffegjennomføringsloven § 16 a første ledd bokstav g for sluttgjennomføring, og i § 16 b første ledd bokstav f for helgjennomføring. Bestemmelsen om samtykke i gjeldende § 7-3 andre ledd i forskrift om straffegjennomføring foreslås opphevet.

Ordlyden i gjeldende § 7-3 andre ledd kan gi inntrykk av at et samtykke ikke kan trekkes. Ordlyden foreslås endret fra «skal ha samtykket» til «samtykker», for å understreke at samtykke må foreligge på ethvert tidspunkt i løpet av gjennomføringen. Dersom et nødvendig samtykke trekkes, er ikke vilkårene for gjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll lenger oppfylt, og domfelte må i utgangspunktet overføres til fengsel. Dette er likevel ikke til hinder for at kriminalomsorgen undersøker om det er mulig å opprettholde straffegjennomføringen ved at domfelte flytter til en annen bolig. Se for øvrig forslag til endring i straffegjennomføringsloven § 14 sjuende ledd i punkt 6.8.9.

Nærmere regulering av informasjon til og innhenting av samtykke fra samboende over 18 år foreslås inntatt i ny § 7-10 første ledd i forskrift om straffegjennomføring. Der foreslås det presisert at alle som bor sammen med domfelte, og som er over 18 år, skal gis informasjon og avgi samtykke før beslutningen om gjennomføringsformen tas.

Når det gjelder samtykke ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll i institusjon, viser departementet til omtalen av tilsvarende gjennomføring av varetekt i Prop. 139 L (2022–2023) punkt 30.2.7.4 side 274:

«Dersom oppholdspåbudet skal gjennomføres i en institusjon eller en boenhet, foreslår departementet at samtykke må innhentes av de øvrige myndige beboerne som vil ha kontakt med siktede og/eller vil bli berørt av kontrollene på stedet. Det vises til det som fremgår ovenfor i punkt 30.2.4.4. Beboere som deler rom/oppholdsrom med siktede og beboere som vil bli berørt av kontroller i rom som utgjør deres faste

oppholdssted vil være å regne som samboende i denne sammenhengen. I tillegg må mindreårige samboendes verger samtykke. Eventuelle mindreårige husstandsmedlemmers rett til å uttale seg gjelder også mindreårige samboende på institusjonen, og deres syn skal tillegges vekt etter alder og modenhet, se punkt 30.2.4.4, samt i hvilken grad de blir berørt av gjennomføringen. Hensynet til de samboende personene på institusjon og innretningen på institusjonen må inngå som en del av rettens risikovurdering ved fastsettingen av oppholdspåbudet, se punkt 30.2.2.4. Oppholdspåbud i institusjon kan bare gjennomføres dersom institusjonen samtykker. Dersom varetekt gjennomføres i kommunal boenhet, er det kommunen som må samtykke.»

Departementet mener at det samme bør gjelde ved gjennomføring av straff med elektronisk kontroll i institusjon, og foreslår at dette reguleres i ny § 7-10 andre ledd i forskrift om straffegjennomføring.

For å sikre frie uttalelser foreslår departementet at det forskriftsfestes at høring av samboende, og eventuelt avgivelse av samtykke, skal gis uten at domfelte er til stede. Det foreslås også forskriftsfestet at samtykke kan trekkes på ethvert tidspunkt. Kriminalomsorgen bør sørge for å ha dialog med samboende i husstanden underveis i gjennomføringen.

Videre foreslår departementet at det lovfestes at «[b]erørte barn» skal få informasjon og anledning til å uttale seg etter alder og modenhet, se forslag til § 16 a tredje ledd for sluttgjennomføring, og § 16 b tredje ledd for helgjennomføring. Ordlyden bygger på forskrift om straffegjennomføring gjeldende § 7-9. Barn kan være berørt for eksempel ved å bo helt eller delvis sammen med av domfelte (domfeltes egne barn eller andre barn, herunder samboende barn i institusjon) eller ha samværsrett med domfelte. Barn som kun har sporadiske samvær på dagtid, omfattes ikke av informasjonsplikten og uttaleretten.

Det er en forutsetning både for et fritt og reelt samtykke og for en åpen uttalelse fra et barn at den som skal avgi samtykke eller uttale seg, gis tilstrekkelig og tilpasset informasjon. I evalueringen foretatt av Vista Analyse (2016) ga samtlige pårørende som ble intervjuet uttrykk for at de opplevde å stå fritt til å samtykke, og at de hadde mulighet til å la være å samtykke dersom de ikke hadde ønsket å ha den domfelte med fotlenke i hjemmet. Videre oppga de at de opplevde retten til å trekke samtykket underveis som reell, men at det ville være det samme som å avslutte forholdet, da det i så fall neppe ville bli aktuelt å bo sammen med domfelte igjen etter at soningen var avsluttet.

På samme måte som for myndige husstandsmedlemmer, foreslår departementet at barn skal høres uten at domfelte er til stede, se forslag til endring av § 7-9 i forskrift om straffegjennomføring. Det foreslås også forskriftsfestet at barn som ønsker det, skal få mulighet til å uttale seg direkte til en representant for kriminalomsorgen.

*Straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16* er mindre inngripende for samboende og berørte barn enn straffegjennomføring med elektronisk kontroll, da slik gjennomføring normalt har mindre inngripende krav om kontroll på oppholdsstedet. Gjennomføringsformen innebærer likevel at domfelte oppholder seg i hjemmet istedenfor i fengsel. Departementet foreslår også at det kan besluttes digitale kontrolltiltak som kan påvirke de domfelte bor sammen med, se punkt 7 nedenfor. Departementet mener det derfor bør være krav

om informasjon, samtykke og høring av barn også ved slik gjennomføring, og foreslår at dette reguleres i § 16 første ledd bokstav e og f, samt andre ledd, på samme måte som for slutt- og helgjennomføring. Videre foreslår departementet at forslagene til forskrift om straffegjennomføring § 7-9 og § 7-10 gjøres gjeldende også for gjennomføring etter straffegjennomføringsloven § 16, ved å innta en henvisning til disse forskriftsbestemmelsene i forskriften § 3-8 nytt fjerde ledd.

### **6.8.6 Bruk av «elektronisk kontroll» ved slutt- og helgjennomføring**

Den som gjennomfører straff etter straffegjennomføringsloven § 16 a, skal underlegges «elektronisk kontroll». Det fremgår ikke av den gjeldende bestemmelsen nærmere hva dette innebærer. I praksis gjennomføres det ved at domfelte i utgangspunktet blir påført en fotlenke med radiofrekvensteknologi, og at det etableres en kontrollenhet i hjemmet, se nærmere i punkt 4.3. At det er radiofrekvensteknologi som i utgangspunktet benyttes til den elektroniske kontrollen, følger forutsetningsvis av forskrift om straffegjennomføring § 7-5 tredje ledd.

Departementet foreslår at det inntas i loven at den som gjennomfører henholdsvis sluttgjennomføring eller helgjennomføring, skal kontrolleres med «teknologi som viser om vedkommende oppholder seg på et på forhånd bestemt sted (områdelokalisering)». Departementet foreslår denne teknologinøytrale formuleringen til erstatning for «radiofrekvensteknologi». Endringen er ikke ment å åpne for en mer intensiv eller inngripende kontroll enn det som i dag gjøres med radiofrekvensteknologi.

Bestemmelsen foreslås inntatt i § 16 a nytt andre ledd for sluttgjennomføring, og i ny § 16 b andre ledd for helgjennomføring.

### **6.8.7 Øvrige vilkår for og kontroll med straffegjennomføring utenfor fengsel**

#### *6.8.7.1 Gjeldende rett*

Det følger av gjeldende straffegjennomføringsloven § 16 a tredje ledd, jf. § 16 andre ledd at domfelte skal avstå fra rusbruk. For straffegjennomføring med elektronisk kontroll er dette nærmere regulert i forskrift om straffegjennomføring § 7-4 fjerde ledd.

Domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll, må godta besøk av kriminalomsorgen eller den kriminalomsorgen bemyndiger, jf. forskriften § 7-3 første ledd andre punktum. Domfelte må også godta de krav og vilkår som kriminalomsorgen fastsetter, jf. tredje ledd. Etter forskriften § 7-4 andre ledd plikter domfelte å møte hos kriminalomsorgen eller annen myndighet som de fastsetter minimum én gang per uke. For straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16, følger det samme av forskrift om straffegjennomføring § 3-8.

Hvis det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring utenfor fengsel, skal kriminalomsorgen i tillegg fastsette, oppheve eller endre ytterligere særlige vilkår. Kriminalomsorgen kan blant annet beslutte at den domfelte skal gjennomgå behandling, delta i program, innta antabus eller andre foreskrevne medikamenter, overholde bestemmelser om oppholdssted, eller unnlate å ha samkvem med bestemte personer, jf. § 16 a tredje ledd, jf. § 16

tredje ledd bokstav a til e. På samme vilkår, det vil si hvis det fremstår nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av straffen, kan kriminalomsorgen oppheve eller endre fastsatte vilkår, eller fastsette nye vilkår, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a tredje ledd, jf. § 16 fjerde ledd.

#### 6.8.7.2 *Departementets vurdering og forslag*

Øvrige forutsetninger og vilkår for, og kontroll med, straffegjennomføring utenfor fengsel foreslås regulert i ny § 16 c i straffegjennomføringsloven. Bestemmelsen gjelder både straffegjennomføring utenfor fengsel etter § 16, sluttgjennomføring etter ny § 16 a og helgjennomføring etter ny § 16 b.

I første ledd foreslår departementet å videreføre rusforbudet som i dag fremgår av straffegjennomføringsloven § 16 a tredje ledd, jf. § 16 andre ledd andre punktum.

I ny § 16 c andre ledd foreslår departementet å videreføre kriminalomsorgens plikt til å ilegge særlige vilkår dersom det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring, som er en videreføring av gjeldende § 16 a tredje ledd, jf. § 16 tredje ledd. Ordlyden «innta antabus eller andre foreskrevne medikamenter» foreslås endret til «innta foreskrevne medikamenter for behandling av rusmisbruk». Adgangen til å oppheve, endre og sette nye vilkår, som følger av gjeldende § 16 fjerde ledd, vil nå omfattes av plikten til fortløpende å vurdere vilkårene etter ny § 16 c fjerde ledd, se nedenfor.

Kriminalomsorgens plikt til å kontrollere forutsetninger og vilkår, og adgangen til å iverksette ruskontroll etter § 56, som følger av gjeldende § 16 a tredje ledd, jf. § 16 femte ledd første og andre punktum, foreslås videreført i ny § 16 c tredje ledd. Videre foreslår departementet at det i tredje ledd fastslås at digitale kontrolltiltak kan fastsettes etter ny § 16 d, se punkt 7 nedenfor.

I ny § 16 c fjerde ledd foreslår departementet å sette nærmere krav til kriminalomsorgens vilkår og kontrolltiltak. Bestemmelsen er basert på forskrift om straffegjennomføring § 7-5 niende ledd. Departementet foreslår at kriminalomsorgen må tilpasse vilkår etter § 16 c andre ledd og kontrolltiltak etter tredje ledd til den enkelte domfelte. Videre må vilkårene og tiltakene være «nødvendig og forholdsmessig». I nødvendighetskravet ligger det at de konkrete vilkårene og kontrolltiltakene må være saklig og konkret begrunnet. Dette innebærer at kontrolltiltak ikke kan ilegges som et generelt preventivt tiltak, men må underbygges av en konkret og aktuell risiko for brudd på straffegjennomføringen. Dette er likevel ikke til hinder for at kriminalomsorgen foretar generelle sikkerhetsmessige vurderinger. For eksempel kan det tenkes at enkelte lovbrudd normalt vil kunne tilsi gitte kontrolltiltak. Også en slik generell vurdering må imidlertid være konkret og saklig begrunnet.

Forholdsmessighetskravet skal leses i lys av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2, og innebærer at det skal være et rimelig forhold mellom vilkåret eller kontrolltiltaket og formålet. Det vil også kunne avhenge av særlige forhold hos domfelte. Det enkelte tiltaket må vurderes opp mot de samlede kontrolltiltakene domfelte er underlagt. Vilkår og kontrolltiltak skal ikke brukes dersom mindre inngripende vilkår eller tiltak er tilstrekkelig for å oppnå formålet. Endelig foreslår departementet at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det er grunnlag for å opprettholde eller justere iverksatte vilkår og tiltak.

I forskrift om straffegjennomføring § 7-4 første ledd nytt andre punktum foreslår departementet å innta en plikt for domfelte til å følge kriminalomsorgens

instruksjoner og til å gjøre det som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen, herunder sørge for signaler fra kontrollutstyret. Dette vil blant annet innebære en plikt til å lade utstyret. Bestemmelsen i gjeldende § 7-6 første ledd i forskrift om straffegjennomføring om at domfelte plikter å oppholde seg hjemme unntatt ved sysselsetting og møte for kriminalomsorgen, foreslås flyttet til nytt tredje ledd i § 7-4. Gjeldende tredje og fjerde ledd i § 7-4 blir nytt fjerde og femte ledd. Som en følge av at kravet om rusforbud flyttes til ny § 16 c, endres henvisningen i § 7-4 nytt femte ledd andre punktum.

Videre videreføres bestemmelsen om kriminalomsorgens kontroll i forskrift om straffegjennomføring § 7-5 første og andre ledd. For å sikre at kontrollen gjøres på en barnevennlig måte og at det tas hensyn til barnets beste ved gjennomføringen av kontrollene, foreslår departementet å innta dette i § 7-5 nytt tredje ledd. Adgangen til å ilegge ytterligere kontrolltiltak etter § 7-5 gjeldende tredje til niende ledd, foreslås i hovedsak videreført i ny § 7A-1, se punkt 7.3.3 nedenfor.

#### **6.8.8 Hensynet til fornærmede og etterlatte**

Kriminalomsorgen har en plikt til å varsle fornærmede eller etterlatte på forhånd, dersom det er av betydning for dem å få kjennskap til tidspunktet for domfeltes gjennomføring av straff utenfor fengsel, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a tredje ledd, jf. § 16 sjette ledd. Varselet skal gi informasjon om eventuelle vilkår om overholdelse av oppholdssted eller vilkår om å unnlate å ha samkvem med bestemte personer fastsatt med hjemmel i gjeldende § 16 tredje ledd bokstav d og e, hvis disse vilkårene direkte gjelder fornærmede eller dennes etterlatte, jf. § 16 a tredje ledd, jf. § 16 sjette ledd.

Departementet foreslår å videreføre disse reglene i ny § 16 c femte ledd, uten realitetsendringer. Departementet arbeider med et forslag om å samordne og forbedre reglene om varslings av fornærmede og etterlatte.

Det følger av gjeldende § 16 a tredje ledd, jf. § 16 sjuende ledd at når domfelte får innvilget straffegjennomføring utenfor fengsel, skal domfelte og fornærmede tilbys gjenopprettende prosess. Det følger også av § 2 andre ledd. Hvis domfelte og fornærmede ved avtale blir enige om at domfelte skal overholde bestemmelser om oppholdssted eller unnlate å ha samkvem med bestemte personer, skal kriminalomsorgen ta hensyn til denne avtalen ved fastsettelse av vilkår for gjennomføring av straffen utenfor fengsel, jf. § 16 sjuende ledd andre punktum. Kriminalomsorgen trenger ikke ta hensyn til avtalen hvis den blir urimelig for den fornærmede eller domfelte.

Departementet kan ikke se at det er nødvendig å regulere plikten til å tilby gjenopprettende prosess både i § 2 andre ledd og særskilt for straffegjennomføring utenfor fengsel, og viderefører derfor ikke gjeldende bestemmelse i § 16 sjuende ledd første punktum. Regelen om at kriminalomsorgen skal ta hensyn til partenes eventuelle avtale om oppholdssted og kontaktrestriksjoner, er detaljregulering, som etter departementets vurdering bør plasseres i forskrift. Bestemmelsen foreslås derfor flyttet til ny § 7-4 a i forskrift om straffegjennomføring, uten realitetsendring.

### **6.8.9 Konsekvenser ved brudd på forutsetninger eller vilkår**

Hvis den domfelte bryter forutsetninger eller vilkår for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, eller dersom det er sannsynlig at vedkommende har begått eller vil begå en straffbar handling eller unndra seg straffegjennomføringen, kan kriminalomsorgen overføre den domfelte til fengsel, jf.

straffegjennomføringsloven § 16 a tredje ledd, jf. § 16 femte ledd tredje punktum, jf. § 14 sjuende ledd. Hvis ikke tilbakeføring til fengsel besluttes etter § 14 sjuende ledd, skal kriminalomsorgen gi skriftlig irettesettelse, jf. § 40 tredje ledd. For straffegjennomføring med elektronisk kontroll fremgår det av forskrift om straffegjennomføring § 7-7 at kriminalomsorgen, i valget av om domfelte skal tilbakeføres, skal legge vekt på bruddets alvorlighet og omstendighetene rundt bruddet. Bruddsituasjoner er nærmere regulert i kriminalomsorgens rundskriv KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 16a (1).6.1.

Departementet mener at konsekvensene av brudd på forutsetninger eller vilkår er tilstrekkelig regulert i straffegjennomføringsloven § 14 sjuende ledd og § 40 tredje ledd. Bestemmelsen i § 14 sjuende ledd foreslås likevel presisert, slik at det tydeliggjøres at den også gjelder dersom forutsetninger eller vilkår for gjennomføringen bortfaller. Domfelte kan tilbakeføres til fengsel for eksempel dersom en samboende trekker samtykke, domfelte mister boligen eller kravene til sysselsetting ikke kan oppfylles. Bestemmelsen i gjeldende § 16 femte ledd tredje punktum foreslås derfor opphevet. Henvisningene i § 14 sjuende ledd og § 40 tredje ledd endres i henhold til forslaget. Straffegjennomføringsloven § 7-7 foreslås videreført.

## **7 Forslag om en generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse**

### **7.1 Oversikt**

Det finnes ingen generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak i straffegjennomføringen i dag. Begrepet «digitale kontrolltiltak» er vidt og rommer mange ulike former for teknisk kontroll, både ved straffegjennomføring i fengsel og straffegjennomføring utenfor fengsel. Departementet har vurdert om bruk av digitale kontrolltiltak ved gjennomføring av straff i samfunnet, ved frigang, permisjon og fremstilling (omtalt som «utgang») og prøveløslatelse, kan styrke progresjonsmulighetene til innsatte i norske fengsler, se nærmere i punkt 7.4 til punkt 7.7 nedenfor. I dette punktet vurderer departementet behovet for en generell bestemmelse om digital kontroll.

### **7.2 Behovet for en generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak**

#### **7.2.1 Gjeldende rett**

Det følger av straffegjennomføringsloven § 2 at kriminalomsorgen har et ansvar for å sikre at straffen gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, motvirker nye straffbare handlinger, er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold. Videre følger det av straffegjennomføringsloven § 3 første ledd at gjennomføringen av reaksjonen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig og bygge på de tiltakene

kriminalomsorgen har til rådighet for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet. Ved gjennomføring av fengselsstraff, forvaring og strafferettslige særreaksjoner skal det, så vidt mulig, skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet, jf. straffegjennomføringsloven § 3 fjerde ledd. Dette er en stadfestelse av det humanistiske verdisynet som ligger til grunn for straffegjennomføringen i Norge, hvor utgangspunktet er at rehabilitering er mulig, og at målet er tilbakeføring til samfunnet, se St.meld. nr. 37 (2007–2008) punkt 3.2 side 20–21 og punkt 6.2.3.1 ovenfor.

I tillegg til adgangen til å gjennomføre straff utenfor fengsel med elektronisk kontroll, er adgangen til å forlate fengselet i kortere perioder (utgang) og prøveløslatelse avgjørende virkemidler i tilretteleggingen av domfeltes overgang og tilpasning til samfunnet. Utganger og prøveløslatelser har som overordnet formål å ivareta den domfeltes behov for opphold utenfor fengsel, og med det legge til rette for videre progresjon i straffegjennomføringen. Tanken er at en hensiktsmessig progresjon innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer gir god samfunnssikkerhet og større trygghet for fornærmede, samtidig som det reduserer risikoen for tilbakefall til kriminalitet.

Adgangen til å bruke digitale kontrolltiltak i straffegjennomføringen begrenses som nevnt av retten til respekt for privatlivet etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8, SP artikkel 17, FNs barnekonvensjon artikkel 16, samt av retten til bevegelsesfrihet etter EMK TP4–2 og hensynet til barnets beste etter FNs barnekonvensjon artikkel 3. Se nærmere i punkt 2.1.

Bruk av digital teknologi for å innhente informasjon om domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelser eller rusbruk under straffegjennomføringen, vil innebære behandling av personopplysninger etter straffegjennomføringsloven, jf. personopplysningsloven (2000), se nærmere i punkt 3.2.

### **7.2.2 Utfordringsbildet og Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling**

Utviklingen går i retning av at en stadig større andel av straffegjennomføringen skjer i samfunnet. I dag iverksettes og gjennomføres nærmere 60 prosent av alle straffereaksjoner utenfor fengsel, se punkt 4.1. Hovedårsaken til dette er først og fremst at færre gjennomfører straff i fengsel, mens antallet som soner utenfor fengsel, herunder med elektronisk kontroll, ligger mer stabilt. Innføringen av andre former for straffereaksjoner, som bøteteneste og narkotikaprogram med domstolskontroll, har også bidratt til at antallet som gjennomfører straff i samfunnet opprettholdes, mens antallet i fengsel har gått ned.

Ansvar for straffegjennomføring i samfunnet ligger hovedsakelig til kriminalomsorgen, ved friomsorgskontorene. Dette ansvaret innebærer både å sikre riktig innhold i straffen, og å kontrollere forutsetningene og eventuelle vilkår som er fastsatt for straffegjennomføringen.

Friomsorgskontorene har ofte store geografiske virkeområder. Dette har betydning både for kriminalomsorgens arbeid med innholdet i straffegjennomføringen og muligheten til å kontrollere forutsetninger og fastsatte vilkår. Fysisk oppmøte og kontroll av vilkår om oppholdssted, innetid og rusfrihet er eksempler på svært ressurskrevende oppgaver, også ved normal reisevei.

Videre påvirker infrastrukturen i mindre tettbygde områder muligheten for gode og effektive kontroller, for eksempel med særlig lang reisevei eller avhengighet av

fergesamband. Lang reisevei mellom domfeltes bolig og kriminalomsorgens kontorer er ressurskrevende både for kriminalomsorgen og for den domfelte selv. Kriminalomsorgsdirektoratet har anslått at dette legger beslag på 350–2000 arbeidstimer per uke, avhengig av reisevei i den enkelte regionen. Krav om oppmøte på friomsorgskontoret kan være ekstra utfordrende hvis domfelte ikke har førerkort og bil, og i tillegg bor et sted med begrenset kollektivtilbud. I slike situasjoner faller transportoppdraget og dermed ekstrabelastningen ofte på samboende eller andre pårørende.

De praktiske utfordringene og den betydelige ressursbruken knyttet til fysiske kontroller, reduserer kriminalomsorgens mulighet til å holde oversikt over hvorvidt domfelte faktisk overholder forutsetningene og vilkårene for straffegjennomføringen. Når sannsynligheten for å bli tatt i en kontroll oppleves som liten, begrenser dette forutsetningene og vilkårenes preventive funksjon. I tillegg gjør kriminalomsorgens begrensede kontrollmuligheter at straffegjennomføring i samfunnet anses som utilrådelig for enkelte domfelte som, selv om de i utgangspunktet er i målgruppen for å gjennomføre straff i samfunnet, dermed ender opp med å gjennomføre straff i fengsel i stedet.

Innføring av bruk av videokontroll med mulighet for fjernalkokontroll ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll i 2020 har i stor grad erstattet behovet for manuelle kontroller og eksterne kontrollører, selv om bruken er variabel i forskjellige områder av landet.

Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler i sin rapport 12. juli 2021 å etablere en generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak i straffegjennomføringsloven. Bestemmelsen bør ifølge direktoratet hjemle bruk av digitale kontrolltiltak ved gjennomføring av straff i fengsel, ved utganger og prøveløslatelse fra fengsel, og ved straffegjennomføring i samfunnet. Direktoratet viser til at anvendelsen av digital teknologi etter gjeldende regelverk er svært begrenset, selv etter utvidelsen i 2020. I rapporten punkt 3.2 side 28 skriver direktoratet:

«[...] Kontrollen kan målrettes etter den enkeltes risiko og behov, for å bidra til hyppigere og mer treffsikre kontroller, og kan erstatte eller supplere fysiske møter og manuelle kontroller. Dette vil blant annet kunne bidra til å redusere behovet for at domfelte eller kriminalomsorgens ansatte må reise over større geografiske avstander. Det vises her til at det er domfelte som bor så avsidesliggende til at de enten ikke får mulighet til å gjennomføre straff i samfunnet grunnet manglende mulighet til å gjennomføre manuelle kontroller, eller at kontrollene må bli utført av innleid, eksterne kontrollører. Bruk av digitale kontrolltiltak i disse tilfellene vil øke rettslikhet for domfelte og gi betydelige ressursbesparelser.»

Anbefalingen begrunnes i hovedsak i et ønske om utvidet bruk av elektronisk kontroll. Slik økt bruk vil ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet i de fleste tilfeller dreie seg om enkle tekniske løsninger, som eksempelvis bruk av smarttelefon, og i langt sjeldnere utstrekning bruk av sporing. Direktoratet mener at kriminalomsorgens adgang til å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak ikke skal knyttes opp mot bestemte straffereaksjoner eller gjennomføringsformer, som i dag, men at digitale kontrolltiltak skal kunne benyttes i alle tilfeller der det anses som sikkerhetsmessig nødvendig, eller der det vil være hensiktsmessig for en effektiv kontroll av forutsetninger eller fastsatte vilkår.



### 7.2.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår å etablere en generell hjemmel i straffegjennomføringsloven som gir kriminalomsorgen kompetanse til å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak ved utganger fra fengsel, prøveløslatelse fra fengsel med vilkår om møteplikt og prøveløslatelse fra forvaring, samt gjennomføring av bestemte straffereaksjoner og gjennomføringsformer i samfunnet, og at dette reguleres i ny § 16 d i straffegjennomføringsloven. Bestemmelsen omfatter også bruk av slike kontrolltiltak ved straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16, § 16 a og § 16 b. Bestemmelsen vil til dels være en videreføring av det som i dag gjelder for straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 a fjerde ledd første punktum, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-5 tredje til åttende ledd, se nærmere nedenfor i punkt 7.3. For annen straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelser vil imidlertid adgangen til digital kontroll bli ny, se punkt 7.4 til punkt 7.7.

Det er ikke et mål i seg selv å øke kontrollen med de som gjennomfører straff. Det overordnede formålet med forslaget er å bidra til at flere domfelte får prøve seg utenfor fengsel innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. Det vil legge bedre til rette for en hensiktsmessig og gradvis progresjon i soningsgjennomføringen og tilbakeføring til samfunnet. Departementet legger til grunn at en hensiktsmessig progresjon og tilbakeføring gir god samfunnssikkerhet og er betryggende for fornærmede og etterlatte. Kontroll ved bruk av digital teknologi vil bidra til økt kvalitet i kontrollen av forutsetninger og fastsatte vilkår gjennom mer effektive, målrettede og mindre forutsigbare kontroller. En slik ordning vil kunne legge til rette for flere og tidligere utganger for domfelte uten at dette skal gå på bekostning av samfunnssikkerheten og hensynet til fornærmede og etterlatte. Å gi kriminalomsorgen verktøy som kan bedre og effektivisere kontrollen av forutsetninger og vilkår, vil også kunne bidra til betydelige ressursbesparelser, se nærmere i punkt 9.5.

Departementet ønsker å understreke betydningen av fysisk menneskelig oppfølging under straffegjennomføringen. Mange domfelte vil oppleve det som uproblematisk at deler av kontakten skjer ved bruk av digital teknologi. Det er imidlertid grunn til å tro at andre kan oppleve oppfølging via for eksempel videosamtale som mindre personlig og dermed mindre motiverende og forpliktende enn fysiske møter. Det relasjonelle utbyttet av et fysisk møte kan ikke fullt ut erstattes av digitale kontrolltiltak. Forskning viser at kommunikasjonen og forholdet til de ansatte som administrerer og driver ordningen med elektronisk kontroll, er avgjørende for en vellykket gjennomføring, se Belur m.fl. (2020) og Howard (2020). Derfor er det viktig at kriminalomsorgen praktiserer muligheten til å bruke digitale kontrolltiltak med omhu, og som hovedregel ikke erstatter alle fysiske møter med digitale kontrolltiltak, i alle fall i den innledende perioden av straffegjennomføringen utenfor fengsel. Digitale kontrolltiltak kan imidlertid brukes som et supplement til fysisk kontroll, og vil samtidig kunne erstatte mindre hensiktsmessig tids- og ressursbruk med økt innsats i fysiske møter med domfelte. Brukes digitale kontrolltiltak på denne måten, vil det gi kriminalomsorgen et større handlingsrom til å jobbe mer målrettet der behovet er størst.

Bruk av digitale kontrolltiltak utgjør et inngrep og kan oppleves som en belastning for den domfelte. Dette gjelder selv om alternativet er å gjennomføre straff i

fengsel. Lovforslagets rettslige rammer er derfor utformet slik at domfelte ikke skal pålegges mer omfattende kontroll enn det som er nødvendig, se nærmere i punkt 7.3.3.

Samtidig er det viktig å understreke at kontroll ved bruk av digital teknologi ikke nødvendigvis er mer inngripende enn fysiske og manuelle kontroller. Det er heller ikke sånn at jo mer avansert teknologien er, jo mer inngripende oppleves kontrollen. Tvert imot kan mer avansert teknologi ofte åpne opp for større fleksibilitet for den domfelte, samtidig som hensynet til samfunnssikkerheten og fornærmede ivaretas. For eksempel kan teknologier som tillater posisjonering, bidra til å gjøre det sikkerhetsmessig forsvarlig for domfelte å være sysselsatt med arbeid uten fast arbeidsplass, for eksempel med transportoppdrag, noe som ikke kan gjennomføres med RF-teknologi (områdelokalisering). Videre kan kontroll av vilkår om opphold på bostedsadressen ved hjemmebesøk av ansatte fra kriminalomsorgen, for enkelte domfelte og deres samboende, oppleves som mer inngripende enn dersom kontrollen gjennomføres ved videosamtale, eventuelt i kombinasjon med posisjonering. Kriminalomsorgsdirektoratet oppgir dessuten at enkelte domfelte foretrekker at oppfølging og kontroll skjer ved bruk av digital teknologi.

En mulig innvending mot å utvide hjemmelen for bruk av digitale kontrolltiltak, er risikoen for økt netto bruk av inngripende tiltak i straffegjennomføringen, såkalt «net-widening». Muligheten til å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak kan øke risikoen for at enkelte domfelte pålegges et strengere kontrollregime enn de ellers ville blitt pålagt. Økt kontroll av personer som gjennomfører straff i samfunnet, kan dessuten føre til en økning i oppdagelse av brudd på forutsetninger og vilkår for straffegjennomføringen (eksempelvis brudd på vilkår om påbudssoner). Dette vil kunne føre til at domfelte som ellers ville gjennomført straff i samfunnet blir gjeninnsatt i fengsel. Selv om dette vil oppleves som en belastning for domfelte, vil det ivareta formålet med kontrollen og straffegjennomføringen.

Departementet mener at faren for «net-widening» ikke må undervurderes. Lovforslaget er utformet med sikte på å redusere risikoen for økt netto bruk av inngripende tiltak i straffegjennomføringen så langt det er mulig. Blant annet foreslår departementet at det stilles krav om at ethvert tiltak skal være nødvendig og forholdsmessig, se nærmere nedenfor i punkt 7.3.3. Digitale kontrolltiltak skal ikke benyttes dersom andre, mindre inngripende tiltak, anses tilstrekkelig til å oppnå formålet. Hensikten med forslaget er som nevnt ikke å øke kontrollen av domfelte under straffegjennomføringen, men å gi flere domfelte mulighet til å gjennomføre straff utenfor fengsel, enten i form av utganger, prøveløslatelse eller straffegjennomføring i samfunnet. For å sikre hensynet til samfunnssikkerheten, og eventuelle fornærmede og etterlatte, og for å forebygge kriminalitet og unndragelsesfare, vil enkelte domfelte være underlagt et relativt strengt kontrollregime. Departementet ønsker å understreke at forslaget ikke er ment å flytte grensen for når gjennomføring av straff i samfunnet, utganger og prøveløslatelse anses sikkerhetsmessig forsvarlig. Muligheten til å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak vil imidlertid kunne føre til styrket kontroll, noe som igjen vil kunne føre til endrede sikkerhetsvurderinger.

Bruk av digitale kontrolltiltak kan ikke avhjelpe alle sikkerhetsmessige utfordringer knyttet til straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse. En forutsetning for en vellykket gjennomføring er derfor at ansatte

i kriminalomsorgen har god kjennskap til den digitale teknologiens faktiske muligheter og begrensninger, styrker og svakheter. Ansatte må ha grundig kunnskap om hvordan teknologiene kan manipuleres, hva en faktisk kan oppnå ved bruk av de aktuelle teknologiene og hva som ligger utenfor teknologienes rekkevidde. Selv om en elektronisk fotlenke kan tenkes å virke preventivt, vil den for eksempel aldri kunne stoppe domfelte fra å bryte vilkår om påbuds- og forbudssoner.

Et alternativ til å etablere en generell hjemmel, er å knytte den rettslige reguleringen av bruk av digital teknologi i straffegjennomføringen opp mot hver enkelt straffereaksjon og gjennomføringsform som aktualiserer et slikt behov. Departementet mener imidlertid at en generell hjemmel er en lovteknisk enklere og mer oversiktlig løsning enn å etablere flere hjemler spredt i forskjellige bestemmelser. Ulike utgangsformer, prøveløslatelse fra fengsel med møteplikt, prøveløslatelse fra forvaring og ulike gjennomføringsformer i samfunnet krever ulik grad av oppfølging, og ikke minst kontroll av ulike forutsetninger og vilkår. Departementet anser at hensynet til å differensiere mellom de ulike straffene og gjennomføringsformene blir ivaretatt gjennom forslaget, se nærmere omtale i punkt 7.4.3 om straffegjennomføring i samfunnet, punkt 7.5.3 om utganger og punkt 7.6.3 og 7.7.3 om prøveløslatelse.

Departementet ser at det også kan være behov for å utvide bruken av digitale kontrolltiltak *i fengsel*, men foreslår ikke hjemler for slik kontroll i denne høringen, da spørsmålet krever en nærmere utredning. Forslaget omfatter heller ikke bruken av digitale kontrolltiltak i fengsel etter gjeldende rett, som for eksempel adgangen til å benytte pust- og bevegelsessensor etter straffegjennomføringsloven § 29 a, bruk av teknisk utstyr på fengselsområdet etter § 27, bruk av teknisk utstyr for å undersøke innsatte, deres rom og eiendeler etter § 28, telefonavlytting etter § 32 eller radiologisk undersøkelse for å avdekke stoffer etter § 29 andre ledd mv.

### **7.3 Nærmere om innholdet i den generelle bestemmelsen**

#### **7.3.1 Gjeldende rett**

Straffegjennomføringsloven § 16 a fjerde ledd åpner for bruk av digital teknologi for å kontrollere den domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk, i tilfeller der det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig *straffegjennomføring med elektronisk kontroll*.

Hvilke digitale løsninger som kan benyttes til slik kontroll, er nærmere regulert i forskriften § 7-5. Bestemmelsens tredje ledd åpner for at kriminalomsorgen, når kontroll med radiofrekvensteknologi ikke er tilstrekkelig, kan beslutte bruk av sporingsteknologi, videosamtale, fjernalkoholtesting og biometri, herunder fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning.

For å sikre minste inngreps prinsipp, er adgangen til å bruke slike kontrolltiltak begrenset på flere måter. For det første er bruken betinget av at radiofrekvensteknologi ikke er tilstrekkelig for å kontrollere at vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll overholdes, jf. § 7-5 tredje ledd. Videre er det et krav at kontrollen tilpasses risikoen den enkelte domfelte vil utgjøre, og at den ikke er strengere enn det som er nødvendig for å ivareta

formålet. For å sikre dette skal kontrolltiltakene vurderes fortløpende og eventuelt justeres, jf. § 7-5 niende ledd.

Den nærmere reguleringen av adgangen til bruk av teknologi er regulert i forskriften § 7-5 tredje til åttende ledd og i kriminalomsorgens rundskriv KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 16a (1).4.2.

I utgangspunktet kan kriminalomsorgen bare bruke situasjonsbestemt sporing, som innebærer at sporingen aktiveres når domfelte bryter vilkår om oppholds- eller kontaktrestriksjoner ilagt etter straffegjennomføringsloven § 16 tredje ledd bokstav d og e, jf. forskriften § 7-5 fjerde ledd. Dersom domfelte er underlagt situasjonsbestemt sporing, og disse vilkårene brytes, aktiveres kontinuerlig sporing av domfeltes posisjon og bevegelse (aktiv sporing).

Videosamtale kan brukes til å identifisere domfelte og kontrollere om vilkår om oppholds- eller kontaktrestriksjoner etter straffegjennomføringsloven § 16 tredje ledd bokstav d og e blir fulgt, jf. forskriften § 7-5 femte ledd. Videre kan videosamtale brukes som alternativ til uanmeldte kontrollbesøk i hjemmet eller på sysselsettingsplassen for å kontrollere at domfelte overholder vilkårene for straffegjennomføringen, og som alternativ til oppmøte etter § 7-4 tredje ledd.

Det er gitt nærmere bestemmelser om kontroll av biometri i § 7-5 sjettede ledd og om fjernalkoholtesting i sjuende ledd. I § 7-5 åttende ledd er det regulert hvilken informasjon domfelte skal få før digital kontroll tas i bruk.

Når det gjelder behandling av personopplysninger, vises det til punkt 3.2. Videre følger det av straffegjennomføringsloven § 16 a fjerde ledd andre punktum at personopplysninger som behandles ved digital kontroll etter bestemmelsen, skal slettes etter endt straffegjennomføring, med mindre «de inngår i en sak om brudd på forutsetninger eller vilkår» etter § 16 andre og tredje ledd.

Bruk av digitale kontrolltiltak vil utgjøre inngrep i retten til domfeltes privatliv etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 nr. 1 og SP artikkel 17. For at bruken skal utgjøre et lovlig inngrep, må inngrepet som nevnt skje i samsvar med loven, ivareta legitime formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til de legitime formålene inngrepet er ment å ivareta, jf. EMK artikkel 8 nr. 2, se punkt 3.1.

### **7.3.2 Utfordringsbildet og Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling**

I sin rapport 12. juli 2021 anbefaler Kriminalomsorgsdirektoratet at en generell bestemmelse om bruk av digital kontroll bør hjemle muligheten til å kunne sette selvstendig vilkår om bruk av digital teknologi i forbindelse med utganger og/eller prøveløslatelse, samt åpne for bruk av digital teknologi for å kontrollere vilkår som allerede følger av straffegjennomføringsloven.

Kriminalomsorgsdirektoratet redegjør for enkelte utfordringer ved dagens regulering av digital kontroll med straffegjennomføring med elektronisk kontroll i rapporten punkt 4.3 side 35:

«I praksis benyttes vilkårsfastsettelse etter § 16 tredje ledd [bokstav d og e om oppholds- og kontaktrestriksjoner] i svært begrenset grad ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter § 16 a. Bakgrunnen er at det ved innvilgelse av EK alltid er en forutsetning at domfelte i utgangspunktet oppholder seg i boligen og på sysselsettingssted. I domfeltes bolig vil det være en basestasjon som kontrollerer at

domfelte befinner seg i hjemmet og det vil følge av gjennomføringsplanen hvilke tidspunkter domfelte skal befinne seg i hjemmet og på sysselsettingsstedet. Det har derfor i praksis i svært begrenset grad, om noen, vært nødvendig med fastsettelse av særlig vilkår om oppholdssted etter § 16 a.

Når det gjelder vilkår om å unnlate å ha samkvem med bestemte personer etter § 16 tredje ledd bokstav e) ser man at dette vilkåret i større grad kan være relevant å fastsette i saker som for eksempel involverer en eller flere fornærmede eller grupper som det er sikkerhetsmessige betenkeligheter knyttet til. Imidlertid vil kriminalomsorgen her være avhengig av å motta opplysninger om eventuelle brudd på slikt vilkår, da det ikke kan kontrolleres elektronisk.

[...]

Bruk av sporingsteknologi og videosamtaleløsning med posisjonering vil i større grad kunne bidra til å gjøre straffegjennomføringen sikkerhetsmessig forsvarlig dersom bruken ikke kun knyttes til de særlige vilkårene [etter § 16 tredje ledd bokstav d og e]. Kriminalomsorgen vil kunne gjøre konkrete vurderinger av domfeltes behov og risiko under gjennomføringen og ikke måtte avgrense opp mot særlige vilkår som i dag anses overflødig.»

Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler at kriminalomsorgen gis mulighet å fastsette bruk av sporing og videosamtaleløsning med posisjonering uavhengig av om det er fastsatt vilkår om oppholds- eller kontaktrestriksjoner etter straffegjennomføringsloven § 16 tredje ledd bokstav d eller e. I rapporten punkt 4.3.1 side 35 skriver direktoratet:

«[...] Sporingsteknologi skal brukes med varsomhet og kun i de tilfeller hvor domfelte har brutt vilkår. Posisjonering ved hjelp av VIS kan være et effektivt og hensiktsmessig virkemiddel for kontroll av vilkår om oppholdssted, eksempelvis på sted for sysselsetting. Dette vil kunne supplere eller erstatte fysiske kontroller som medfører ressurskrevende reisetid, og de som foretas per telefon og ikke vil være av like god kvalitet.»

### **7.3.3 Departementets vurdering og forslag**

Departementet foreslår som nevnt at bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og permisjoner reguleres i ny § 16 d i straffegjennomføringsloven.

Den foreslåtte bestemmelsen oppstiller to alternative grunnlag for å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak. De alternative grunnlagene fremgår av første ledd henholdsvis bokstav a og b.

Etter forslaget til § 16 dførste ledd bokstav a kan digitale kontrolltiltak benyttes når tiltaket er nødvendig for å sikre en forsvarlig straffegjennomføring, utgang eller prøveløslatelse. Alternativet bygger på straffegjennomføringsloven § 16 a fjerde ledd første punktum, og forutsetter at tiltaket er egnet for å oppnå formålet om forsvarlighet, herunder sikkerhetsmessig forsvarlighet. Bestemmelsen har til hensikt å fange opp tilfeller der alternativet til beslutning om bruk av digitale kontrolltiltak er at domfelte må oppholde seg i fengsel. For eksempel vil det være aktuelt i tilfeller der domfelte, etter dagens regelverk, ikke får gjennomføre straff i samfunnet fordi geografisk avstand gjør det altfor ressurskrevende for kriminalomsorgen å sikre en forsvarlig straffegjennomføring ved fysiske kontroller.

Etter forslaget til § 16 d første ledd bokstav b kan digitale kontrolltiltak også benyttes dersom tiltaket er «hensiktsmessig for å kontrollere forutsetninger eller vilkår for den aktuelle straffegjennomføringen, utgangen eller prøveløslatelsen». Alternativet er nytt og har til hensikt å fange opp tilfeller der bruk av digital teknologi er egnet til å forenkle kontrollen av forutsetninger og særskilt fastsatte vilkår. Alternativet forutsetter ikke at bruken av digitale kontrolltiltak er nødvendig, da kriminalomsorgen i prinsippet, selv om det er ressurskrevende, ofte kan kontrollere forutsetninger og vilkår ved fysiske kontroller. Imidlertid innebærer kravet om hensiktsmessighet at tiltaket er egnet til å kontrollere den aktuelle forutsetningen eller det aktuelle vilkåret. Hvorvidt tiltaket er hensiktsmessig, vil måtte bero på en konkret vurdering og avveining av blant annet hensynet til effektiv ressursbruk, domfeltes privatliv og ikke minst formålet med den bestemte straffegjennomføringen, utgangen eller prøveløslatelsen. I vurderingen må kriminalomsorgen også se hen til domfeltes behov for fysisk oppfølging, se punkt 7.2.3 ovenfor.

Alternativet i § 16 d første ledd bokstav b gjelder kontroll av både forutsetninger og vilkår. Med forutsetninger menes krav som gjelder generelt for alle, og som ikke må fastsettes særskilt. For eksempel er det en forutsetning for alle prøveløslatte at de ikke begår ny straffbar handling i prøvetiden, jf. straffegjennomføringsloven § 43 første ledd, mens kun enkelte i tillegg vil få fastsatt vilkår om å overholde bestemmelser om bosted etter straffegjennomføringsloven § 43 andre ledd bokstav a.

Utgangspunktet for når bruk av digitale kontrolltiltak er nødvendig (alternativ a) eller hensiktsmessig (alternativ b) vil variere, avhengig av om det dreier seg om en fremstilling, permisjon, frigang, prøveløslatelse eller straffegjennomføring i samfunnet, og eventuelt hvilken straffereaksjon eller gjennomføringsform det er snakk om. For eksempel vil det sjelden bli aktuelt å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak ved fremstillinger, da domfelte i slike tilfeller som hovedregel har følge av to ansatte fra kriminalomsorgen. Det kan likevel tenkes at digital kontroll i enkelte tilfeller kan erstatte en av de ansatte, se punkt 7.5.3.

Forslaget til ny § 16 d er utformet med henblikk på å oppfylle kravene til lovhjemmel, formål og forholdsmessighet i EMK artikkel 8 nr. 2. Der digitale kontrolltiltak besluttes brukt fordi det anses nødvendig for å sikre en forsvarlig utgang, prøveløslatelse eller straffegjennomføring, vil også flere av formålene som listes opp i EMK artikkel 8 nr. 2, kunne aktualiseres. De relevante formålene i denne sammenheng er hensynet til offentlig trygghet, til å forebygge uorden eller kriminalitet og til å beskytte andres rettigheter og friheter. Det samme gjelder der digitale kontrolltiltak besluttes brukt fordi det er hensiktsmessig for å kontrollere forutsetninger eller vilkår for den aktuelle utgangen, prøveløslatelsen eller straffegjennomføringen. Kontrolltiltakene vil kunne virke preventivt og til beskyttelse av samfunnets, herunder fornærmedes, trygghet og sikkerhet. Videre er tanken at en hensiktsmessig progresjon gir god samfunnsikkerhet og er betryggende for fornærmede, fordi det bidrar til å forebygge utenforskap, fremme deltakelse i arbeidslivet og tilknytning til venner og familie, og vil kunne redusere risikoen for domfeltes tilbakefall til kriminalitet.

Etter forslaget til ny § 16 d andre ledd første punktum skal kriminalomsorgen kunne bruke digital kontroll til å kontrollere «domfeltes identitet, geografiske

posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk». Dette er en videreføring av regelen i gjeldende straffegjennomføringsloven § 16 a fjerde ledd første punktum.

Etter forslaget om ny § 16 d andre ledd andre punktum skal tiltaket tilpasses den enkelte domfelte, være saklig og konkret begrunnet og være forholdsmessig. Kravet til saklig og konkret begrunnelse innebærer at digitale kontrolltiltak ikke kan ilegges som et generelt preventivt tiltak, men må underbygges av en konkret og aktuell risiko for brudd på forutsetninger eller vilkår. Tiltak skal tilpasses den enkelte domfeltes behov og risiko. Som ved tilsvarende tiltak etter ny § 16 c fjerde ledd, må forholdsmessighetskravet leses i lys av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2, se punkt 6.8.7.2. Kravet innebærer at det skal være et rimelig forhold mellom det digitale kontrolltiltaket og formålet med kontrollen. Det vil blant annet si at kontrollen aldri skal være strengere eller mer omfattende enn det som er nødvendig for å ivareta formålet, og at formålet ikke kan oppnås med mindre inngripende tiltak. I denne vurderingen må det sees hen til vilkårene i første ledd bokstav a eller b. Varigheten, intensiteten og den geografiske utstrekningen av kontrolltiltaket vil også være viktige momenter i forholdsmessighetsvurderingen. Det enkelte tiltaket må vurderes opp mot de samlede kontrolltiltakene domfelte er underlagt. Hvorvidt kontrollen er forholdsmessig vil som nevnt variere, blant annet avhengig av hvilken straffereaksjon eller gjennomføringsform det er snakk om. Det vil også kunne avhenge av særlige forhold hos domfelte.

I andre ledd fjerde punktum foreslår departementet å innta at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.

Andre sentrale momenter som tilsier at forslaget legger til rette for en forholdsmessig bruk av digitale kontrolltiltak, er at domfelte alltid skal informeres om hvilken teknologi som brukes og konsekvensene av brudd som oppdages ved kontroll, som foreslås videreført i forskrift om straffegjennomføring ny § 7A-1 sjettede ledd. Videre videreføres regelen om at personopplysninger skal slettes umiddelbart etter endt gjennomføring i straffegjennomføringsloven ny § 16 d tredje ledd. Videre er det grunn til å tro at flere domfelte vil kunne oppleve kontroll ved bruk av digital teknologi som mindre inngripende enn fysiske kontroller, og at straffegjennomføring i samfunnet med vilkår om bruk av digitale kontrolltiltak vil kunne oppleves som mindre inngripende enn straffegjennomføring i fengsel.

I vurderingen av hvilke tiltak som skal besluttes og eventuelt justeres, må kriminalomsorgen som nevnt ta utgangspunkt i de samlede kontrolltiltakene domfelte er underlagt. Videre må det vurderes hvor omfattende og inngripende tiltakene er for domfelte og domfeltes særlige forhold. Selv om det følger av kravet til forholdsmessighetsvurdering i forslaget til ny § 16 e tredje ledd, foreslår departementet at det fremgår av forskriften § 7A-1 femte ledd at biometri bare kan benyttes for å verifisere domfelte når formålet ikke kan oppnås på en mindre inngripende måte. Ordlyden er ment å tydeliggjøre at kontroll av biometriopplysninger er ment å benyttes for å verifisere at den kontrollerte er domfelte. Det vil ikke være aktuelt å fjernidentifisere domfelte for eksempel i en større menneskemengde. Reguleringen anses å være i tråd med prinsippene i LED.

Departementet har vurdert om det bør stilles krav om samtykke for bruk av kontrolltiltak etter forslaget til § 16 d. Et slikt krav ville lagt store begrensninger for kriminalomsorgens mulighet til å bruke digitale kontrolltiltak blant annet ved

samfunnsstraff. Videre mener departementet at hensynet til domfelte i tilstrekkelig grad blir ivaretatt ved de rammene som er oppstilt i forslaget til straffegjennomføringsloven § 16 d og forskriften § 7A-1. Departementet foreslår derfor ikke å innta et krav om samtykke for bruk av digitale kontrolltiltak.

Selv om reglene forsøkes utformet teknologinøytralt, vil endringer på dette feltet skje raskt. Detaljregler om rammene for bruk av digital teknologi bør derfor fremdeles reguleres i forskrift. Departementet foreslår at reguleringen inntas i ny § 7A-1 i nytt kapittel 7A i forskrift om straffegjennomføring, og at bestemmelsen tar utgangspunkt i gjeldende § 7-5 tredje til åttende ledd. Samtidig foreslås det å innta en henvisning til ny § 7A-1 i § 7-5 tredje ledd og § 3-8 tredje ledd. § 7-5 fjerde til niende ledd foreslås opphevet.

Listen over hvilke kontrolltiltak som kan benyttes i ny § 7A-1 første ledd er uttømmende.

Departementet foreslår at domfelte kan underlegges kontroll med «teknologi som viser om domfelte oppholder seg på et på forhånd bestemt sted (områdelokalisering)», dersom domfelte ikke allerede er underlagt slik kontroll, se forslaget til § 7A-1 første ledd bokstav a. Med dette menes det samme som i forslaget til straffegjennomføringsloven § 16 a andre ledd og § 16 b andre ledd, se punkt 6.8.6 ovenfor.

Videre foreslår departementet at domfelte kan kontrolleres med posisjonering og sporing, se forslaget til § 7A-1 første ledd bokstav b og c. Posisjonering gir bare tilgang til den domfeltes posisjon på et gitt tidspunkt, se punkt 4.3. Forslaget er en utvidelse sammenlignet med det som følger av gjeldende § 7-5 tredje ledd, som ikke hjemler posisjonering.

Både posisjonering og sporing er inngripende tiltak. Selv om dette allerede følger av forholdsmessighetskravet i ny § 16 d andre ledd, foreslår departementet at det i § 7A-1 andre ledd (for posisjonering) og tredje ledd første punktum (for sporing) presiseres at posisjonering og sporing bare kan brukes når områdelokalisering anses utilstrekkelig for å kontrollere at domfelte overholder forutsetninger eller vilkår.

For sporing foreslår departementet at tilleggsvilkårene i forskrift om straffegjennomføring § 7-5 gjeldende fjerde ledd, om at sporing kun kan benyttes dersom domfelte bryter fastsatte vilkår om oppholds- eller kontaktrestriksjoner etter gjeldende § 16 tredje ledd bokstav d og e i straffegjennomføringsloven, ikke videreføres. Isteden foreslås det at sporing skal kunne besluttes dersom om domfelte «har eller antas å ha brutt forutsetninger eller vilkår om å overholde bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid eller opplæring, eller om å unngå kontakt med bestemte personer», se forslaget til § 7A-1 tredje ledd første punktum. Dette omfatter både eksplisitt ilagte vilkår, for eksempel om å unngå kontakt med bestemte personer, og generelle forutsetninger for den aktuelle gjennomføringen, for eksempel om opphold på bosted. Kriminalomsorgen kan ha behov for å undersøke om domfelte har brutt forutsetninger eller vilkår også uten at alarmen har gått, for eksempel dersom en kontaktperson, en fornærmet eller andre, kontakter kriminalomsorgen med melding om at domfelte ikke har overholdt forutsetninger eller vilkår. Etter den foreslåtte ordlyden skal kriminalomsorgen derfor kunne beslutte bruk av sporing også dersom domfelte «antas å ha brutt» forutsetninger eller vilkår. Muligheten til å spore domfelte



dersom forholdene er uklare vil gi raskere og mer presis kunnskap om situasjonen, og vil gi kriminalomsorgen mulighet til en bedre oppfølging av bruddsaker.

Vilkåret om at domfelte har eller antas å ha brutt forutsetninger eller vilkår foreslås kun å gjelde ved sporing, ikke ved posisjonering. Posisjonering er mindre inngripende enn sporing, og vil etter departementets syn derfor være aktuelt å bruke i flere situasjoner enn sporing. Kriminalomsorgen får med det mulighet til å ilegge en mindre restriktiv kontrollform enn sporing også når det ikke er mistanke om brudd. Posisjonering bør benyttes ved mistanke så langt det er tilstrekkelig for å avdekke forholdene. Formålet er å bruke teknologien til å gi nødvendig grad av sikkerhet, på en minst mulig inngripende måte.

I § 7A-3 tredje ledd andre punktum slås det fast at sporing aktiveres når domfelte bryter forutsetninger eller vilkår om bosted, oppholdssted eller om å unngå kontakt med bestemte personer, eller på annen måte utløser alarmen (situasjonsbestemt sporing). I slike tilfeller aktiveres aktiv sporing, og dette inntas i tredje punktum.

Adgangen til bruk av videosamtale inntas i § 7A-1 første ledd bokstav d, og vilkårene presiseres i fjerde ledd. Videosamtale skal etter forslaget kunne benyttes istedenfor kontrollbesøk og oppmøte, noe som er en videreføring av regelen i gjeldende § 7-5 femte ledd andre punktum. Videre foreslår departementet at videosamtale skal kunne benyttes for kontroll med rustesting, samt for å kontrollere om domfelte overholder forutsetninger eller vilkår om å overholde bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid eller opplæring, eller om å unngå kontakt med bestemte personer. Det foreslås ikke, som ved bruk av sporing, at bruk av videosamtale forutsetter at domfelte har eller antas å ha brutt slike forutsetninger eller vilkår. Dersom vilkårene for å bruke videosamtale etter første ledd bokstav a, jf. andre ledd, og for å bruke posisjonering etter første ledd bokstav d, jf. fjerde ledd, begge er oppfylt, kan disse kontrollformene benyttes i kombinasjon.

Departementet anerkjenner utfordringene ved dagens regelverk for bruk av sporing og videosamtale, og er enig med Kriminalomsorgsdirektoratet i at dagens regulering kan hindre hensiktsmessig bruk av slik teknologi. Bruk av sporing og videosamtale, eventuelt med posisjonering, vil kunne bidra til bedre gjennomføring for den domfelte og øke sikkerheten ved gjennomføringen. Det vil også kunne føre til mer effektiv ressursbruk hos kriminalomsorgen, noe som igjen kan føre til tettere og mer egnet oppfølging av den domfelte. Bruken av sporing, posisjonering og videosamtale vil uansett være begrenset av rammene foreslått i ny § 16 d andre ledd andre til fjerde punktum om at kontrolltiltakene må være tilpasset den enkelte domfelte, være saklig og konkret begrunnet og forholdsmessig, og at mindre inngripende tiltak ikke anses tilstrekkelig for å oppnå formålet.

Istedenfor begrepet «fjernalkoholtesting» som er benyttet i gjeldende forskrift om straffegjennomføring § 7-5 tredje ledd bokstav c, foreslår departementet å åpne for bruk av «fjernrustesting» i § 7A-1 første ledd bokstav e. Det åpnes dermed også for annen rustesting enn for alkohol. For øvrig er forslaget basert på gjeldende § 7-5 sjuende ledd. Fjernrustesting skal etter forslaget kunne brukes til forhåndsavtalt eller uanmeldt kontroll av forutsetning eller vilkår om å avstå fra rusbruk mv., jf. forslaget til § 7A-1 femte ledd. Hjemmel for at domfelte underlegges rusforbud følger ikke av den foreslåtte bestemmelsen, og må hjemles annet sted. Bestemmelsen om fjernrustesting kommer bare til anvendelse dersom

domfelte er underlagt rusforbud og de øvrige vilkårene for slik testing er oppfylt. I tillegg til å bidra til betydelige ressursbesparelser, kan individuelt tilpasset oppfølging med jevnlig testing tenkes å ha en skjerpende effekt på enkelte domfelte. Videre er det grunn til å anta at fjernrustesting kan bidra til at flere brudd vil kunne oppdages, noe som vil kunne ha en preventiv effekt.

I § 7A-1 første ledd bokstav f foreslår departementet å videreføre adgangen til å kontrollere biometri, slik det i dag er adgang til ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter § 7-5 tredje ledd bokstav d, jf. sjette ledd. Ettersom biometriopplysninger anses som særlig sensitivt, foreslås adgangen til kontroll av slike opplysninger begrenset til de tilfeller der formålet ikke kan oppnås på en mindre inngripende måte, se forslaget til § 7A-1 sjette ledd. I tillegg til å kunne kontrollere at domfelte er i boligen, utvides adgangen til bruk av biometri til også å omfatte kontroll av om domfelte er på skole eller sysselsettingsplassen. Biometrikontroll kan ikke benyttes til å fjernidentifisere domfelte i en menneskemengde eller i det offentlige rom.

I § 7A-1 sjuende ledd foreslår departementet å videreføre bestemmelsen i gjeldende § 7-5 åttende ledd om at domfelte skal orienteres om hvilken teknologi som vil bli brukt, hvilke personopplysninger som vil bli behandlet som følge av bruken, og hvilke konsekvenser brudd kan medføre.

For å sikre at kontrollen gjøres på en barnevennlig måte og at det tas hensyn til barnets beste ved gjennomføringen av kontrollene, foreslår departementet å innta dette i § 7A-1 niende ledd.

Departementet foreslår å regulere kriminalomsorgens behandling av personopplysninger ved bruk av elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak i ny § 16 d tredje ledd. Bestemmelsen slår fast at kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger innhentet etter § 16 a om sluttgjennomføring, ny § 16 b om helgjennomføring og ny § 16 d om bruk av digital teknologi ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og permisjoner. Videre er det kun personer som har «tjenstlig behov for det» som skal ha tilgang til de registrerte opplysningene, se forslaget til § 16 d tredje ledd andre punktum. Opplysninger innhentet etter de nevnte bestemmelsene omfatter både opplysninger knyttet til den tekniske gjennomføringen av kontrollen og opplysninger knyttet til blant annet kontrollbesøk. Kriminalomsorgen skal, så langt det lar seg gjøre, skille mellom informasjon om ungdommen og informasjon om andre, herunder husstandsmedlemmer, fornærmede og andre tredjepersoner.

I § 16 d tredje ledd tredje punktum foreslår departementet regler for sletting av personopplysninger registrert etter første ledd. Sletteplikten gjelder både opplysninger om domfelte, men også eventuelle registrerte opplysninger om andre. Dette inngår i ordlyden «overskuddsinformasjon». Fristen for sletting settes til «så snart som mulig og senest ett år etter at kontrollen er avsluttet». Det er særlig viktig at informasjon om andre enn domfelte selv slettes raskt. Unntak fra sletteplikten gjelder dersom annet følger av arkivlova (lov 4. desember 1992 nr. 126), og denne regelen tilsvarende forskrift om personopplysninger i kriminalomsorgen § 6 tredje ledd. For øvrig gjelder forskrift om personopplysninger.

Departementet mener at bruk av digitale kontrolltiltak innenfor rammene som oppstilles i forslag til ny § 16 d i straffegjennomføringsloven og § 7A-1 i forskrift

om straffegjennomføring, vil være i tråd med Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Etter departementets vurdering vil ordningen også være i tråd med personopplysningsloven (2000) og de prinsippene som er nedfelt i LED.

## **7.4 Nærmere om forslaget om å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved gjennomføring av straff i samfunnet**

### **7.4.1 Gjeldende rett**

Ifølge straffeloven § 29 første ledd er fengsel, forvaring, samfunnsstraff, ungdomsstraff, bot og rettighetstap etter straffeloven kapittel 10 *straff*. Av disse er det bare fengselsstraff og forvaring som i utgangspunktet ikke gjennomføres i samfunnet. Fengselsstraff kan likevel gjennomføres i samfunnet når det skjer med særlige vilkår etter straffegjennomføringsloven § 16 eller med elektronisk kontroll etter § 16 a. I enkelte tilfeller kan straff gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12 eller sykehus etter straffegjennomføringsloven § 13, jf. straffegjennomføringsloven § 10 tredje ledd, mens subsidiær fengselsstraff kan gjennomføres som bøteteneste etter gjeldende § 16 b, jf. § 10 fjerde ledd (henvisningen i § 10 fjerde ledd til § 16 a er ved en inkurie ikke oppdatert etter at reglene om bøteteneste ble lagt til § 16 b).

Rettighetstap, blant annet i form av kontaktforbud etter straffeloven § 57, er også straff, jf. straffeloven § 29 første ledd bokstav f. Bestemmelsen har egne regler om bruk av elektronisk kontroll i § 57 femte ledd.

Etter straffeloven § 34 kan domstolen bestemme at fullbyrding av fengselsstraff helt eller delvis utsettes i en prøvetid (betinget fengsel). En slik fullbyrdingsutsettelse endrer ikke på at reaksjonen er å regne som *straff*, jf. § 29 første ledd bokstav a. Som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse kan domstolen pålegge den domfelte blant annet å overholde bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid eller opplæring, om å unngå kontakt med bestemte personer, avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler og andre særvilkår som retten finner hensiktsmessig, jf. § 37 første ledd bokstav a, b, d og l.

Med unntak fra straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 a, og kontaktforbud med elektronisk kontroll etter straffeloven § 57 (omvendt voldsalarm), kan straffegjennomføring i samfunnet i hovedsak bare kontrolleres ved fysisk besøk fra, eller oppmøte hos, kriminalomsorgen.

### **7.4.2 Utfordringsbildet og Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling**

Med henvisning til utfordringene omtalt i punkt 7.2.2, og den betydelige ressursbruken ved fysiske kontroller av forutsetninger og vilkår for straffegjennomføring i samfunnet, anbefaler Kriminalomsorgsdirektoratet i sin rapport 12. juli 2021 at det åpnes for bruk av digital teknologi for å kontrollere domfelte som gjennomfører straff i samfunnet. Bruken foreslås hjemlet i en generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak. Kriminalomsorgsdirektoratet begrunner anbefalingen i punkt 8.2 side 64:

«Arbeidsgruppen mener at bruk av digitale kontrolltiltak vil kunne føre til styrket kontroll, som vil ivareta både samfunnssikkerheten og hensynet til fornærmede på en bedre måte. Videre vil kriminalomsorgen kunne effektivisere kontrollen, ved å bruke

tid og ressurser på en mer effektiv måte og frigjøre tid til andre oppgaver. Samlet vil bruk av digitale kontrolltiltak gi mulighet for større fleksibilitet og mer målrettet bruk av kriminalomsorgens ressurser. Kriminalomsorgen kan benytte ressursene der det er mest nødvendig, og vurdere i hvilke tilfeller det er mest hensiktsmessig å bruke menneskelige ressurser eller digitale kontrolltiltak. Forslaget ivaretar en effektiv og god drift av kriminalomsorgen i hele landet, også i områder utenfor tettbygde strøk. Dette gir både en økonomisk og faglig gevinst.

Arbeidsgruppen vurderer i tillegg at forslaget ivaretar formålet med straffen, hensynet til den allmenne rettsoppfatning og ofre på en svært god måte gjennom en forsterket kontrollmekanisme. Forslaget vil bidra til at enda flere i framtiden kan gjennomføre straffen i samfunnet på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte.

Kriminalomsorgsmeldingen påpeker behovet for en gjennomgang av alle straffegjennomføringsformene i kriminalomsorgen for å vurdere forenkling og effektivisering basert på domfeltes behov og risiko, herunder bruk av digitale kontrolltiltak. Bruk av slike verktøy for nevnte gruppe er et eksempel på hvordan dette kan gjøres. Digitale teknologi kan gi både en skreddersøm og individuelle tilpasninger, og åpne nye mulighetsrom.»

### **7.4.3 Departementets vurdering og forslag**

Departementet foreslår at det i ny § 16 d første ledd presiseres at adgangen til bruk av digital kontroll ved straffegjennomføring i samfunnet er begrenset til straffegjennomføring utenfor fengsel etter § 16, § 16 a eller § 16 b, samfunnsstraff etter straffeloven kapittel 8 og bøtesoning etter ny § 16 e.

Departementet mener at kriminalomsorgens kompetanse til å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak ved gjennomføring av reaksjoner i samfunnet bør begrenses til straffegjennomføring som omfattes av straffelovens formelle straffebegrep, jf. straffeloven § 29. Det skal, etter forslaget, ikke være anledning til å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak ved gjennomføring av strafferettslige reaksjoner som ikke regnes som straff, jf. straffeloven § 30. Dette er også i samsvar med Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling.

Den foreslåtte bestemmelsen i § 16 d i straffegjennomføringsloven hjemler heller ikke bruk av digitale kontrolltiltak ved gjennomføring av straff i institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12, gjennomføring av straff på sykehus etter § 13, betinget fengselsstraff etter straffeloven § 34, ungdomsstraff etter straffeloven kapittel 8 a, ileggelse av bot etter straffeloven kapittel 9, eller rettighetstap etter straffeloven kapittel 10 eller statsborgerloven § 26 a. Dom på betinget fengsel, herunder med særvilkår etter straffeloven § 37 omfattes heller ikke av den nye hjemmelen. Den nye hjemmelen påvirker ikke kriminalomsorgens eller domstolenes mulighet til å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak med hjemmel i disse eller andre bestemmelser.

Innføringen av adgangen til bruk av digitale kontrolltiltak vil være ny for samfunnsstraff, straffegjennomføring utenfor fengsel etter § 16 og bøteteneste, og innføres først og fremst for å gi kriminalomsorgen adgang til en mer effektiv kontroll med den domfelte i disse tilfellene. Det er som nevnt grunn til å tro at vissheten om effektive kontroller vil kunne virke preventivt på domfelte, og dermed bidra til færre brudd på forutsetninger og vilkår. Forslaget vil gi kriminalomsorgen mulighet til en mer differensiert, individuelt begrunnet og målrettet oppfølging og kontroll av domfelte som gjennomfører straff i samfunnet, ikke bare domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll. Dette har

også støtte i evalueringen til Vista Analyse (2016). Ifølge rapporten stilte flere domfelte og pårørende spørsmål om hvorvidt det er hensiktsmessig at alle som gjennomfører straff med elektronisk kontroll underlegges det samme kontrollregimet. Det ble vist til at det oppleves som unødvendig at samfunnet skal bruke mye ressurser på oppfølging av domfelte som for eksempel er dømt for en trafikkovertrødelse, som fortsetter i sin ordinære jobb, har omsorg for barn og aldri har utløst en alarm som følge av avvik fra fastsatt tidsskjema. Et møte som gjennomføres digitalt vil kunne oppleves mindre belastende for den domfelte.

De mulige anvendelsesmåtene er mange. Domfelte som gjennomfører samfunnsstraff eller bøteteneste, kan for eksempel kontrolleres ved hjelp av videosamtaleløsning med posisjonering for å bekrefte eller avkrefte om domfelte har møtt til samfunnsnyttig tjeneste til avtalt tid, uten at ansvarlig saksbehandler i kriminalomsorgen trenger å møte opp fysisk på arbeidsplassen eller involvere arbeids- eller oppdragsgivere. Domfelte som er pålagt å avstå fra rusbruk, kan kontrolleres effektivt ved hjelp av fjernrustesting. Slik digital kontroll vil for noen domfelte kunne oppfattes som mindre inngripende enn slik kontrollen gjennomføres i dag, samtidig som det vil være ressursbesparende for kriminalomsorgen.

## **7.5 Nærmere om forslaget om å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved utganger**

### **7.5.1 Gjeldende rett**

*Utgang* er en samlebetegnelse for flere former for midlertidig opphold utenfor fengselet, og omfatter frigang, permisjon og fremstilling.

Ved *frigang* gis den innsatte tillatelse til å delta i arbeid, opplæring, program eller andre tiltak utenfor fengsel uten følge av ansatte, jf. straffegjennomføringsloven § 20. Det er en forutsetning at domfelte har gjennomført en tredel av straffen, jf. forskrift om straffegjennomføring § 3-14. Frigang gis for slik deltakelse for et gitt tidsrom på i utgangspunktet maksimalt ett år. Det er en forutsetning for å innvilge frigang at sikkerhetsmessige grunner ikke taler imot det, og at det ikke er grunn til å anta at den innsatte vil unndra seg gjennomføringen av straffen. Nærmere regler for de vurderingene som skal gjøres fremgår av kriminalomsorgens retningslinjer KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 20. Straffegjennomføringsloven har ikke egne bestemmelser om adgang til å fastsette vilkår ved frigang. Da frigang er gunstig for den innsatte, har kriminalomsorgen lagt til grunn at det likevel kan fastsettes vilkår for frigangen, så lenge disse har en saklig sammenheng med vedtaket og ikke er uforholdsmessig tyngende.

Også ved *permisjon* innvilges den innsatte utgang fra fengselet alene, uten følge av ansatte. Permisjon er ikke knyttet til deltakelse i arbeid eller annen sysselsetting, men kan likevel gis for bestemte formål. Kriminalomsorgens adgang til å innvilge permisjon er hjemlet i straffegjennomføringsloven § 33. Det er et vilkår for permisjon at enten særlige og vektige grunner taler for det, eller at det anses formålstjenlig for den videre gjennomføringen av straffen. Videre er det en forutsetning at sikkerhetsmessige grunner ikke taler imot at domfelte innvilges permisjon. Permisjon kan innvilges i form av ordinær permisjon, velferdspolispermisjon eller korttidspermisjon av noen timers varighet, jf. forskrift om straffegjennomføring § 3-30 første ledd.

Under permisjonen forutsettes det at den innsatte ikke begår ny straffbar handling, oppholder seg på oppgitt adresse og møter tilbake til fengselet til avtalt tid. Dessuten skal den innsatte unnlate å bruke rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet, jf. straffegjennomføringsloven § 36 første ledd. Hvis det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av permisjonen, kan kriminalomsorgen fastsette særlige vilkår etter straffegjennomføringsloven § 36 andre ledd. Nærmere regler er gitt i KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 33 og punkt 36.

Ved *fremstilling* innvilges den innsatte utgang fra fengsel med følge av ansatte, jf. straffegjennomføringsloven § 34. Fremstilling brukes typisk i tilfeller der den innsatte har behov som faller innenfor formålene med permisjon, men der sikkerhetsmessige grunner tilsier at kriminalomsorgen ikke innvilger permisjon. I noen tilfeller vil utgangen da isteden kunne gjennomføres som fremstilling. Det er et vilkår for fremstilling at verken sikkerhetsmessige eller kapasitetsmessige hensyn taler imot det, jf. forskrift om straffegjennomføring § 3-32. I Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 163 er det lagt til grunn at innsatte ved fremstilling som hovedregel skal følges av to ansatte, herunder en ansatt fra fengselets sikkerhetstjeneste, se også KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 34.

### **7.5.2 Utfordringsbildet og Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling**

I sin rapport 12. juli 2021 gir Kriminalomsorgsdirektoratet et eksempel på en praktisk problemstilling, som kunne vært avhjulpet ved bruk av digitale kontrolltiltak (punkt 7.1.1 side 55):

«‘Aron’ gjennomfører ubetinget fengselsstraff for drap. Han er ikke tidligere domfelt, men det foreligger endelig utvisningsvedtak. Basert på opplysninger fra politiet vurderer kriminalomsorgen at det foreligger unndragelsesfare, og at permisjon dermed ikke fremstår som sikkerhetsmessig forsvarlig. Fastsettelse av vilkår etter gjeldende regelverk er ikke tilstrekkelig, grunnet kriminalomsorgens manglende muligheter til å effektivt kontrollere om Aron overholder vilkår om oppholdssted. Innvilgelse av korttidspermisjon med vilkår om bruk av digital teknologi, herunder bruk av sporingsteknologi eller VIS med posisjonering kunne medført at dette ble vurdert som sikkerhetsmessig forsvarlig.»

Forutsetninger ved utgangen og eventuell vilkårsfastsettelse er i en del tilfeller i seg selv ikke nok, ettersom kriminalomsorgen har få muligheter til å kontrollere forutsetningene og vilkårene.

Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler i rapporten at kriminalomsorgen gis hjemmel til å bruke digitale kontrolltiltak ved utganger der det, etter en konkret vurdering, fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring, eller der det anses hensiktsmessig for å kontrollere at øvrige vilkår overholdes. Om den nærmere begrunnelsen skriver direktoratet (punkt 7.1.2 side 56):

«Bruk av digitale kontrolltiltak vil kunne medføre at ressurskrevende fremstillinger kan erstattes med korttidspermisjon eller velferdspermisjon med vilkår om digitale kontrolltiltak. Slik vil både formålet med utgangen, og samfunnets sikkerhet, ivaretas, ved bruk av mer kostnadseffektive løsninger.

Utganger med vilkår om bruk av digitale kontrolltiltak vil kunne føre til styrket, og mer målrettet kontroll. Videre vil dette kunne skape økt fleksibilitet og effektivisering, ved å bruke tid og ressurser på en mer hensiktsmessig måte. Dette vil kunne bidra til at kriminalomsorgen i større grad kan styre ressursbruken der det er mest nødvendig, og dermed vurdere om man skal bruke menneskelige ressurser eller digitale kontrolltiltak, eller en kombinasjon av disse. Dette gir både en økonomisk og faglig gevinst.

Styrket kontroll ved utganger vil bidra til økt trygghet for fornærmede, og bidra til samfunnets sikkerhet.»

### **7.5.3 Departementets vurdering og forslag**

Det foreslås å gi den generelle hjemmelen i ny § 16 d anvendelse på utgang fra fengsel etter straffegjennomføringsloven § 20 (frigang), § 33 (permisjon) og § 34 (fremstilling).

Hovedformålet med å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved utganger er å styrke progresjonsmulighetene til de innsatte. Bruk av digitale kontrolltiltak kan bedre kontrollen, slik at utganger kan innvilges oftere. Videre vil forslaget innebære bedre kontroll med de forutsetninger og vilkår som faktisk gjelder for utgangene. Det vises til det som fremgår i punkt 7.5.2 ovenfor om at forutsetninger og vilkårsfastsettelse i seg selv ofte ikke er nok, da kriminalomsorgen har få muligheter til å kontrollere at disse overholdes. Dette fører til at søknader ofte avslås av sikkerhetsmessige hensyn. De begrensede kontrollmulighetene antas også å redusere den preventive virkningen av forutsetninger og vilkår, da sannsynligheten for å bli tatt for brudd kan oppleves som liten. Med digital kontroll vil kriminalomsorgen enklere kunne avdekke brudd, noe som igjen antas å virke preventivt.

Enkelte domfelte vil også kunne få innvilget utganger av lengre varighet og oftere, og utganger uten følge av ansatte. Utganger er som nevnt avgjørende virkemidler i tilretteleggingen av domfeltes overgang og tilvenning til samfunnet, og vilkårsfastsettelse er ofte ikke nok til å sikre en forsvarlig utgang. På denne måten kan bruk av digitale kontrolltiltak bidra til å styrke progresjonsmulighetene til innsatte i norske fengsler. Videre vil forslaget medføre at ressurskrevende fremstillinger i enkelte tilfeller kan erstattes av permisjon med vilkår om bruk av digitale kontrolltiltak, noe som vil avhjelpe blant annet utfordringer med lang reisevei mellom domfeltes bosted og kriminalomsorgens kontorer. Dersom fremstilling likevel er nødvendig, kan digitale kontrolltiltak tenkes å kunne gjennomføres med følge av én ansatt istedenfor to. Digitale kontroller er også betydelig mindre ressurskrevende enn fysiske kontroller. Forslaget vil gi kriminalomsorgen større fleksibilitet i gjennomføringen av kontroll med domfelte, slik at tid og ressurser kan brukes på en mer hensiktsmessig måte, til beste for domfelte.

Departementet understreker at forslaget ikke er ment å endre vilkårene for å innvilge utganger. Muligheten til å bruke digitale kontrolltiltak vil derimot som nevnt kunne gjøre at permisjon og frigang anses forsvarlig for flere. Enkelte fornærmede og deres pårørende vil kunne oppleve dette som belastende. Samtidig er det grunn til å tro at fornærmede og etterlatte vil oppleve en økt trygghet når utgangen kontrolleres ved bruk av digitale kontrolltiltak. På denne måten vil forslaget også styrke hensynet til fornærmede og etterlatte.

## 7.6 Nærmere om forslaget om å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved prøveløslatelse fra fengsel

### 7.6.1 Gjeldende rett

Etter straffegjennomføringsloven § 42 kan kriminalomsorgen løslate domfelte på prøve når vedkommende, medregnet eventuelt varetektsopphold, har gjennomført to tredeler av straffen og minst 60 dager. Hvis prøveløslatelse medfører at den gjenstående straffetiden blir mindre enn 14 dager, kan løslatelse på prøve bare skje hvis tungtveiende grunner taler for det.

Det er en forutsetning for prøveløslatelse at den prøveløslatte ikke begår ny straffbar handling i prøvetiden, jf. straffegjennomføringsloven § 43 første ledd. Videre skal ikke prøveløslatelse besluttes hvis omstendighetene etter en totalvurdering gjør løslatelse utilrådelig. Ved denne vurderingen skal kriminalomsorgen legge særlig vekt på domfeltes adferd under gjennomføringen av straffen, og på om det er grunn til å anta at domfelte vil begå nye straffbare handlinger i prøveperioden, jf. straffegjennomføringsloven § 42 femte ledd.

Hvis det fremstår som nødvendig for å gjennomføre prøveløslatelsen på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, skal kriminalomsorgen sette som vilkår at den prøveløslatte i en tidsavgrenset periode skal møte for kriminalomsorgen i upåvirket tilstand (møteplikt), jf. straffegjennomføringsloven § 43 andre ledd første punktum. På samme vilkår kan kriminalomsorgen fastsette vilkår for løslatelsen, jf. straffegjennomføringsloven § 43 andre ledd andre punktum. Hvilke vilkår kriminalomsorgen kan fastsette under prøveløslatelse med møteplikt, er uttømmende regulert i straffegjennomføringsloven § 43 andre ledd. Dersom kriminalomsorgen kommer til at disse vilkårene ikke sikrer en forsvarlig løslatelse, må søknaden avslås.

Når domfelte først er løslatt på prøve, krever eventuell gjeninnsettelse i fengsel domstolsbehandling, jf. straffegjennomføringsloven § 44 andre ledd.

Prøveløslatelse med vilkår om møteplikt etter straffegjennomføringsloven § 43 andre ledd regnes som gjennomføring av fengselsstraff, jf. straffegjennomføringsloven § 10 første ledd bokstav e. Prøveløslatelse uten vilkår om møteplikt regnes derimot ikke som gjennomføring av fengselsstraff. Bakgrunnen for dette er at det er påtalemyndigheten og domstolen som tar stilling til rettsfølgen av brudd på forutsetningen om at det ikke skal begås nye straffbare handlinger i prøvetiden, jf. straffegjennomføringsloven § 45, jf. straffeloven § 52 første ledd bokstav b, og at det ved slik prøveløslatelse ikke kan stilles vilkår, og således ikke er vilkårsbrudd å følge opp for kriminalomsorgen. Videre er det ikke naturlig å anse domfelte som ikke er underlagt andre restriksjoner enn ikke å begå nye straffbare handlinger, for å gjennomføre fengselsstraff, se Jostein Løvoll, Karnov lovkommentar nr. 7 til straffegjennomføringsloven § 10 første ledd bokstav e (å jour pr. 20. mars 2023).

Som nevnt plikter kriminalomsorgen, så vidt mulig, å tilrettelegge for en gradvis overgang til frihet, jf. straffegjennomføringsloven § 3 fjerde ledd.



### 7.6.2 Utføringsbildet og Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling

I 2022 ble om lag 40 prosent av de som søkte om det, nektet prøveløslatelse. Over 20 prosent av de innsatte får aldri innvilget prøveløslatelse, og de sitter i fengsel til hele fengselsstraffen er gjennomført, se også punkt 6.2.2. Hovedårsaken til at prøveløslatelse nektes, er at kriminalomsorgen mener at faren for nye lovbrudd er stor, og at det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig å løslate domfelte.

Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler i sin rapport 12. juli 2021 at kriminalomsorgen gis hjemmel til å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak som vilkår for prøveløslatelse. Direktoratet mener at dette kan bidra til at prøveløslatelse oftere anses som sikkerhetsmessig forsvarlig og dermed øke andelen som blir prøveløslatt.

Kriminalomsorgsdirektoratet redegjør for de forventede positive virkningene av anbefalingen i punkt 7.2.2 side 57 i rapporten:

«[...] Bruk av digitale kontrolltiltak gir trygge rammer, og kan gi en bedre og mer forutsigbar tilbakeføring. Dette vil øke sikkerheten for samfunnet, også for eventuelle fornærmede.

Adgang til å fastsette slike vilkår ved prøveløslatelse kan gi stor effekt. Andelen som innvilges prøveløslatelse vil øke, dette skaper både bedre kvalitet i straffegjennomføringen gjennom forsvarlig progresjon, og det vil skape økt kapasitet ved å frigjøre plasser i fengsel.

[...]

Samlet sett mener arbeidsgruppen at forslaget ivaretar formålet med straffen, hensyn til den allmenne rettsoppfatning generelt og til ofre spesielt. Forslaget bidrar til økt kvalitet under straffegjennomføring for domfelte gjennom en hensiktsmessig progresjon, og økt sikkerhet ved tilbakeføringen til samfunnet.»

### 7.6.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår at den generelle hjemmelen i ny § 16 e gis anvendelse på gjennomføring av prøveløslatelse med møteplikt etter straffegjennomføringsloven § 43 andre ledd.

Departementet stiller seg i det vesentlige bak begrunnelsen til Kriminalomsorgsdirektoratet når det gjelder de forventede positive virkningene av å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved prøveløslatelse med møteplikt. Det er svært uheldig når en stor andel innsatte ikke gis mulighet til en gradvis tilpasning til samfunnet før endelig løslatelse. Forslaget innebærer ikke at terskelen for å innvilge prøveløslatelse endres. Bruk av digitale kontrolltiltak vil imidlertid kunne bidra til en styrket kontroll, som igjen vil kunne føre til endrede vurderinger av tilrådelighet og sikkerhet. Departementets forslag til ny § 16 d i straffegjennomføringsloven innebærer at kriminalomsorgen får et vidt spekter av kontrolltiltak, noe som vil gjøre det mulig å tilpasse kontrollen til den enkelte domfelte.

I prinsippet vil domfelte på prøveløslatelse kunne underlegges samme kontrollregime som ved sluttgjennomføring. Selv om både prøveløslatelse med møteplikt og sluttgjennomføring er progresjons- og tilbakeføringstiltak, vil det fortsatt være vesentlige forskjeller mellom ordningene. Overføring til sluttgjennomføring med elektronisk kontroll kan skje på et tidligere tidspunkt i

straffegjennomføringen enn prøveløslatelse. Videre innebærer sluttgjennomføring et strengere regime enn prøveløslatelse med møteplikt, ved bruk av områdelokalisering som et absolutt vilkår. Dersom en domfelt på prøveløslatelse underlegges kontroll med områdelokalisering, vil kriminalomsorgen fortløpende måtte vurdere om slik kontroll skal videreføres, jf. forslaget til § 16 d andre ledd. Dessuten krever gjeninnsettelse i fengsel av domfelte som er prøveløslatt, domstolsbehandling, jf. straffegjennomføringsloven § 44 andre ledd, mens gjeninnsettelse av sluttgjennomførere kan besluttes administrativt, og med umiddelbar virkning, av kriminalomsorgen, jf. straffegjennomføringsloven § 14 sjuende ledd. Departementet mener på denne bakgrunn at prøveløslatelse med møteplikt og sluttgjennomføring vil treffe ulike målgrupper og med ulike formål, og at de to ordningene vil kunne supplere hverandre godt, og gi kriminalomsorgen mulighet til en sikker og tilpasset tilbakeføring til samfunnet. Departementet understreker at kriminalomsorgen, også dersom domfelte er underlagt sluttgjennomføring, skal vurdere om domfelte skal prøveløslates.

## **7.7 Nærmere om forslaget om å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved utganger og prøveløslatelse fra forvaring**

### **7.7.1 Gjeldende rett**

Forvaring er den eneste tidsubestemte frihetsstraffen i norsk rett. Den er ment for særlig farlige lovbrøyttere som var tilregnelige på handlingstidspunktet. Selv om forvaring gjerne fremstår for mange som «lovens strengeste straff», er ikke formålet å ramme de mest alvorlige lovbruddene med en særlig streng straff. Forvaringsstraffens formål er derimot å beskytte samfunnet mot at disse lovbrøytterne begår ny, alvorlig kriminalitet, jf. forvaringsforskriften § 2. Vilåårene for å idømme forvaring fremgår av straffeloven § 40.

Kriminalomsorgen har ansvaret for at gjennomføringen av dommer på forvaring er sikkerhetsmessig forsvarlig. Samtidig skal det også ved gjennomføring av forvaring, så vidt mulig, skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet, jf. straffegjennomføringsloven § 3 fjerde ledd.

En sentral del av forvaringsdømtes progresjonsløp og tilvenning til samfunnet går ut på at vedkommende får innvilget utganger, som fremstilling, frigang eller permisjon. Reglene om frigang i straffegjennomføringsloven § 20, permisjon i § 34 og fremstilling i § 34 gjelder for forvaringsinnsatte som andre innsatte, se omtalen i punkt 7.5.1. Videre er det gitt særskilte regler for frigang og permisjoner i forskrift om særreaksjonen forvaring § 11 og § 12.

Prøveløslatelse av forvaringsdømte, avgjøres som regel av domstolen, jf. straffeloven § 44 andre ledd. Hvilke vilkår domstolen kan fastsette for prøveløslatelsen, reguleres i straffeloven § 45. Adgangen er vid og omfatter ethvert saklig begrunnet vilkår, herunder vilkår om elektronisk kontroll, jf. straffeloven § 45 første ledd bokstav a, jf. § 37 første ledd bokstav l (andre særvilkår som retten finner hensiktsmessig). Adgangen til å sette vilkår er dermed videre enn ved prøveløslatelse fra fengselsstraff med møteplikt etter straffegjennomføringsloven § 43, der vilkårsfastsettelsen er begrenset til det som fremgår av bestemmelsens andre ledd.

Kriminalomsorgen kan beslutte prøveløslatelse hvis påtalemyndigheten samtykker til dette, jf. straffeloven § 44 andre ledd. Sammenlignet med domstolen, er kriminalomsorgens adgang til å fastsette vilkår noe snevrere og omfatter ikke kompetanse til å fastsette vilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav l, jf. straffeloven § 45 andre ledd (som ved en inkurie viser til § 37 første ledd bokstav j).

Hvis det er fastsatt vilkår om at den forvaringsdømte ved prøveløslatelse skal følges opp av kriminalomsorgen etter straffeloven § 45 første ledd bokstav b, kan kriminalomsorgen iverksette ruskontroll etter straffegjennomføringsloven § 56, jf. straffeloven § 45 tredje ledd.

## **7.7.2 Utfordringsbildet og Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling**

### *7.7.2.1 Utfordringsbildet*

Utfordringsbildet knyttet til forvaringsdømtes progresjon, og målet om en gradvis tilbakeføring til samfunnet innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer, er tilbakevendende tema i politikken, enkeltsaker i domstolen og i faglitteraturen.

Det er en vesentlig utfordring å legge til rette for en sikkerhetsmessig forsvarlig og gradvis tilbakeføring av denne gruppen innsatte. Dette kompliseres av at det er vid adgang til å fastsette vilkår for utganger og prøveløslatelse, men begrensede muligheter til å kontrollere de samme vilkårene. Kriminalomsorgen oppgir at de mangler kontrollmuligheter til å sikre overholdelse av vilkår om for eksempel oppholdssted, innetid og samværsforbud på en tilfredsstillende måte. Ved prøveløslatelser blir slike vilkår i hovedsak kontrollert ved fysisk møte med ansatte i kriminalomsorgen. Fordi kriminalomsorgen har begrensede hjemler og ressurser til å foreta hyppige eller gode nok kontroller, er de avhengige av å motta opplysninger fra politiet.

Tatt i betraktning vilkårene som fastsettes, kan prøveløslatelse fremstå for domstolen som sikkerhetsmessig forsvarlig. Kriminalomsorgens begrensede mulighet til å kontrollere vilkårene, reduserer imidlertid vilkårenes faktiske funksjon. Kriminalomsorgsdirektoratet har uttrykt bekymring for at det kan skape en falsk trygghet, som er særlig alvorlig i forvaringssaker, og illustrerer problemstillingen ved hjelp av følgende eksempel i sin rapport 12. juli 2021 punkt 7.3.1 side 60:

«Frank» ble idømt forvaring for et svært stort antall straffbare forhold, begått over lang tid. Han ble prøveløslatt av retten med følgende vilkår:

- Møteplikt for friomsorgen i 1 år (prøvetiden)
- Rusforbud
- Overholde bestemmelser om oppholdssted og innetid
- Kan ikke forlate sitt bestemte fylke uten godkjenning av kriminalomsorgen
- Skal ikke besøke bestemte offentlige anlegg

«Frank» bodde ca. 2 timer i kjøreavstand fra friomsorgskontoret. Vilråene ble forsøkt kontrollert med bistand av lokalt lensmannskontor og privat kontrollør. I denne saken var kriminalomsorgen helt avhengig av et godt samarbeid med politiet, samt motta informasjon fra politiet, for å kunne kontrollere vilkårene. Til tross for dette, var det kun vilkåret om møteplikt kriminalomsorgen kunne kontrollere fullt ut.

‘Frank’ gjennomførte prøveløslatelsen uten registrerte brudd.»

Av de 81 som er løslatt fra forvaring de siste 10 årene, har 25 blitt løslatt uten å ha gjennomført noen permisjoner. Flere av de som har gjennomført permisjoner, har kun hatt kortere permisjoner. Bare 31 forvaringsdømte har de siste 10 årene blitt løslatt fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller fra overgangsbolig. Dette betyr at 51 forvaringsdømte – 62 prosent – løslates direkte fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

Tallene viser hvordan målet om en gradvis tilbakeføring av forvaringsdømte fra fengsel til full frihet i samfunnet er langt fra å være et praktisert ideal. Løslatelse direkte fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå, og dermed manglende tilpasning til samfunnet, kan bidra til en økt risiko for tilbakefall til kriminalitet.

#### 7.7.2.2 *Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling fra 2016*

I 2015 etablerte Kriminalomsorgsdirektoratet en arbeidsgruppe som skulle utrede behovet og muligheten for å starte en pilot med GPS-sporing av forvaringsdømte som et vilkår for permisjon og eventuelt som et alternativ til fremstilling. Arbeidet kulminerte i rapporten *GPS-sporing av forvaringsdømte* 3. juni 2016, der Kriminalomsorgsdirektoratet konkluderte med at GPS-sporing kan være et egnet verktøy for å kontrollere om permisjonsvilkår om oppholdssted (påbuds- og forbudssoner) blir overholdt.

Kriminalomsorgsdirektoratet la særlig vekt på at GPS-sporing kunne bedre kriminalomsorgens mulighet til å prøve forvaringsdømte utenfor fengsel under sikkerhetsmessig betryggende kontroll. Dermed ville det bidra til å styrke progresjonsmulighetene til denne risikogruppen, noe som ble ansett som tryggere for samfunnssikkerheten enn alternativet. En mulighet til å styrke sikkerheten rundt utganger ved bruk av digitale kontrolltiltak kunne ifølge direktoratet bidra til at enkelte forvaringsdømte, som med gjeldende kontrollmuligheter ikke fikk innvilget permisjon på grunn av sikkerhetsmessige forhold, likevel ville kunne få innvilget permisjon.

Hvorvidt bruken av GPS vil være et egnet kontrolltiltak, ville ifølge direktoratet avhenge blant annet av hvilke momenter av betydning for sikkerheten som man ville stå overfor i den enkelte saken. Kriminalomsorgsdirektoratet var opptatt av at det uansett ville måtte foretas en konkret og grundig sikkerhetsmessig vurdering ved hver enkelt utgang.

Korttidspermisjoner for helsemessig oppfølging, der formålet med permisjonen er at den forvaringsdømte skal ta seg til et bestemt behandlingssted og så tilbake til fengsel, var ifølge direktoratet eksempel på tilfeller der det typisk ville være hensiktsmessig å bruke elektronisk kontroll. Ved denne typen utganger har domfelte normalt lite frihet med hensyn til reiserute og tidsbruk, noe som ville gjøre GPS-sporing godt egnet til å kontrollere at domfelte følger tids- og reiseplanen for utgangen. Et annet aktuelt eksempel som ble trukket frem, var første overnattingspermisjon med vilkår om et bestemt oppholdssted om natten.

Kriminalomsorgsdirektoratet konkluderte med at enkelte fremstillinger kan erstattes av korttidspermisjoner med krav om bruk av fotlenke, men at det fremdeles ville være behov for bruk av fremstillinger. I rapporten punkt 7.5.1 side 16 heter det:

«[...] Bruk av sporingsteknologi kan være et virkemiddel som muliggjør flere utganger for domfelte hvor det ellers ville blitt benyttet fremstilling. Om GPS er et egnet tiltak, som alternativ til fremstilling, avhenger imidlertid av bakgrunnen for at domfelte gis fremstilling i stedet for permisjon. Fremstillinger er en viktig arena for fengselet til å vurdere domfeltes sosiale fungering. Dersom fremstilling erstattes av permisjon med fotlenke, vil fengselet miste denne direkte observasjonen av domfeltes adferd og fungering i samfunnet. Arbeidsgruppen mener at domfeltes fungering i samfunnet vil være en del av den sikkerhetsvurderingen som må foretas. Dersom fengselet har behov for ytterligere kunnskap om domfeltes fungering, må permisjon (med bruk av fotlenke) derfor forventes, inntil en eller flere fremstillinger er gjennomført.»

Behovet for å bruke elektronisk kontroll var ifølge direktoratet tett knyttet til de særskilte utfordringene ved å legge til rette for en sikkerhetsmessig forsvarlig progresjon for forvaringsdømte. I rapporten pekte direktoratet på paradokset i at det er tatt i bruk ny teknologi under straffegjennomføring, men bare overfor en målgruppe det er knyttet lav risiko til, se rapporten punkt 1 side 4. De særlige sikkerhetsmessige utfordringer som er knyttet til forvaringsdømte, gjør det ifølge direktoratet naturlig å vurdere om økt bruk av teknologi vil kunne bidra til å styrke sikkerheten og progresjonsmulighetene for den høyrisikogruppen som forvaringsdømte utgjør.

#### *7.7.2.3 Kriminalomsorgsdirektoratets anbefaling fra 2021*

Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler i sin rapport 12. juli 2021 at det åpnes for bruk av digitale kontrolltiltak ved utganger under gjennomføring av forvaring og ved innvilgelse av prøveløslatelse for forvaringsdømte.

Som i 2016-rapporten gir Kriminalomsorgsdirektoratet uttrykk for at det er paradoksalt at kriminalomsorgen har såpass begrensede virkemidler til å kontrollere forutsetninger og vilkår for utganger og prøveløslatelse av de farligste lovbruterne, som utgjør størst risiko. Direktoratet mener at digitale kontrolltiltak vil medføre at det kan gjennomføres både hyppigere og mer effektive kontroller og at den totale sikkerheten styrkes betydelig. I tillegg kan det bidra til at kriminalomsorgen kan kontrollere vilkår som det i dag er utfordrende og meget ressurskrevende å gjennomføre. Samlet sett mener direktoratet at dette medfører økt samfunnsikkerhet, samtidig som kriminalomsorgens ressurser vil kunne benyttes mer effektivt og der det er størst behov. Videre skriver direktoratet i rapporten punkt 7.3.2 side 60:

«Bruk av digital teknologi og kontrolltiltak vil videre kunne bidra til å avdekke brudd på vilkår på et tidligere tidspunkt. Dette gir kriminalomsorgen mulighet til å dokumentere og reagere på bruddene raskere, noe som kan ha stor betydning for både samfunnsikkerheten og hensynet til fornærmede og etterlatte. Bruk av fjernalkoholtest vil kunne bidra til at rusforbud kan kontrolleres både hyppigere og til mer treffsikre tider, eksempelvis sent lørdag kveld, samt at bruk av VIS med posisjonering videre vil kunne benyttes for å kontrollere oppholdssted. Sporingsteknologi vil i tillegg være et godt tiltak i de tilfeller hvor det som følge av brudd på vilkår er nødvendig å spore vedkommende. Det er arbeidsgruppens oppfatning at muligheten for bruk av digital teknologi og kontrolltiltak også vil kunne ha en preventiv effekt, da kontrollen vil bli mer uforutsigbar og effektiv.»

Direktoratet understreker at digital teknologi ikke skal erstatte menneskelig kontakt, men være et supplement.

Med digitale kontrolltiltak vil det kunne åpnes for utganger og prøveløslatelser for målgrupper hvor dette ellers ikke ville blitt vurdert som sikkerhetsmessig forsvarlig. Direktoratet mener det vil være viktig med grundige vurderinger i den enkelte saken, særlig for forvaringsdømte hvor konsekvensene ved unndragelse potensielt sett kan innebære økt risiko for samfunnets sikkerhet.

Kriminalomsorgsdirektoratet mener at en strukturert oversikt over bruk av ulike digitale kontrolltiltak og hvilket sikkerhetsnivå disse samlet sett vil utgjøre, vil bidra i en slik vurdering. Anbefalingene flytter ikke forsvarlighetsgrensen, men digitale kontrolltiltak kan føre til bedre kontroll, som igjen vil kunne føre til endrede sikkerhetsvurderinger. Dette vil ifølge direktoratet gi en tryggere tilbakeføring og bidra til å ivareta samfunnssikkerheten og hensynet til fornærmede på en bedre måte.

### **7.7.3 Departementets vurdering og forslag**

Departementet foreslår å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved utganger under gjennomføring av forvaring og ved innvilgelse av prøveløslatelse for forvaringsdømte. Departementet mener at det vil være hensiktsmessig om forvaringsdømte omfattes av den generelle hjemmelen for bruk av digitale kontrolltiltak ved utganger og prøveløslatelse med møteplikt, som det er redegjort for i punkt 7. Forslaget imøtekommer stortingets anmodningsvedtak 139, se punkt 1.2.2.

Formålet med forslaget er å bedre kriminalomsorgens mulighet til å prøve forvaringsdømtes fungering utenfor fengsel, å bedre kontrollen under utgang, permisjon og prøveløslatelse, og å stimulere til økt progresjon i straffegjennomføringen for forvaringsdømte. Digitale kontrolltiltak kan bli gode og effektive verktøy i kriminalomsorgens tilbakeføringsarbeid og gi økt sikkerhet for samfunnet og fornærmede.

Kriminalomsorgen har som nevnt en plikt til å legge til rette for at forvaringsdømte, innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer, får progresjon i straffegjennomføringen, jf. straffegjennomføringsloven § 3 fjerde ledd. En vesentlig utfordring ved dette er mangelen på muligheter til å kontrollere forutsetninger og vilkår ved opphold utenfor fengselet. For å avhjelpe problematikken er departementet opptatt av å etablere virkemidler som kan styrke sikkerheten rundt utganger under gjennomføring av forvaring og ved prøveløslatelse av forvaringsdømte, og dermed gjøre det mulig å innvilge søknader om utganger og prøveløslatelse i større grad enn i dag.

I enkelte tilfeller vil digitale kontrolltiltak kunne bidra til å etablere en ramme rundt utgangen eller prøveløslatelsen som sikrer sikkerhetsmessig forsvarlighet, der kriminalomsorgen etter dagens praksis og muligheter for kontroll ikke klarer det samme. Eksempelvis vil digitale kontrolltiltak kunne betraktelig styrke kontrollen av om den forvaringsdømte overholder vilkår om oppholdssted eller vilkår om å unnlate å ta kontakt med fornærmede eller etterlatte. Som Kriminalomsorgsdirektoratet viser til i 2016-rapporten, vil slik kontroll også kunne være hensiktsmessig ved korttidspermisjoner til helsemessig oppfølging og ved første overnattingspermisjon med vilkår om et bestemt oppholdssted om natten. Bruk av digitale kontrolltiltak vil videre kunne være aktuelt der lang reisevei utfordrer hensynet til sikkerhetsmessig forsvarlighet. Mange forvaringsdømte har opprinnelig bosted langt unna fengselet der de gjennomfører

straffen, og langt unna friomsorgskontoret. Muligheten til å bruke situasjonsbestemt sporing antas å medføre at det i noen tilfeller kan innvilges permisjoner til steder med lang reisevei og av noe lengre varighet enn ellers. Slik sett vil en mulighet til å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak kunne oppleves som et gode for den forvaringsdømte.

Videre vil permisjon med vilkår om bruk av digitale kontrolltiltak i enkelte tilfeller kunne brukes som alternativ til fremstilling. Hvorvidt det er aktuelt vil avhenge av bakgrunnen for at den domfelte ellers ville fått innvilget fremstilling, og ikke permisjon. Som Kriminalomsorgsdirektoratet påpeker i rapporten fra 2016, er fremstillinger en viktig arena for å vurdere forvaringsdømtes sosiale fungering. Hvis fengselet har behov for kunnskap om den forvaringsdømtes fungering, må permisjon derfor avventes inntil en eller flere fremstillinger er gjennomført.

Å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak som foreslått, vil dessuten være positivt for samfunnssikkerheten, da en gradvis progresjon bidrar til å sikre en tryggere tilbakeføring til samfunnet. Det er også grunn til å tro at bruk av digitale kontrolltiltak for å kontrollere forutsetninger og vilkår for utganger og prøveløslatelse vil kunne virke preventivt, idet kontrollen øker sannsynligheten for at eventuelle brudd blir avdekket. Forslaget vil også innebære at kriminalomsorgen, i større grad enn i dag, vil kunne kontrollere og avdekke eventuelle brudd, og således bidra til sikkerhet for samfunnet og fornærmede. I den grad forslaget innebærer tidligere eller økt bruk av prøveløslatelse, vil det innebære frigjorte forvaringsplasser.

Som nevnt kan ikke bruk av digitale kontrolltiltak avhjelpe alle sikkerhetsmessige utfordringer. En forutsetning for en vellykket gjennomføring er derfor at ansatte i kriminalomsorgen har god kjennskap til den digitale teknologiens faktiske muligheter og begrensninger, styrker og svakheter. Som Kriminalomsorgsdirektoratet understreket i punkt 7.4 side 15 i 2016-rapporten:

«[...] Domfelte vil for eksempel, på tross av at han bærer en fotlenke, likevel kunne begå ny kriminalitet, oppsøke fornærmede i straffesaken eller innta rusmidler. GPS hindrer heller ikke at andre personer domfelte er pålagt ikke å ta kontakt med, kommer inn i 'tillatt sone'. Fotlenke kan derfor ikke erstatte alle andre typer vilkår eller eliminere enhver risiko, også sett i sammenheng med at domfelte kan klippe av lenken eller la den gå tom for strøm. Derfor vil forvaringsdømte også måtte nektes utgang av sikkerhetsmessige hensyn på tross av muligheten for bruk av fotlenke.»

På denne bakgrunn vil det være viktig at kriminalomsorgen foretar grundige vurderinger i hver enkelt sak, særlig i de tilfellene der konsekvensene ved unndragelse potensielt sett kan innebære økt risiko for samfunnets eller enkeltpersoners sikkerhet.

## **8 Øvrige endringer**

I lov 20. desember 2019 nr. 105 om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll) har del I, forslag til endringer i straffegjennomføringsloven § 10, ikke trådt i kraft. Med de endringene som foreslås i dette høringsnotatet – forslaget til endringer i henvisningen i straffegjennomføringsloven § 10 første ledd bokstav d til f (se punkt 6.1.3) – blir de foreslåtte endringene i § 10 i den nevnte endringsloven unødvendig, og denne delen av endringsloven foreslås opphevet.

Som følge av at gjeldende § 16 b om bøtetenesten flyttes til ny § 16 e, endres henvisningen i straffegjennomføringsloven § 10 fjerde ledd.

Adgangen til bruk av digital kontroll i § 16 d foreslås speilet i ny § 16 e tredje ledd nytt fjerde punktum, § 20 første ledd nytt andre punktum, § 33 tredje ledd nytt andre punktum, § 34 nytt andre punktum og § 43 andre ledd ny bokstav f. Samtidig foreslås det å fjerne «eller» fra opplistingen i § 43 andre ledd, slik at det blir tydelig at vilkårene kan kombineres.

Definisjonen av hvem som er «varig soningsudyktig» er regulert i gjeldende § 7-2 fjerde ledd tredje punktum i forskrift om straffegjennomføring. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen, men at den av pedagogiske hensyn flyttes til ny § 7-2 b.

I forskrift om straffegjennomføring § 7-6 foreslås reglene om permisjon for sluttgjennomførere og helgjennomførere tydeliggjort.

I forskrift om straffegjennomføring § 7-8 andre ledd er det en frist for å søke om helgjennomføring på tre uker fra domfelte mottok informasjonsskriv om ordningen fra kriminalomsorgen. Fristen har bydd på utfordringer, og departementet foreslår at kriminalomsorgen selv setter en hensiktsmessig frist for søknad om helgjennomføring. For øvrig vises det til omtalen av endringer i denne bestemmelsen i punkt 6.2.3.4.

## **9 Økonomiske og administrative konsekvenser**

### **9.1 Oversikt**

Forslagene som fremmes i dette høringsnotatet, forventes å føre til en økning i antallet domfelte som får gjennomføre straff med elektronisk kontroll, både som sluttgjennomføring og helgjennomføring. Straffegjennomføring ved elektronisk kontroll koster mindre per helårsplass enn straffegjennomføring i fengsel.

Forslagene vil derfor kunne gi et større innsparingspotensial for kriminalomsorgen, forutsatt at kapasiteten omstruktureres, og at en økning i antall plasser med elektronisk kontroll erstatter fengselsplasser.

Videre vil forslaget om å etablere en hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse kunne bidra til å frigjøre ressurser og tid i kriminalomsorgen som kan brukes til å jobbe mer målrettet der det er størst behov.

Det er vanskelig å måle de langsiktige samfunnsøkonomiske gevinstene av å utvide bruken av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bruk av digitale kontrolltiltak i kriminalomsorgen. Gevinstene avhenger i første rekke av om økt bruk av elektronisk kontroll faktisk vil redusere tilbakefall til ny kriminalitet og ha andre positive effekter som bedret tilknytning til arbeidsliv og utdanning. Som omtalt i punkt 2.1, viser de nyeste kunnskapsoppsummeringene at elektronisk kontroll gir redusert tilbakefall til ny kriminalitet, i hvert fall på kort sikt. Ifølge kunnskapsoppsummeringen fra Vista Analyse fra 2024, viser de få studiene som har undersøkt de samfunnsøkonomiske gevinstene at elektronisk kontroll er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Denne typen straffegjennomføring gir den domfelte mulighet til å beholde, eller eventuelt skaffe seg, tilknytning til arbeidslivet, noe som reduserer sannsynligheten for tilbakefall.



I Vista Analyses rapport fra 2016 ble det gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse der de sammenliknet straffegjennomføring med elektronisk kontroll med straffegjennomføring i fengsel med lav sikkerhet. Analysen ser på fordelingsvirkningene av elektronisk kontroll, og finner at pårørende, de innsatte selv og samfunnet, via frigjorte ressurser, har nytte av tiltaket. Basert på datidens gjennomføringstid på inntil 4 måneder, fant analyseselskapet en samlet kostnadsinnsparing på over 73 000 kroner per helgjennomfører og 103 000 kroner per delgjennomfører. Vista Analyse oppsummerer konklusjonen i rapporten slik (side 9):

«[...] Vår samlede vurdering er derfor at elektronisk kontroll for dagens målgruppe er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak når en sammenlikner med soning i fengsel. Det gjelder både helgjennomførere og delgjennomførere. På bakgrunn av analysens resultater er det naturlig å vurdere å utvide ordningen.»

I beregningen av den samfunnsøkonomiske gevinsten la Vista Analyse til grunn en gjennomføringstid som var lavere enn dagens gjennomføringstid.

Under følger en nærmere beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av de konkrete forslagene til endringer i straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring. Beregningen av de økonomiske konsekvensene av forslagene er basert på de gjennomsnittlige driftskostnadene i kriminalomsorgen per type plass. En helårsplass ved fengsel med høyt sikkerhetsnivå koster om lag 1,2 millioner kroner og en helårsplass ved fengsel med lavt sikkerhetsnivå om lag 880 000 kroner. For å dekke behovet for økt bemanning og kompetanse i friomsorgskontorene, vurderes det at driftskostnadene per helårsplass med elektronisk kontroll øker fra 300 000 kroner til 400 000 kroner. Dette er lagt til grunn i den videre utregningen. I beregningene for innsparingspotensialet er det lagt til grunn at innsparingen for de ulike forslagene i hovedsak fordeles slik at 70 prosent er lagt til enheter med lavere sikkerhetsnivå og 30 prosent til enheter med høyere sikkerhetsnivå. Når det gjelder forslaget om helgjennomføring, tar beregningen utgangspunkt i at potensialet for innsparing i sin helhet vil skje på enheter med lavere sikkerhetsnivå.

De økonomiske konsekvensene av forslagene totalt sett, kan grovt sett deles opp i 1) utgifter til å opprette flere plasser med elektronisk kontroll for å imøtekomme økt behov som følge av forslagene til lovendringer, og 2) eventuelle innsparinger forutsatt at tilsvarende antall fengselsplasser reduseres.

Hvis vi oppsummerer beregningene i punkt 9.2 til 9.6, vil kostnadene knyttet til å opprettelse av økt kapasitet for elektronisk kontroll, tilsvare i overkant av 90 millioner kroner årlig. Dette er beregnet ut fra et økt behov for om lag 230 nye plasser med elektronisk kontroll. I tillegg kommer implementerings- og investeringskostnader på om lag 27,5 millioner kroner og utgifter på om lag 5 millioner kroner årlig til kontrollsentralen. Se nærmere beskrivelse i punkt 9.7 og punkt 9.8.

Innsparingspotensialet er beregnet ved at kostnadene for fengselsplasser sammenliknes med kostnadene for plasser med elektronisk kontroll, og utgjør en maksimal årlig innsparing på totalt om lag 185 millioner kroner netto. Utgiftene til opprettelsen av plasser med elektronisk kontroll på om lag 90 millioner kroner er trukket fra i denne beregningen. Dette er imidlertid et grovt anslag og en eventuell redusert kapasitet i fengsel vil skje over tid og må sees i sammenheng med det helhetlige behovet for fremtidig fengselskapasitet og fengselsstrukturen nasjonalt.

Forslagene vil ikke kunne igangsettes før det er budsjettmessig dekning for det og de økonomiske konsekvensene av forslagene må derfor konkretiseres og håndteres i forbindelse med de årlige budsjettfremleggene.

Forslaget om å etablere særregler for domfelte under 25 år får betydning for de økonomiske konsekvensene ved de øvrige foreslåtte endringene. Konsekvensene av dette forslaget omtales derfor først.

## **9.2 Konsekvenser av å etablere særregler for domfelte under 25 år**

Departementet foreslår å innføre særregler for domfelte mellom 18 og 25 år, se punkt 6.5.3. Forslaget innebærer at domfelte mellom 18 og 21 år kan innvilges noe lengre domslengde og gjennomføringstid enn eldre voksne, og at de unntas fra begrensningene for bestemte lovbruddskategorier. Domfelte mellom 21 og 25 år kan også innvilges lengre domslengde og gjennomføringstid enn de fra 25 år og oppover, men ikke like lang som de mellom 18 og 21 år. Videre innebærer forslaget at kriminalomsorgen alltid, og på eget initiativ, skal vurdere om domfelte under 25 år oppfyller vilkårene for å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll, uavhengig av om de mottar søknad fra den unge domfelte eller ikke. Samtykke fra den domfelte vil fortsatt være nødvendig.

I 2022 ble det iverksatt totalt 552 ubetingede dommer for innsatte under 25 år, med et samlet volum på 465 helårsplasser. I beregningene av de økonomiske og administrative konsekvensene tar departementet utgangspunkt i at innsatte med dommer over 3 år er en lite aktuell målgruppe for å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll, ettersom domslengden tyder på at den domfelte er dømt for et svært alvorlig lovbrudd. Antatt søknadsrate for innsatte med domslengde under 3 år er på 80 prosent. Innvilgelsesraten for gruppen domfelte med domslengde under 9 måneder anslås å være på 70 prosent, mens innvilgelsesraten for domfelte med domslengde mellom 9 måneder og 3 år anslås å være 40 prosent.

Gitt disse forutsetningene vil forslaget om innføring av særregler for domfelte mellom 18 og 25 år gi en utvidet målgruppe på totalt 46 helårsplasser. Kostnadene for å opprette 46 helårsplasser med elektronisk kontroll vil være på om lag 18,5 millioner kroner. En reduksjon av tilsvarende antall plasser i fengsel vil på sikt kunne gi en netto innsparing på om lag 25 millioner kroner årlig når man sammenlikner kostnadene for en plass med elektronisk kontroll med en fengselsplass.

Samlet sett innebærer dette forslaget endringer for en begrenset, men viktig målgruppe. Med den oppfølgingen og det kontrollnivået som ligger i ordningen, vil hensynet til samfunnets sikkerhet ivaretas på en tilfredsstillende måte. Potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster er stort. Med god oppfølging kan flere unge opprettholde tilknytning til skole- og utdanningsløp eller arbeid, og kan opprettholde kontakt med familie og venner under straffegjennomføringen.

## **9.3 Konsekvenser av å utvide de rettslige rammene for å gjennomføre siste del av straffen med elektronisk kontroll (sluttgjennomføring)**

Departementet foreslår å utvide målgruppen for å gjennomføre siste del av straffen med elektronisk kontroll (sluttgjennomføring) ved å øke tillatt gjennomføringstid til inntil 12 måneder, og å åpne for at alle domfelte kan få innvilget sluttgjennomføring, uavhengig av hva de er dømt for, se punkt 6.2.3. Målgruppen

påvirkes også av forslaget om at domfelte mellom 18 og 25 år kan innvilges lengre gjennomføringstid.

Beregningene tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig fengselspopulasjon basert på dagsmålinger de siste 12 månedene frem til oktober 2023. I gjennomsnitt var det i måleperioden om lag 1 000 innsatte som til enhver tid hadde mindre enn 12 måneder igjen til 2/3 tid. Den foreslåtte utvidelsen av tillatt gjennomføringstid til inntil 12 måneder gir en netto utvidet målgruppe på om lag 222 helårsplasser. Det er i beregningen korrigert for konsekvensene av utvidelse av helgjennomføring fra 6 til 9 måneder, samt særregler for innsatte under 25 år. Intensjonen og ambisjonene med lovforslaget er at alle domfelte skal søke om sluttgjennomføring med elektronisk kontroll, og at kriminalomsorgen skal ha bedre og mer standardiserte prosesser for tidlig planlegging av sluttgjennomføring. Gitt at det alltid vil være en andel innsatte dette ikke er aktuelt for, som f.eks. utenlandske innsatte uten tilknytning til landet og/eller som skal sendes ut av landet ved endt soning, legges det til grunn en søknadsrate på 90 prosent. Kriminalomsorgsdirektoratet anslår at innvilgelsesprosenten vil være den samme som dagens innvilgelsesrate for delvis gjennomføring etter straffeprosessloven § 16 a, altså 70 prosent.

Dette gir et forventet økt kapasitetsbehov på 140 helårsplasser på sluttgjennomføring. Kostnadene ved å opprette 140 plasser med elektronisk kontroll vil anslagsvis være på 56 millioner kroner. En reduksjon av tilsvarende antall plasser i fengsel vil på sikt kunne gi en netto årlig innsparing på om lag 80 millioner kroner.

#### **9.4 Konsekvenser av å utvide de rettslige rammene for å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll (helgjennomføring)**

Som redegjort for i punkt 6.3.4, foreslår departementet å utvide målgruppen for helgjennomføring med elektronisk kontroll ved å moderere begrensningene for bestemte lovbruddskategorier og ved å øke grensen for tillatt domslengde fra inntil 6 måneder til inntil 9 måneder. Målgruppen påvirkes også av forslaget om å unnta domfelte mellom 18 og 21 år fra begrensningene for bestemte lovbruddskategorier og fra grensen for tillatt domslengde for domfelte under 25 år.

I 2022 ble det totalt iverksatt 406 ubetingede dommer med domslengde mellom 6 og 9 måneder, og totalt utgjorde denne gruppen 246 helårsplasser. Justeringene i lovbruddskategoriene antas å innebære at kun et fåtall flere domfelte fra 25 år og oppover vil gjennomføre hele straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll.

Korrigert for domfelte under 25 år og utvidelsen av utvalgte lovbruddskategorier, utgjør målgruppen totalt 84 helårsplasser. Med en søknadsrate på 80 prosent samt en innvilgelsesrate på 70 prosent, vil forslaget kunne gi et økt kapasitetsbehov på om lag 47 helårsplasser. Det vises til at innvilgelsesraten for 2022 er på 77 prosent, og at det forventes en viss nedgang på grunn av at målgruppen er utvidet. Kostnadene knyttet til å opprette 47 plasser med elektronisk kontroll for en utvidet målgruppe, vil anslagsvis ligge på om lag 19 millioner kroner. På sikt vil en eventuell årlig innsparing som følge av redusert kapasitet i fengsel være på om lag 22 millioner kroner netto.

## 9.5 Konsekvenser av å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse

Departementet foreslår å etablere en hjemmel i straffegjennomføringsloven som gir kriminalomsorgen kompetanse til å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak ved gjennomføring av straff i samfunnet, ved utganger, ved prøveløslatelse fra fengsel med vilkår om møteplikt og ved prøveløslatelse fra forvaring, se punkt 7.

På lik linje med sluttgjennomføring er intensjonen og ambisjonen med lovforslaget om å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak under *prøveløslatelse*, at alle domfelte skal søke om prøveløslatelse, med eller uten digitale kontrolltiltak. Søknadsraten for denne gruppen er derfor satt til 100 prosent. Kriminalomsorgsdirektoratet legger til grunn en innvilgelsesrate på 33 prosent, altså en tredjedel. Dette anslås å føre til en utvidelse av målgruppen som ellers ikke ville fått innvilget prøveløslatelse med dagens regler, med totalt 66 helårsplasser.

I disse tilfellene brukes digitale kontrolltiltak utelukkende for å kontrollere vilkårene som er satt i de ulike gjennomføringsformene/reaksjonene og oppfølgingen vil i hovedsak være som før. De økonomiske og administrative konsekvensene av dette forslaget knytter seg til kontrollsentralens eventuelle oppfølging i forbindelse med alarmer og hendelser, og friomsorgskontorenes arbeid med oppfølging av eventuelle brudd. Kostnadene er derfor i hovedsak investeringskostnader og økte kostnader til kontrollsentralen, se punkt 9.7 og 9.8. I tillegg forventer Kriminalomsorgsdirektoratet at en større andel av den utvidede målgruppen vil få prøveløslatelse med møteplikt. Dette vil kreve utgifter til oppfølgingsressurser i friomsorgen, på om lag 7 millioner kroner årlig. Beregningen tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig kostnad på om lag 200 000 per helårsplass med møteplikt.

En økning i antall prøveløslatelser vil igjen føre til at behovet for fengselsplasser blir redusert. En utvidet målgruppe på om lag 66 helårsplasser vil på sikt kunne gi en netto årlig besparelse på totalt 57 millioner kroner, forutsatt at kapasiteten i fengsel reduseres.

I 2022 ble det innvilget om lag 23 000 *fremstillinger* fra lavere sikkerhet og overgangsboliger. Kriminalomsorgsdirektoratet anslår at en fremstilling med to ansatte koster om lag 1 000 kroner i timen. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor mange fremstillinger med følge av to ansatte som kan erstattes med bruk av permisjon med vilkår om digitale kontrolltiltak, eller med følge av én ansatt kombinert med digitale kontrolltiltak. Det er derfor ikke beregnet potensiell innsparing for dette tiltaket. Selv om dette tiltaket ikke vil kunne frigjøre fengselskapasitet som sådan, vil tiltaket ha en praktisk betydning der personell som ellers ville brukt tid på fremstillinger, som er svært tidkrevende, kan frigjøres til andre oppgaver. Videre vil bruk av fremstillinger med digitale kontrolltiltak redusere risikoen for at fremstillinger ikke finner sted som følge av ressursmangel.

Forslaget om å etablere en mulighet til å bruke digitale kontrolltiltak ved *straffegjennomføring i samfunnet* vil medføre mer effektive arbeidsprosesser og reduksjon av reisetid. Enkelte friomsorgskontorer benytter eksterne kontrollører, som er innleid for enkle kontrolloppgaver i enkeltstående oppdrag. Regnskapstall for de siste par årene viser at det ble brukt mellom 400 000 kroner og 1 million kroner årlig til dette formålet. Ved økt bruk av digitale kontrolltiltak antas det at

ordningen med eksterne kontrollører i all hovedsak kan utgå. Dette må utredes nærmere.

## **9.6 Konsekvenser for friomsorgskontorene og forvaltningssamarbeidspartnere**

Utvidelser av målgruppen som foreslås i dette høringsnotatet, vil medføre en domfeltepopulasjon på elektronisk kontroll som samlet sett vil ha et økt kontroll- og oppfølgingsbehov. Det vises til at de som idømmes inntil 9 måneder ubetinget fengselsstraff vil ha begått mer alvorlig kriminalitet enn de som er idømt inntil 6 måneder ubetinget fengselsstraff. Videre vises det til forslaget om opphevelse av unntaket for gitte lovbruddskategorier for sluttgjennomførere, og til forslaget om særregler for domfelte under 25 år. Det økte kontroll- og oppfølgingsbehovet som utvidelsen vil innebære, vil føre til et behov for flere ressurser som skal kunne håndtere bl.a. økt kompleksitet i regelverk, tekniske løsninger og den totale, utvidete målgruppen. I dette ligger blant annet at kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere (velferdstjenester som helse, skole, NAV mv.) må bidra med å tilrettelegge for sysselsetting og bolig, samt at det vil kunne kreve flere risikoreduserende tiltak for å unngå brudd og for å sikre at innholdet i straffegjennomføringen er godt nok tilpasset den enkelte domfelte. Dette vil ha administrative konsekvenser ved at oppgaver flyttes fra fengslene til friomsorgen, og i tilfellet med sluttgjennomføring vil tilbakeføringen til den domfeltes hjemkommune igangsettes tidligere enn i dag. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil til en viss grad flytte oppfølgingsbehovet fra velferdstjenester i fengsel, til de ordinære velferdstjenester i samfunnet. Domfelte vil likevel ikke ha krav på noe mer eller annet fra forvaltningssamarbeidspartnerne enn om vedkommende ikke var under straffegjennomføring. Det legges videre til grunn at en økning i antall domfelte på straffegjennomføring utenfor fengsel, vil kunne frigjøre midler fra de importerte tjenestene i fengsel. Departementet anser derfor i utgangspunktet ikke at forslagene vil medføre vesentlige økonomiske konsekvenser for forvaltningssamarbeidspartnere, men dette må utredes nærmere.

Kostnaden ved behovet for økt bemanning og kompetanse i friomsorgskontorene, er tatt med ved beregningen av de totale kostnadene per domfelte på elektronisk kontroll, som er økt fra 300 000 kroner til 400 000 kroner i året, se punkt 9.1.

## **9.7 Økonomiske og administrative konsekvenser for kontrollsentralen**

Kontrollsentralen er en døgnbemannet overvåknings- og støttefunksjon for kriminalomsorgen. Oppgavene og volum av saker per i dag krever om lag 9,5 årsverk i døgnkontinuerlig turnus i tillegg til ett årsverk som koordinator. Hovedoppgaven til kontrollsentralen er å overvåke domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll. I gjennomsnitt behandler kontrollsentralen om lag 600 hendelser/alarmer daglig. Forslagene i dette høringsnotatet vil ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet føre til en dobling av antall saker med elektronisk kontroll som kontrollsentralen må overvåke. I tillegg vil kompleksiteten i sakene øke, med økt risiko for alarmsituasjoner som må håndteres. Det innebærer at bemanningen må styrkes for å håndtere denne økningen. Videre må ansatte få nødvendig opplæring, herunder god kompetanse i å vurdere og registrere til dels kompliserte påbuds- og forbudssoner i alarmhåndteringssystemet. Foreløpige beregninger tilsier et økt behov for om lag 6 ansatte, tilsvarende om lag

5 millioner kroner. I tillegg vil den totale økningen i volum av saker og bemanning kunne medføre et behov for å vurdere utvidelse av dagens lokaler og arbeidsstasjoner. Kostnadene ved dette må utredes nærmere.

## **9.8 Kostnader til investering og implementering**

Forslagene som fremmes i høringsnotatet, vil føre til økt bruk av elektronisk kontroll og andre digitale kontrolltiltak i straffegjennomføringen. Dette vil ha økonomiske konsekvenser i form av kostnader til innkjøp og vedlikehold av teknisk utstyr og programvare, i tillegg til implementeringskostnader.

Ved beregning av behovet for innkjøp av lenker til bruk ved elektronisk kontroll, er det lagt til grunn en kapasitetsøkning på totalt 335 helårsplasser, jf. utregningene for de enkelte forslagene om utvidelser som er omtalt over. Til sammen beregnes behovet til å være omlag 500 sett, inkludert om lag 150–170 sett til forslagene om utganger og prøveløslatelser. Det beregnes videre en reserveandel på 0,75, slik at innkjøpsbehovet blir 875 totalt.

Prisen per lenkesett for lenker som kan brukes til områdelokalisering (i dag fotlenker med RF-teknologi) er 15 000 kroner og for lenker som også kan brukes til posisjonering og sporing (GPS-sett) 25 000 kroner. På nåværende tidspunkt vet man ikke behovet for fordelingen mellom områdelokaliseringslenker og posisjonerings- og sporingslenker, og det er derfor lagt til grunn en gjennomsnittpris på 20 000 kroner. Investeringsbehovet for fotlenker vil med denne beregningen være om lag 17,5 millioner kroner.

Det vil være behov for videreutvikling og tilpassing av støttesystemene for å kunne skille på ulike målgrupper/bruksområder for både straffegjennomføring med ulike regimer og oppfølgingsbehov, og for andre utganger fra fengsel. Det er beregnet en utviklingskostnad på om lag 1,5 millioner kroner for dette.

Erfaring tilsier at de aller fleste som i dag gjennomfører straff med fotlenke, også bruker telefoner med VIS (for videokontroll) og alkometre for ruskontroll. I tillegg omfatter forslagene nye målgrupper og bruksområder for VIS-telefoner og fjernruskontroll, også for domfelte som ikke nødvendigvis skal ha elektronisk kontroll. Det beregnes derfor et behov for om lag 750 nye sett med VIS-telefoner og alkometre. Investeringsbehovet for dette vil med denne beregningen være om lag 6 millioner kroner.

Videre vil det være behov for å gjøre noen sikkerhetsmessige forbedringer og oppdateringer av videokontroll-løsningen, som blant annet å gjennomføre tiltak for økt funksjonalitet, økt data- og informasjonssikkerhet, økt robusthet og redusert sårbarhet. Utviklingsbehovet er beregnet til om lag 2,5 millioner kroner.

Det samlede investeringsbehovet er anslått å være om lag 27,5 millioner kroner. I tillegg vil det påløpe økte driftskostnader, lisenser og vedlikeholdsbehov for det digitale utstyret, til en kostnad på om lag 4,3 millioner kroner per år.

## 10 Forslag til lov- og forskriftsendringer

### 10.1 Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. foreslår departementet å gjøre følgende endringer:

§ 3 fjerde ledd nytt andre og tredje punktum foreslås å lyde:

*Kriminalomsorgen skal planlegge for gradvis overgang fra fengsel til full frihet i god tid. For domfelte under 25 år, stilles særlige krav til kriminalomsorgens planlegging av progresjon i straffegjennomføringen.*

§ 6 andre ledd andre punktum foreslås å lyde:

Når den domfelte er idømt fengselsstraff på mer enn ti år, idømt en strafferettslig særreaksjon eller forvaring eller innsatt i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå etter § 10 annet ledd, treffer regionalt nivå også avgjørelse etter §§ 12 til 16 b, § 20, § 33, § 35, § 36 og §§ 42 til 44.

§ 7 bokstav i foreslås å lyde:

- i. Taushetsplikt er ikke til hinder for at kriminalomsorgen gir opplysninger som nevnt i § 16 c femte ledd, § 20 annet ledd, § 36 tredje ledd, § 40 siste ledd, § 42 sjette og syvende ledd og straffeloven § 45 sjette ledd, til den fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte.

§ 7 a andre ledd bokstav a–c foreslås å lyde:

- a. Folkeregisteret; opplysninger om *domfeltes eller* innsattes navn, fødselsnummer, fødested, bopel og statsborgerskap.
- b. Tilsatte i barnevernet og sosialtjenesten; opplysninger om *domfeltes eller* innsattes barne- og familieforhold som er nødvendige for å ivareta hensynet til barnet og den øvrige familien under straffegjennomføring, ved permisjon, ved løslatelse og ved overføring til andre gjennomføringsformer enn fengsel med høyt sikkerhetsnivå.
- c. Helsepersonell i helse- og omsorgstjenesten; opplysninger som nevnt i bokstav b, samt opplysninger som er strengt nødvendige for å avverge fare for liv eller helse for den *domfelte eller* innsatte selv, andre innsatte og tilsatte.

§ 7 b foreslås å lyde:

§ 7 b *Varsel til fornærmede eller dennes etterlatte*

For regler om varsling til fornærmede eller dennes etterlatte om kriminalomsorgens avgjørelser, se § 16 c femte ledd, § 20 annet ledd, § 36 tredje ledd, § 40 siste ledd, § 42 sjette og syvende ledd og straffeloven § 45 sjette ledd.

§ 10 første ledd bokstav d, e og f foreslås å lyde:

- d. utenfor fengsel etter § 16,
- e. utenfor fengsel med elektronisk kontroll etter § 16 a (sluttgjennomføring),
- f. utenfor fengsel med elektronisk kontroll etter § 16 b (helgjennomføring),  
eller

Nåværende første ledd bokstav e blir ny bokstav g.

§ 10 fjerde ledd foreslås å lyde:

Subsidiær fengselsstraff fastsatt etter straffeloven § 55, kan gjennomføres som bøteteneste etter § 16 e.

§ 14 sjuende ledd foreslås å lyde:

Domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel etter § 16, § 16 a eller § 16 b, kan tilbakeføres til fengsel dersom det er sannsynlig at domfelte har begått eller vil begå en ny straffbar handling, unndra seg gjennomføringen, bryte forutsetninger og vilkår for gjennomføringen, eller forutsetninger eller vilkår for gjennomføringen bortfaller.

§ 16 foreslås å lyde:

§ 16 *Gjennomføring av siste del av fengselsstraffen utenfor fengsel*

Kriminalomsorgen kan overføre domfelte til gjennomføring av resten av den ubetingede fengselsstraffen utenfor fengsel når

- a. halvparten av den ubetingede fengselsstraffen er gjennomført
- b. det er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet
- c. verken formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler imot det, og det ellers anses tilrådelig
- d. domfelte i gjennomføringsperioden vil ha fast bopel og være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak
- e. domfelte samtykker til ordningen
- f. alle som bor sammen med domfelte og er over 18 år samtykker til ordningen.

Berørte barn skal få informasjon og mulighet til å uttale seg før beslutningen tas. Barnets mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med dets alder og utvikling.

Kriminalomsorgen skal på eget initiativ vurdere om domfelte under 18 år oppfyller vilkårene for sluttgjennomføring når halvparten av den ubetingede fengselsstraffen er gjennomført.



§ 16 a foreslås å lyde:

§ 16 a *Gjennomføring av siste del av fengselsstraffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll (sluttgjennomføring)*

Kriminalomsorgen kan overføre domfelte til gjennomføring av resten av den ubetingede fengselsstraffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll når

- a. en tredel av den ubetingede fengselsstraffen er gjennomført
- b. den gjenstående tiden frem til forventet løslatelse er inntil 12 måneder
- c. det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet
- d. verken formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler imot det, og det ellers anses tilrådelig
- e. domfelte i gjennomføringsperioden vil ha fast bopel og være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak
- f. domfelte samtykker til ordningen
- g. alle som bor sammen med domfelte og er over 18 år samtykker til ordningen.

Elektronisk kontroll etter første ledd innebærer at domfelte kontrolleres med teknologi som viser om vedkommende oppholder seg på et på forhånd bestemt sted (områdelokalisering).

Berørte barn skal få informasjon og mulighet til å uttale seg før beslutningen tas. Barnets mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med dets alder og utvikling.

Ved vurderingen etter første ledd skal kriminalomsorgen legge særlig vekt på at domfelte normalt skal få en gradvis overgang til et liv i frihet.

Kriminalomsorgen skal på eget initiativ vurdere om domfelte som er under 25 år eller varig soningsudyktig, oppfyller vilkårene for sluttgjennomføring. For domfelte som er under 21 år eller varig soningsudyktig, gjelder ikke vilkåret etter første ledd bokstav a om at en tredel av den ubetingede fengselsstraffen er gjennomført og vilkåret etter første ledd bokstav b om at den gjenstående tiden frem til forventet løslatelse er inntil 12 måneder. For domfelte som er mellom 18 og 21 år er det likevel et vilkår at den gjenstående tiden frem til forventet løslatelse er inntil 18 måneder. For domfelte som er mellom 21 og 25 år er det et vilkår at den gjenstående tiden frem til forventet løslatelse er inntil 15 måneder.

§ 16 b foreslås å lyde:

§ 16 b *Gjennomføring av hele fengselsstraffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll (helgjennomføring)*

Kriminalomsorgen kan beslutte at domfelte skal gjennomføre hele den ubetingede fengselsstraffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll når

- a. den ubetingede fengselsstraffen er inntil 9 måneder
- b. det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet

- c. verken formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler imot det, og det ellers anses tilrådelig
- d. domfelte i gjennomføringsperioden vil ha fast bopel og være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak
- e. domfelte samtykker til ordningen
- f. alle som bor sammen med domfelte og er over 18 år samtykker til ordningen.

Elektronisk kontroll etter første ledd innebærer at domfelte kontrolleres med teknologi som viser om vedkommende oppholder seg på et på forhånd bestemt sted (områdelokalisering).

Berørte barn skal få informasjon og mulighet til å uttale seg før beslutningen tas. Barnets mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med dets alder og utvikling.

Domfelte som er dømt for seksuallovbrudd etter straffeloven §§ 291 til 297, §§ 299 til 312 eller §§ 314 til 316, skal ikke innvilges straffegjennomføring etter første ledd. Det samme gjelder domfelte som er dømt for voldslovbrudd etter straffeloven § 274, § 275, § 277, § 279, §§ 282 til 286 eller § 288. Domfelte som er dømt for voldslovbrudd etter straffeloven §§ 271 til 273, § 280 eller § 287, eller som har fått straffen fastsatt etter straffeloven § 276 annet ledd, kan innvilges straffegjennomføring etter første ledd, med mindre forholdet er begått mot barn eller en person som vedkommende bodde eller fortsatt bor sammen med.

Kriminalomsorgen skal på eget initiativ vurdere om domfelte som er under 25 år eller varig soningsudyktig, oppfyller vilkårene for helgjennomføring. For domfelte som er under 21 år eller varig soningsudyktig, gjelder ikke vilkåret i første ledd bokstav a om at den idømte ubetingede fengselsstraffen er inntil 9 måneder og begrensningene som følger av tredje ledd. For domfelte mellom 18 og 21 år er det likevel et vilkår at domslengden er inntil 3 år. For domfelte mellom 21 og 25 år er det et vilkår at domslengden er inntil 18 måneder.

Ny § 16 c foreslås å lyde:

*§ 16 c Forutsetninger og vilkår for og kontroll med straffegjennomføring utenfor fengsel*

Domfelte som gjennomfører straff etter § 16, § 16 a eller § 16 b skal unnlate å bruke rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet.

Dersom det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring, skal kriminalomsorgen fastsette særlige vilkår. Kriminalomsorgen kan blant annet sette som vilkår at domfelte skal

- a. gjennomgå behandling
- b. delta i program
- c. innta foreskrevne medikamenter for behandling av rusmisbruk
- d. overholde bestemmelser om oppholdssted
- e. unngå kontakt med bestemte personer.

Kriminalomsorgen skal kontrollere at domfelte overholder forutsetninger og vilkår for gjennomføringen. Som ledd i kontrollen kan kriminalomsorgen beslutte å bruke digitale kontrolltiltak etter § 16 d og iverksette ruskontroll etter § 56.

Vilkår etter annet ledd og kontrolltiltak etter tredje ledd skal tilpasses den enkelte domfelte, og være nødvendig og forholdsmessig. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde eller justere iverksatte vilkår og tiltak.

Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til når domfelte skal gjennomføre straff etter § 16, § 16 a eller § 16 b, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede eller dennes etterlatte på forhånd. Varselet skal også omfatte informasjon om eventuelle vilkår etter første ledd bokstav d og e, dersom disse direkte gjelder fornærmede eller dennes etterlatte.

Ny § 16 d foreslås å lyde:

*§ 16 d Bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse*

Kriminalomsorgen kan beslutte bruk av digital teknologi for å kontrollere domfelte ved straffegjennomføring i samfunnet etter §§ 16, 16 a, 16 b, 16 e, eller etter straffeloven kapittel 8, utganger etter §§ 20, 33 eller 34, prøveløslatelse fra fengsel med vilkår om møteplikt etter § 43 annet ledd og prøveløslatelse fra forvaring etter straffeloven § 44, dersom det er

- a. nødvendig for å sikre en forsvarlig straffegjennomføring, utgang eller prøveløslatelse, eller
- b. hensiktsmessig for å kontrollere forutsetninger eller vilkår for den aktuelle straffegjennomføringen, utgangen eller prøveløslatelsen.

Digital teknologi kan brukes for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk. Bruken skal tilpasses den enkelte domfelte, være saklig og konkret begrunnet og forholdsmessig. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde eller justere iverksatte tiltak.

Kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger innhentet i tråd med § 16 a, § 16 b eller denne bestemmelsen. Opplysningene kan kun behandles av den som har tjenstlig behov for det. Personopplysninger registrert etter første punktum, herunder eventuell overskuddsinformasjon, skal slettes så snart som mulig, og senest etter år etter at kontrollen er avsluttet, med mindre de skal arkiveres etter arkivlova.

Nåværende § 16 b blir ny § 16 e.

§ 16 e tredje ledd nytt fjerde punktum foreslås å lyde:

*Domfelte kan underlegges digital kontroll etter § 16 d.*

§ 20 første ledd nytt andre punktum foreslås å lyde:

*Domfelte kan underlegges digital kontroll etter § 16 d.*

§ 33 tredje ledd nytt andre punktum foreslås å lyde:

*Domfelte kan underlegges digital kontroll etter § 16 d.*

§ 34 nytt andre punktum foreslås å lyde:

*Domfelte kan underlegges digital kontroll etter § 16 d.*

§ 40 tredje ledd første punktum foreslås å lyde:

Domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel etter § 16, § 16 a eller § 16 b kan, hvis ikke tilbakeføring til fengsel besluttes etter § 14 syvende ledd, gis skriftlig irettesettelse.

§ 43 andre ledd andre punktum foreslås å lyde:

Dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring, *kan* kriminalomsorgen *fastsette at den prøveløslatte*, i perioden med *møteplikt, skal*

- a. overholde bestemmelser om bosted
- b. møte i upåvirket tilstand hos offentlig myndighet, person eller organisasjon etter kriminalomsorgens anvisning
- c. overholde bestemmelser om behandling
- d. overholde bestemmelser om oppholdssted, arbeid eller *opplæring*
- e. *unngå kontakt* med bestemte personer
- f. *underlegges digital kontroll etter § 16 d.*

Ny § 56 a foreslås å lyde:

§ 56 a *Bruk av digitale kontrolltiltak*

Domfelte kan underlegges digital kontroll etter § 16 d.

## **10.2 Forslag til endringer i forskrift om straffegjennomføring**

I forskrift 22. februar 2001 nr. 183 om straffegjennomføring foreslår departementet å gjøre følgende endringer:

§ 2-1 første ledd foreslås å lyde:

Det delegeres myndighet til lokalt nivå til å avslå søknader etter straffegjennomføringsloven §§ 12 til 16 b, § 20, § 33, § 35 og § 42 for domfelte

som er dømt til fengselsstraff i mer enn ti år eller som er dømt til sikring eller forvaring.

§ 3-8 foreslås å lyde:

§ 3-8 *Gjennomføring av straff utenfor fengsel*

*Ved straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16, skal domfelte møte for kriminalomsorgen eller annen offentlig myndighet, person eller organisasjon som kriminalomsorgen anviser minimum én gang per uke.*

*Domfelte og fornærmede skal tilbys gjenopprettende prosess. Dersom de ved avtale blir enige om at domfelte skal overholde bestemmelser om oppholdssted, eller unngå kontakt med bestemte personer, skal kriminalomsorgen ta hensyn til avtalen ved fastsettelse av vilkår etter straffegjennomføringsloven § 16 c annet ledd bokstav d og e.*

*Domfelte kan ilegges digitale kontrolltiltak etter straffegjennomføringsloven § 16 d og forskrift om straffegjennomføring § 7A-1.*

*Reglene i § 7-4 andre ledd om sysselsetting, § 7-9 om barns medvirkning og § 7-10 om informasjon til og samtykke fra samboende gjelder tilsvarende.*

§ 3-13 åttende ledd foreslås å lyde:

*Domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16, § 16 a eller § 16 b skal ikke tilstå dagpenger.*

§ 7-1 foreslås å lyde:

§ 7-1 *Formålet med sluttgjennomføring med elektronisk kontroll*

*Overføring til straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 a (sluttgjennomføring) har til hensikt å bidra til at domfelte får en hensiktsmessig progresjon i straffegjennomføringen gjennom en gradvis overgang til et liv i frihet, og å redusere risikoen for tilbakefall til kriminalitet.*

*Domfelte som er siktet for nye straffbare forhold eller besluttet endelig utvist fra landet, skal ikke overføres til sluttgjennomføring med elektronisk kontroll med mindre det foreligger særlige grunner.*

§ 7-2 foreslås å lyde:

§ 7-2 *Formålet med helgjennomføring med elektronisk kontroll*

*Gjennomføring av hele straffen med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 b (helgjennomføring) er en straffegjennomføringsform utenfor fengsel, som har til hensikt å fremme domfeltes mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen, å bidra til at domfelte unngår eventuelle negative*

*konsekvenser av et fengselsopphold og å redusere risikoen for tilbakefall til kriminalitet.*

Domfelte som er siktet for nye straffbare forhold eller besluttet endelig utvist fra landet, skal ikke innvilges *helgjennomføring* med mindre det foreligger særlige grunner.

Ny § 7-2 a foreslås å lyde:

§ 7-2 a *Hvem som er varig soningsudyktig*

Med varig soningsudyktig etter straffegjennomføringsloven § 16 a femte ledd eller § 16 b femte ledd menes domfelte som av helsemessige årsaker er varig ute av stand til å gjennomføre straff i fengsel etter straffegjennomføringsloven § 10 første ledd bokstav a til c eller i institusjon etter § 12.

§ 7-3 andre ledd oppheves. Nåværende § 7-3 tredje ledd blir nytt andre ledd.

§ 7-4 første ledd nytt andre punktum foreslås å lyde:

*Domfelte plikter å yte den bistand, og å følge de instruksjoner som gis av kriminalomsorgen, som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen, herunder å vedlikeholde og sørge for signaler fra kontrollutstyret.*

§ 7-4 andre ledd nytt andre punktum foreslås å lyde:

*Sysselsettingen skal, så lang det er mulig, være av et innhold og omfang som gjør domfelte i stand til å delta i alminnelig sysselsetting etter avsluttet straffegjennomføring.*

§ 7-4 andre ledd nåværende andre og tredje punktum blir nytt tredje og fjerde punktum.

§ 7-4 nytt tredje ledd foreslås å lyde:

*Domfelte skal oppholde seg i hjemmet under hele straffegjennomføringen, men kan bevege seg ut når formålet er sysselsetting eller oppmøte for kriminalomsorgen eller annen offentlig myndighet, person eller organisasjon som kriminalomsorgen anviser.*

§ 7-4 nåværende tredje og fjerde ledd blir nytt fjerde og femte ledd.

§ 7-4 nytt femte ledd andre punktum foreslås å lyde:

Kontroll for å avdekke bruk av rusmidler kan gjennomføres etter straffegjennomføringsloven § 29, jf. forskriften § 3-26 og straffegjennomføringsloven § 16 c første ledd, jf. § 56.

Ny § 7-4 a foreslås å lyde:

§ 7-4 a *Gjenopprettende prosess*

Domfelte og fornærmede skal tilbys gjenopprettende prosess. Dersom de ved avtale blir enige om at domfelte skal overholde bestemmelser om oppholdssted, eller unngå kontakt med bestemte personer, skal kriminalomsorgen ta hensyn til avtalen ved fastsettelse av vilkår etter straffegjennomføringsloven § 16 c annet ledd bokstav d og e.

§ 7-5 nytt tredje og fjerde ledd foreslås å lyde:

Dersom barn blir berørt, skal kontrollen skje på en måte som ivaretar hensynet til barnets beste.

Domfelte kan ilegges digitale kontrolltiltak etter straffegjennomføringsloven § 16 d og forskrift om straffegjennomføring § 7A-1.

Nåværende § 7-5 tredje til niende ledd oppheves.

§ 7-6 foreslås å lyde:

§ 7-6 *Permisjon*

Dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det, kan kriminalomsorgen gi domfelte som gjennomfører sluttgjennomføring etter straffeprosessloven § 16 a eller helgjennomføring etter § 16 b, permisjon for kortere tid når det anses formålstjenlig. Domfelte kan, etter en individuell vurdering, innvilges en permisjonskvote etter forskriften § 3-30 annet ledd.

§ 7-8 foreslås å lyde:

§ 7-8 *Saksbehandlingen*

Kriminalomsorgen skal informere aktuelle domfelte om muligheten for å søke om straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Domfelte som ønsker å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 b, må søke om helgjennomføring innen den fristen som kriminalomsorgen har fastsatt.

Kriminalomsorgen skal i god tid legge til rette for at domfelte kan søke om å bli overført til sluttgjennomføring med elektronisk kontroll.

Dersom barn vil bli berørt av en beslutning om straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll, skal kriminalomsorgen be barnevernstjenesten om eventuelle opplysninger som nevnt i straffegjennomføringsloven § 7 a annet ledd bokstav b.

§ 7-9 foreslås å lyde:

§ 7-9 *Barns rett til å medvirke*

*Ved høring av barn etter straffegjennomføringsloven § 16 a tredje ledd eller § 16 b tredje ledd gjelder barnelova § 31 tilsvarende. Barn skal gis mulighet til å uttale seg direkte til en representant for kriminalomsorgen.*

Ny § 7-10 foreslås å lyde:

§ 7-10 *Informasjon til og samtykke fra samboende og institusjon*

Alle som bor sammen med domfelte og er over 18 år skal gis informasjon og avgi samtykke før beslutningen om gjennomføringsform tas. Informasjon skal gis og samtykke innhentes uten at domfelte er til stede. Samtykket kan når som helst trekkes tilbake.

Dersom straffen skal gjennomføres i institusjon eller kommunal boenhet, omfatter første ledd beboere som vil ha særlig kontakt med domfelte og blir særlig berørt av kontrollene på stedet. Dersom beboeren er under 18 år må vergene samtykke. Det må også innhentes samtykke fra institusjonen eller kommunen.

Nytt kapittel 7A foreslås å lyde:

### **Kapittel 7A. Bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger fra fengsel og prøveløslatelse med møteplikt**

§ 7A-1 *Bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger fra fengsel og prøveløslatelse med møteplikt*

Ved bruk av digitale kontrolltiltak etter straffegjennomføringsloven § 16 d, kan kriminalomsorgen beslutte bruk av

- a. teknologi som viser om domfelte oppholder seg på et på forhånd bestemt sted (områdelokalisering), dersom domfelte ikke allerede er underlagt slik kontroll
- b. teknologi som viser domfeltes geografiske posisjon (posisjonering)
- c. teknologi som kan spore domfeltes bevegelser (sporing)
- d. videosamtale
- e. fjernrustest
- f. biometrikontroll, herunder fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning

Posisjonering etter første ledd bokstav b kan bare besluttes brukt dersom områdelokalisering ikke er tilstrekkelig for å kontrollere at domfelte overholder forutsetninger eller vilkår for gjennomføringen.

Sporing etter første ledd bokstav c kan bare besluttes brukt dersom områdelokalisering etter første ledd bokstav a ikke er tilstrekkelig for å kontrollere at domfelte overholder forutsetninger eller vilkår for gjennomføringen, og domfelte har eller antas å ha brutt forutsetninger eller vilkår om å overholde bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid eller opplæring, eller om å unngå



kontakt med bestemte personer. Sporing aktiveres når domfelte bryter forutsetninger eller vilkår om bosted, oppholdssted eller om å unngå kontakt med bestemte personer, eller på annen måte utløser alarmen (situasjonsbestemt sporing). I slike tilfeller aktiveres kontinuerlig sporing av den domfeltes geografiske posisjon (aktiv sporing).

Videosamtale etter første ledd bokstav d kan brukes som alternativ til kontrollbesøk og oppmøte, for kontroll med rustesting, samt for å kontrollere om domfelte overholder forutsetninger eller vilkår om å overholde bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid eller opplæring, eller om å unngå kontakt med bestemte personer.

Fjernrustest etter første ledd bokstav e kan brukes for forhåndsavtalt eller uanmeldt kontroll av forutsetninger eller vilkår om å unnlate å bruke rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet.

Biometrikontroll etter første ledd bokstav f kan brukes for å verifisere domfelte når formålet ikke kan oppnås på en mindre inngripende måte, og til å bekrefte at domfelte er i boligen, på skolen eller på sysselsettingsplassen.

Før digitale kontrolltiltak etter første ledd tas i bruk, skal domfelte informeres om hvilken teknologi som vil bli brukt, hvilke personopplysninger som vil bli behandlet som følge av bruken, og hvilke konsekvenser brudd kan medføre.

Domfelte plikter å yte den bistand, og å følge de instruksjoner som gis av kriminalomsorgen, som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen, herunder å vedlikeholde og sørge for signaler fra kontrollutstyret.

Dersom barn blir berørt, skal kontrollen skje på en måte som ivaretar hensynet til barnets beste.

### **10.3 Forslag til endringer i andre lover og forskrifter**

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 12-20 tredje ledd første punktum foreslås å lyde:

Ved gjennomføring av samfunnsstraff, straffegjennomføring *utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16, § 16 a eller § 16 b* eller betinget dom, utbetales uføretrygd dersom vilkårene for øvrig er oppfylt.

Lov 20. desember 2019 nr. 105 om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll) del I, endringene i straffegjennomføringsloven § 10, foreslås opphevet.

Lov 18. desember 2020 nr. 139 om endringslov til folketrygdloven (nye etterlatteytelser) § 17-14 tredje ledd første punktum foreslås å lyde:

Ved gjennomføring av samfunnsstraff, straffegjennomføring *utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16, § 16 a eller § 16 b* eller betinget dom, utbetales ytelse til gjenlevende ektefelle dersom vilkårene for øvrig er oppfylt.

Forskrift 5. mars 2004 nr. 481 om særreaksjonen forvaring § 9 fjerde ledd foreslås å lyde:

Forvaring kan ikke gjennomføres utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16, § 16 a eller 16 b.