

Høringsnotat

Avdeling for kriminalitetsforebygging

Dato: 25. mars 2020

Saksnr: 20/1485

Høringsfrist: 26. mars 2020 kl. 12.00

Høring – forslag til midlertidig forskrift om straffegjennomføring i medhold av lov 24. mars 2020 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av Covid-19 mv. (koronaloven)

1 Generelt

Gjennomføring av straff i fengsel reguleres av straffegjennomføringsloven, innenfor de rammer som følger av Grunnloven og konvensjonsbestemmelser nevnt i menneskerettsloven § 2. Fengselsstraff innebærer at de innsatte er frihetsberøvet. Staten er ansvarlig for at de innsatte har forsvarlige forhold under fengselsoppholdet. Kriminalomsorgen gjennomfører straff i fengsel, og skal i samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at innsatte får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på.

Covid-19-utbruddet fører til økt fravær og redusert kapasitet i kriminalomsorgen. For å sikre forsvarlige forhold i fengslene, må kriminalomsorgen kunne nekte besøk ut over det den har kapasitet til å håndtere på grunn av sykefravær (forskriften § 1). For å sikre at belegget i fengslene kan tilpasses kapasiteten i kriminalomsorgen, og motvirke at det oppstår en betydelig og uheldig kø av dommer for straffegjennomføring, er det videre behov for å utvide kriminalomsorgens hjemler for å gjennomføre straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel (straffegjennomføring i eget hjem med fotlenke). Totalt sett er straffegjennomføring med elektronisk kontroll mindre ressurskrevende for kriminalomsorgen enn fengselsopphold. Siden denne gjennomføringsformen bare er aktuell når den domfelte selv ønsker det, og dessuten avhengig av samtykke fra eventuelle samboende over 18 år, er det heller ikke tungtveiende hensyn til den domfelte som taler imot dette som et tiltak i en krisesituasjon. Forskriften utvider derfor gruppen av domfelte som kan gjennomføre straff med elektronisk kontroll (§ 2). Videre inneholder forskriften en hjemmel for prøveløslatelse fra fengselsstraff med vilkår om elektroniske kontrolltiltak, slik at kriminalomsorgen får et nytt verktøy for å oppnå trygge rammer rundt prøveløslatelse for innsatte som har gjennomført så mye av straffen at prøveløslatelse kan være aktuelt (§ 3). Det fastsettes også en klarere hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd uavhengig av om den domfelte selv ønsker straffavbrudd (§ 4).

Covid-19-utbruddet kan kreve tiltak som griper inn i innsattes rettigheter. Foruten behovet for hjemmel i lov, må slike inngrep være forholdsmessige, og ikke mer omfattende enn nødvendige, for å være rettmessige. Det kan også være krav om at eventuelle negative effekter må avhjelpes. Grunnleggende menneskerettigheter,

slik som forbudet mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, må overholdes også i krisetider.

2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriften skal bidra til å sikre forsvarlige forhold i fengslene selv om bemanningen reduseres på grunn av sykdom og smitteforebyggende tiltak, og å unngå at det opparbeides en betydelig soningskø til skade for nye domfelte som venter på å få gjennomført straffen. Forskriften vil dels gi en regelverksmessig ramme for å nekte besøk i fengsel, og dels gi grunnlag for å redusere antall innsatte, slik at fengslene kan drives med redusert bemanning. Nektelse av besøk vil oppleves som negativt for den enkelte innsatte. For å redusere denne belastningen, pålegges kriminalomsorgen å legge til rette for kontakt med familie og advokat med telefon og digitale hjelpemidler. Det påløper noe kostnader for staten til innkjøp av egnet teknisk utstyr.

Forskriften § 1 annet ledd tredje punktum om endring i stykkprisforskriften vil ikke føre til økte utgifter for staten sammenlignet med i dag.

3 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1: Besøk i fengsel

Innsattes tilgang til besøk er regulert i straffegjennomføringsloven § 31. Hovedregelen etter denne bestemmelsen er at innsatte skal kunne motta besøk hvis ikke annet følger av samme bestemmelse. En unntakshjemmel finnes i § 31 fjerde ledd, som skisserer konkrete situasjoner der besøk kan nektes. Unntakene i bestemmelsen er utformet primært med tanke på tilfeller der det er noe ved de konkrete involverte personene som tilsier at et besøk kan innebære en sikkerhetsrisiko eller fare for planlegging av ny kriminalitet. Forslaget til § 1 går ut på at kriminalomsorgen kan nekte besøk på grunn av kapasitetsmangel som følge av sykefravær eller helsemessige forhold, uavhengig av om det er særskilte forhold ved den innsatte eller den besøkende som ville gjøre et besøk særskilt krevende eller risikofylt. Som følge av Covid-19-utbruddet besluttet Kriminalomsorgsdirektoratet tidligere denne måneden at innsatte midlertidig ikke får motta besøk fra familie, venner eller andre personer som han eller hun ønsker besøk av.

Kontakt med familie og andre utenfor fengsel kan være av stor betydning for den innsattes velferd, og generelt er besøk et verdifullt bidrag til rehabilitering av innsatte. Som en motvekt mot negative virkninger av å nekte besøk, pålegger bestemmelsen derfor kriminalomsorgen å legge til rette for kontaktformer som kan være mindre ressurskrevende enn fysiske besøk. Også innsatsen med dette vil måtte avstemmes mot andre nødvendige gjøremål i den spesielle situasjonen som Covid-19 innebærer. Første ledd annet punktum gjenspeiler dette, gjennom formuleringen «så langt mulig».

Kontakten mellom advokat og klient har et særskilt vern. Besøk fra advokat kan etter § 1 annet ledd nektes dersom det ikke kan gjennomføres på en helsemessig forsvarlig måte, men ikke på grunn av kapasiteten i kriminalomsorgen. Dersom

besøk fra advokat ikke kan gjennomføres, skal kriminalomsorgen sørge for at advokat og klient kan ha kontakt på annen måte.

Det fremgår av § 1 tredje ledd at bestemmelsen ikke kan begrunne nektelse av besøk fra helsetjenesten.

Til § 2: Gjennomføring av straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel

Adgangen til å gjennomføre frihetsstraff med elektronisk kontroll utenfor fengsel er regulert i straffegjennomføringsloven § 16 og forskrift til straffegjennomføringsloven kapittel 7. Forskriften her § 2 innebærer to unntak fra gjeldende regelverk. Det første unntaket, som ligger i § 2 første ledd, er at den begrensningen til idømt eller resterende straff på fire måneder som ligger i straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd første punktum, endres til seks måneder. Samme utvidelse er vedtatt av Stortinget ved lov 20. desember 2019 nr. 105, men foreløpig ikke satt i kraft. Siden endringen til seks måneder ikke er satt i kraft, tas den inn i forskriften her.

Forskriften § 2 annet og tredje ledd tilsvarer dagens forskrift om straffegjennomføring § 7-3 fjerde og femte ledd, men med den forskjellen at «voldsforbrytelser» er utelatt i oppregningen i annet ledd annet punktum i forskriften her av hvilke lovbrudd som som hovedregel ikke skal gi grunnlag for gjennomføring med elektronisk kontroll. Det ligger i dette at adgangen til å gjennomføre straff for voldsforbrytelser med elektronisk kontroll utenfor fengsel, utvides. Det ligger imidlertid i forskriften § 2 annet ledd annet punktum at dersom domfelte er dømt for voldsforbrytelse mot en person som domfelte bodde eller fortsatt bor sammen med, skal straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke innvilges. § 2 tredje ledd tilsvarer fullt ut dagens forskrift § 7-3 femte ledd, men er likevel tatt med for å synliggjøre den viktige begrensningen som ligger i 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.

Til § 3: Elektroniske kontrolltiltak som vilkår for prøveløslatelse fra fengselsstraff

Straffegjennomføringsloven §§ 41 flg. har regler om prøveløslatelse når den innsatte har utholdt to tredjedeler (og minst 60 dager) av idømt straff. Etter § 43 kan kriminalomsorgen oppstille ulike typer av vilkår for prøveløslatelse dersom dette anses nødvendig for å gjennomføre prøveløslatelsen på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte. Oppregningen i § 43 annet ledd av mulige vilkår omfatter ikke at den domfelte underlegges elektroniske kontrolltiltak som fotlenke (med eller uten sporing av domfeltes bevegelser), fjernalkoholtest eller videosamtale. Forskriften § 3 åpner for at en domfelt kan innvilges prøveløslatelse med vilkår om denne typen kontrolltiltak. Formålet med bestemmelsen er å redusere den sikkerhetsmessige risikoen ved prøveløslatelse, og gi mulighet til å gjennomføre prøveløslatelse i tilfeller der dette ikke ville vært sikkerhetsmessig forsvarlig uten elektroniske kontrolltiltak.

Adgangen omfatter «fengselsstraff». Forvaringsdømte er ikke omfattet av adgangen etter § 3.

Henvisningen i § 3 annet punktum til straffegjennomføringsloven §§ 43 og 44 er tatt inn for å gjøre det tydelig at prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak skal være underlagt det samme regelverket som prøveløslatelse under andre typer vilkår.

Forskriften § 3 tredje og fjerde punktum har i realiteten samme innhold som dagens forskrift om straffegjennomføring § 7-3 første til tredje ledd. De aktuelle vilkårene er grunnleggende for at prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak skal være aktuelt. Kriminalomsorgen vil gi ytterligere retningslinjer for prøveløslatelse etter forskriften § 3.

Til § 4: Straffavbrudd

Straffegjennomføringsloven § 35 åpner for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd i tilfeller der domfeltes helsetilstand tilsier det, eller det for øvrig foreligger særlig tungtveiende grunner som ikke kan avhjelpes på annen måte. Bestemmelsen er innrettet primært mot tilfeller der det er forhold på den domfeltes side som tilsier at straffegjennomføringen avbrytes. Formålet med forskriften § 4 er å få en tydelig hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd også i tilfeller der det er forhold på kriminalomsorgens side som krever dette. Bestemmelsen er ment å kunne anvendes dersom det blir nødvendig å redusere belegget i fengsel utover det som kan ivaretas på annen måte. Den domfeltes eget ønske bør veie tungt, men et ønske om å gjennomføre straffen uten avbrudd vil etter bestemmelsen ikke være avgjørende for at straffavbrudd ikke kan besluttes.

Dersom det foreligger særskilte hensyn til den domfeltes rehabilitering, skal det ikke besluttes straffavbrudd. Med «særskilte hensyn» menes at det er forhold knyttet til nettopp denne domfelte som taler imot, eksempelvis at vedkommende har tilsagn om jobb eller studieplass fra et angitt tidspunkt, og det er fare for at jobben eller studieplassen vil gå tapt dersom straffegjennomføringen strekker ut i tid på grunn av straffavbrudd foranlediget av forhold utenfor den domfelte selv. Den helt generelle ulempen som alltid vil knytte seg til at det tar tid å få gjennomført straffen, vil ikke stå i veien for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd etter forskriften. Ved vurderingen bør det for øvrig blant annet vektlegges om den domfelte har bolig.

Straffavbrudd mot den domfeltes eget ønske vil reise spørsmål om avbruddstiden skal avkorte soningstiden. I så fall ville straffavbrudd få samme «forkortende» effekt som permisjon. Hensynet til den domfelte kan tilsi en slik virkning. På den annen side er det i dagens situasjon usikkert i hvor mange tilfeller – og for hvor lenge – det eventuelt blir behov for å beslutte straffavbrudd på grunn av forhold utenfor den domfelte. Foreløpig gis det ikke regler om avkortning i straffen som følge av straffavbrudd etter § 4 i forskriften her.

Det følger av bestemmelsen at det ikke er aktuelt å innvilge straffavbrudd dersom sikkerhetsmessige hensyn taler imot det.

Forslag til midlertidig forskrift om straffegjennomføring for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19

§ 1 Besøk i fengsel

Dersom sykefravær i kriminalomsorgen gjør det nødvendig, eller besøk ikke kan gjennomføres på en helsemessig forsvarlig måte, kan kriminalomsorgen nekte besøk. Så langt mulig skal kriminalomsorgen legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med familie ved bruk av fjernkommunikasjon.

Besøk fra advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan bare nektes dersom besøket ikke kan gjennomføres på en helsemessig forsvarlig måte. Ved nektelse av besøk etter dette ledd skal kriminalomsorgen legge til rette for kontakt ved bruk av fjernkommunikasjon. Forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) § 9 fjerde ledd om godtgjøring til forsvarers bistand i fengselsbesøk vil gjelde for fjernkommunikasjonen mellom advokat og klient.

Innsattes tilgang til helsetjenester kan ikke begrenses på grunnlag av denne bestemmelsen.

§ 2 Gjennomføring av straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel

Dersom den idømte ubetingede fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet løslatelse er inntil 6 måneder, og øvrige vilkår etter straffegjennomføringsloven § 16 og forskrift av 22. februar 2002 nr. 183 kapittel 7 er oppfylt, kan straffen gjennomføres utenfor fengsel når det settes vilkår om at domfelte skal være undergitt elektronisk kontroll.

Dersom det anses utilrådelig, skal straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke innvilges. I de tilfeller der det aktuelle lovbruddet er begått i eget hjem eller mot medlemmer av husstanden, eller det dreier seg om seksualforbrytelser, skal domfelte som hovedregel ikke innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Dersom domfelte er dømt for volds- eller seksualforbrytelse mot en person som domfelte bodde eller fortsatt bor sammen med, skal straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke innvilges.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal ikke innvilges dersom formålet med straffen eller sikkerhetsmessige grunner taler mot det, eller det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen.

§ 3 Elektroniske kontrolltiltak som vilkår ved prøveløslatelse fra fengselsstraff

Dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig prøveløslatelse, kan kriminalomsorgen fastsette at den som prøveløslates fra fengselsstraff skal være underlagt elektroniske kontrolltiltak. Straffegjennomføringsloven §§ 43 og 44 gjelder tilsvarende. Prøveløslatelse med

elektroniske kontrolltiltak er bare aktuelt dersom domfelte godtar de krav og vilkår som kriminalomsorgen fastsetter for prøveløslatelsen, og domfelte har en bolig som er egnet for kontrolltiltak. For kontrolltiltak i domfeltes bolig er det også en forutsetning at alle samboende over 18 år samtykker til kontrolltiltakene. Kriminalomsorgsdirektoratet gir nærmere retningslinjer for prøveløslatelse etter bestemmelsen her.

§ 4 *Straffavbrudd*

Kriminalomsorgen kan beslutte at straffen skal avbrytes dersom hensynet til kapasiteten i kriminalomsorgen krever det, og hverken sikkerhetsmessige hensyn eller særskilte hensyn til den domfeltes rehabilitering taler imot.

§ 5 *Ikrafttreden*

Forskriften trer i kraft én dag etter at Stortinget har fått skriftlig meddelelse om forskriften, med mindre Stortinget har meddelt at forskriften skal oppheves.
