



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 132 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven mv.
(gjennomføringstiden for straffegjennom-
føring med elektronisk kontroll mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6	Kontroll ved bruk av digital teknologi	24
2	Høringen	6	6.1	Bakgrunn	24
3	Forslaget om å regulere straffegjennomføring med elektronisk kontroll i straffegjennomføringsloven § 16 a	7	6.2	Tilgjengelig og aktuell teknologi	24
3.1	Bakgrunn	7	6.3	Gjeldende rett	25
3.2	Høringsforslaget	7	6.3.1	Kontroll av vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll	25
3.3	Høringsinstansenes syn	8	6.3.2	Behandling av personopplysninger	25
3.4	Departementets vurdering	8	6.4	Forslag vedrørende digital teknologi i høringsnotatet	25
4	Øke domslengde og gjennomføringstid for straffegjennomføring med elektronisk kontroll	9	6.5	Høringsinstansenes syn på forslag vedrørende digital teknologi	28
4.1	Bakgrunn	9	6.6	Departementets vurderinger	30
4.2	Gjeldende rett	9	6.6.1	Generelt	30
4.3	Utenlandsk rett	10	6.6.2	Situasjonsbestemt sporing	31
4.3.1	Nordisk rett	10	6.6.3	Biometri	31
4.3.2	Norden sammenliknet med resten av Europa	11	6.6.4	Bruk av digital teknologi – forholdet til personvernregler og menneskerettigheter	32
4.4	Forholdet til menneskerettighetene	12	7	Konsekvenser for folketrygdloven	35
4.5	Høringsforslaget	12	8	Administrative og økonomiske konsekvenser	36
4.6	Høringsinstansenes syn	14	9	Merknader til de enkelte bestemmelser	37
4.7	Departementets vurdering	15			
5	Straffegjennomføring med elektronisk kontroll for domfelte som er varig soningsudyktige	18		Forslag til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.)	39
5.1	Bakgrunn og gjeldende rett	18			
5.2	Høringsforslaget	18			
5.3	Høringsinstansenes syn	20			
5.4	Departementets vurdering	21			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 132 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 21. juni 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Straffegjennomføringsloven § 16 regulerer både straffegjennomføring utenfor fengsel med særlige vilkår (hjemmesoning) og straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll (fotlenke). I proposisjonen foreslår departementet å skille ut det som gjelder straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll, ved å regulere dette i § 16 a. Nåværende § 16 a om bøteteneste blir ny § 16 b.

Dagens § 16 annet ledd stiller vilkår blant annet om fengselsstraffens lengde eller resterende tid frem til forventet løslatelse, for at straffen skal kunne gjennomføres med elektronisk kontroll utenfor fengsel. Forslaget til § 16 a videre-

fører i hovedsak dagens ordning etter § 16 annet ledd, men innebærer blant annet at:

- gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll økes fra 4 til 6 måneder
- domfelte som er varig soningsudyktige ikke skal være omfattet av vilkåret om at den ubetingede fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet løslatelse er maksimalt 6 måneder
- det gis hjemmel for at kriminalomsorgen, ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll, kan bruke digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuell rusbruk.

2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 9. november 2017 på høring forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og forskrifter til denne (øke gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.).

Høringsforslaget ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Arbeidstilsynet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Folkehelseinstituttet
Hovedverneombudet i kriminalomsorgen
Helsedirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Kriminalomsorgsregionene
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Personvernemnda
Politidirektoratet
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sekretariatet for konfliktrådene
Sivilombudsmannen
Teknologirådet
Utdanningsdirektoratet

Den Norske Advokatforening
Den Norske Dataforening
For Fangers Pårørende (FFP)
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Midt-Norge
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kriminalomsorgens Yrkesforbund (YS)
Kriminalomsorgens Lederforbund (KLF)
Norsk fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Stine Sofies Stiftelse
WayBack

Institutt for menneskerettigheter
Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-senter KRUS
Politihøgskolen
Senter for rettsinformatikk

Sentrale trekk fra høringen gjengis i proposisjonen her. Høringsinstansenes uttalelser er tilgjengelige på regjeringens nettside www.regjeringen.no. Høringsuttalelsene til forslag om endringer i forskrifter vurderes i departementets arbeid med forskriftene, og gjengis derfor ikke her.

3 Forslaget om å regulere straffegjennomføring med elektronisk kontroll i straffegjennomføringsloven § 16 a

3.1 Bakgrunn

Straffegjennomføring utenfor fengsel med særlige vilkår (hjemmesoning) og straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll (fotlenke) er i dag regulert i straffegjennomføringsloven (strgjfl.) § 16, henholdsvis i første og annet ledd. Vilkårene for hjemmesoning er at domfelte har gjennomført halvdel av straffetiden, og at det er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Vilkårene for elektronisk kontroll er at dommen eller den gjenstående straffetiden er på maksimalt 4 måneder, og at tiltaket er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. De øvrige leddene i § 16 gjelder for begge straffegjennomføringsformene.

3.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet å regulere straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd i ny § 16 a, med slik begrunnelse:

«Hjemmesoning og straffegjennomføring med elektronisk kontroll er to forskjellige straffegjennomføringsformer. Selv om flere av vilkårene er like for begge straffegjennomføringsformene er det også en del betydelige forskjeller mellom disse. Ved hjemmesoning stilles det strengere krav til domfeltes utvikling, jf. vilkåret om «fortsatt særlig positiv utvikling». Domfelte skal også ha gjennomført halvdel av straffen. I praksis er terskelen for å få innvilget hjemmesoning vesentlig høyere enn elektronisk kontroll, og bruken er også vesentlig lavere enn elektronisk kontroll. Etter departementets foreløpige vurdering er det hensiktsmessig å skille disse to straffegjennomføringsformene. Departementet foreslår derfor at det som i dag reguleres i § 16 annet ledd, i stedet inntas i § 16 a om straffegjennomføring med

elektronisk kontroll. Nåværende § 16 a blir § 16 b.»

Nåværende § 16 annet ledd første punktum ble foreslått endret til § 16 a første ledd første punktum. Her foreslo departementet å utvide gjennomføringstiden for delgjennomføring (gjennomføring av den resterende tiden frem til forventet løslatelse utenfor fengsel med elektronisk kontroll) til 6 måneder. Det ble foreslått tilføyd et nytt annet punktum i første ledd om at overføring ikke skal besluttes dersom formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler imot det. Dette var en videreføring av dagens § 16 annet ledd siste punktum jf. første ledd tredje punktum.

Dagens § 16 annet ledd annet punktum ble foreslått videreført i § 16 a annet ledd. Her ble det foreslått tilføyd at kriminalomsorgen også skal vurdere om domfelte som er varig soningsudyktige, oppfyller vilkårene for elektronisk kontroll, og at vilkårene om at den idømte straffen er inntil 6 måneder eller den resterende tiden frem til forventet løslatelse er inntil 6 måneder, ikke skal gjelde for denne gruppen domfelte.

Et tredje ledd om at bestemmelsene i § 16 annet til sjuende ledd gjelder tilsvarende for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, ble foreslått som en videreføring av dagens ordning.

Formålet med § 16 a fjerde ledd vil være å hjemle bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og rusbruk, og på den måten styrke de sikkerhetsmessige rammene rundt straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Videre foreslo departementet å ikke videreføre forskriftshjemmelen i strgjfl. § 16 annet ledd fjerde punktum, med følgende begrunnelse:

«Det følger av dagens § 16 annet ledd fjerde punktum at kriminalomsorgen kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om bruk av elektronisk kontroll. Kongen har myndighet til å gi forskrifter om kriminalomsorgens virksomhet,

organisering og gjennomføringen av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, varetekt, samfunnsstraff og andre reaksjoner, jf. strgfjfl. § 1 annet ledd og § 5 fjerde ledd. Forskriftsmyndigheten er delegert til Justis- og politidepartementet (nå Justis- og beredskapsdepartementet) ved Kronprinsregentens resolusjon 22. februar 2002. Departementet mener at forskriftshjemmelen i strgfjfl. § 1 annet ledd og § 5 fjerde ledd er tilstrekkelig, og foreslår derfor å ikke videreføre gjeldende § 16 annet ledd fjerde punktum.»

3.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om å regulere straffegjennomføring med elektronisk kontroll i en egen paragraf, støtter forslaget.

Politidirektoratet uttaler at:

«Politidirektoratet er for øvrig enig i at reglene for straffegjennomføring utenfor fengsel med særlige vilkår (hjemmesoning) og reglene om EK-soning (fotlenke) bør skilles i to ulike bestemmelser. En slik tilnærming fremstår lovteknisk fornuftig og pedagogisk.

Direktoratet støtter derfor forslaget om en endring som tydeliggjør forskjellen på hjemmesoning/soning utenfor fengsel (i straffegjennomføringsloven § 16 første ledd) og soning med elektronisk kontroll (i forslag til ny § 16 a).»

Kriminalomsorgen region øst uttaler at:

«Vi er enig med departementet i at det er hensiktsmessig å opprette en ny § 16 a i straffegjennomføringsloven for å tydeliggjøre skillet mellom straffegjennomføring med elektronisk kontroll og ordinær hjemmesoning. Disse to straffegjennomføringsformene er ikke bare ulikt regulert i regelverket, men er også ulike når det gjelder praktisk gjennomføring. Det er derfor naturlig at de er hjemlet i ulike lovbestemmelser.

Vi deler videre departementets syn på de øvrige forslagene til mer tekniske endringer som innebærer videreføring, oppdatering eller forenkling av gjeldende rett.»

3.4 Departementets vurdering

Straffegjennomføring utenfor fengsel (hjemmesoning) etter strgfjfl. § 16 første ledd og straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter annet ledd er to forskjellige straffegjennomføringsformer. Det vil derfor gi en bedre oversikt om de reguleres i hver sin bestemmelse i loven. Alle høringsinstanser som har uttalt seg om dette, støtter forslaget. Departementet går derfor inn for denne endringen, og for de øvrige endringsforslagene som er tekniske konsekvenser av denne omredigeringen av straffegjennomføringsloven.

4 Øke domslengde og gjennomføringstid for straffegjennomføring med elektronisk kontroll

4.1 Bakgrunn

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble etablert som en prøveordning i Norge fra 1. august 2008, ved endring av straffegjennomføringsloven § 16, jf. endringslov 29. juni 2007 nr. 83. Hensikten var å redusere soningskøen, og å etablere flere straffegjennomføringsformer og muligheter for progresjon i straffegjennomføringen.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan innvilges både for domfelte som er idømt inntil 4 måneder ubetinget fengselsstraff (helgjennomføring), og for domfelte som har inntil 4 måneder igjen til forventet løslatelse (delgjennomføring).

Kapasiteten for elektronisk kontroll var opprinnelig på 130 plasser fordelt på utvalgte fylker. Ordningen er senere utvidet, og fra mai 2014 ble elektronisk kontroll landsdekkende med en kapasitet på 342 plasser. I 2018 ble det iverksatt 3118 dommer med elektronisk kontroll, og kapasiteten ble utvidet til 500 plasser.

I Sundvolden-plattformen tok regjeringen initiativ til å evaluere straffegjennomføringen med elektronisk kontroll for å sikre en mer treffsikker bruk av ordningen. Evalueringen ble gjennomført av Vista Analyse, som leverte sin rapport 9. mars 2016. Resultatene fra evalueringen er i hovedsak positive. Vista Analyse fant blant annet at tilbakefallsprosenten for domfelte med elektronisk kontroll ligger 1-5 prosentpoeng under tilsvarende andel for domssonere i fengsel, avhengig av hvordan kontrollutvalget settes sammen mht. lovbruddskategorier og alder. Videre fant Vista Analyse at elektronisk kontroll har en klar positiv effekt for grupper med relativt høy risiko, herunder grupper med lav utdanning, svak tilknytning til arbeidslivet, ung alder og flere registrerte lovbrudd, sammenlignet med fengsel. Evalueringen viste at straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan være hensiktsmessig for pårørende, domfelte og samfunnet som helhet, og fremstår som et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak i forhold til fengsel.

Vista Analyse peker i rapporten også på at elektronisk kontroll gir kriminalomsorgen et ekstra virkemiddel i utslusingen av domfelte til samfunnet. Også på denne måten er straffegjennomføring med elektronisk kontroll et gode.

I tillegg foreligger det en studie fra august 2016 gjennomført av Synøve N. Andersen og Kjetil Telle ved Statistisk sentralbyrå. Studien viser at tilbakefallsraten i de 6 fylkene som innførte elektronisk kontroll i 2008, falt med 2,38 prosentpoeng etter to år. Dette tilsvarte en nedgang på ca. 10 prosent i pilotfylkene, noe som igjen innebærer om lag 19 prosent blant dem som faktisk gjennomfører straff med elektronisk kontroll.

Samtidig utgjorde elektronisk kontroll som delgjennomføring i 2018 bare om lag 12 prosent av den totale kapasiteten med elektronisk kontroll. Erfaring tyder blant annet på at gjennomføringstiden er for kort sammenholdt med ulempe knyttet til søkeprosessen.

Det ligger i Granavolden-plattformen at det skal være en god balanse mellom straff og rehabilitering. Regjeringen vil arbeide for et mer rehabiliterende straffegjennomføringssystem ved at det legges større vekt på innholdet i soningen.

4.2 Gjeldende rett

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er hjemlet i straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd, som lyder:

«Dersom den idømte ubetingede fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet løslatelse er inntil 4 måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan straffen gjennomføres utenfor fengsel når det settes vilkår om at domfelte skal være undergitt elektronisk kontroll. Kriminalomsorgen skal alltid vurdere om domfelte under 18 år oppfyller vilkårene for å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. For domfelte under 18 år gjel-

der ikke vilkåret om at den idømte fengselsstraff eller resterende tid frem til forventet løslatelse er inntil 4 måneder. Kriminalomsorgen kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om bruk av elektronisk kontroll. Første ledd tredje punktum gjelder tilsvarende.»

Bestemmelsen åpner for at domfelte med dommer på inntil 4 måneder skal kunne gjennomføre dommen i sin helhet med elektronisk kontroll, og at domfelte med lengre dommer kan gjennomføre de siste 4 månedene før forventet løslatelsestid med elektronisk kontroll.

Etter straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd er det et vilkår at bruk av elektronisk kontroll er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Etter forarbeidene er det viktig at elektronisk kontroll benyttes i de sakene man faktisk mener at dette vil gi en bedre mulighet for rehabilitering. Elektronisk kontroll skal ikke begrunnes i enklere eller lettere soning.

Vilkårene for elektronisk kontroll er nærmere regulert i forskrift om straffegjennomføring kapittel 7. Forutsetningen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll er at domfelte har egnet bolig og sysselsetting, jf. forskriften §§ 7-3 og 7-4. Dersom domfelte deler bolig med andre, er det en forutsetning at alle samboende over 18 år samtykker til at domfelte innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll, jf. § 7-3 tredje ledd. 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, jf. § 7-3 fjerde ledd. I de tilfeller der det aktuelle lovbruddet er begått i eget hjem eller mot medlemmer av husstanden, eller det dreier seg om volds- eller seksualforbrytelser, skal domfelte som hovedregel ikke innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Domfelte som har påbegynt straffegjennomføringen skal også ha gjennomført 1/3 av straffen før elektronisk kontroll kan innvilges, jf. § 7-2 andre ledd.

Etter straffegjennomføringsloven § 16 første ledd tredje punktum skal overføring ikke besluttes dersom formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler imot det.

Under gjennomføringen av straffen med elektronisk kontroll kontrolleres domfelte ved hjelp av en elektronisk fotlenke med radiofrekvens teknologi (RF), som kommuniserer med en basestasjon plassert i boligen. Det elektroniske systemet viser om domfelte er hjemme eller ikke, og gir kriminalomsorgen et varsel når domfelte ikke befinner seg

i boligen eller forlater boligen for sysselsetting som planlagt. Det er ikke mulig å følge den domfeltes bevegelser fra vedkommende forlater boligen. Domfelte skal i utgangspunktet oppholde seg i hjemmet, med unntak av utgang til sysselsetting, jf. forskriften § 7-6 første ledd, og følge gjennomføringsplanen som er utarbeidet av kriminalomsorgen, jf. § 7-4 første ledd.

Videre skal domfelte unnlate å bruke rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet, jf. straffegjennomføringsloven § 16 tredje ledd jf. forskriften § 7-4 fjerde ledd. Domfelte skal også møte for kriminalomsorgen minimum to ganger per uke, jf. § 7-4 tredje ledd, og avgi urinprøve og utåndingsprøve når kriminalomsorgen ber om det.

Kriminalomsorgen foretar uanmeldte besøk i hjemmet og på sysselsettingsstedet, og har kontakt med arbeidsgiver/sysselsettingsstedet for å kontrollere at domfelte følger gjennomføringsplanen, jf. straffegjennomføringsloven § 16 sjette ledd og forskriften § 7-5. Domfelte kan også pålegges å unnlate å ha samkvem med bestemte personer dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av elektronisk kontroll, jf. lovens § 16 fjerde ledd bokstav e.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er ytterligere regulert i «Retningslinjer for straffegjennomføring med elektronisk kontroll». Retningslinjene ble fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 4. mars 2009, og revidert av Kriminalomsorgsdirektoratet senest 8. oktober 2013.

4.3 Utenlandsk rett

4.3.1 Nordisk rett

4.3.1.1 Innledning

De nordiske landene har en forholdsvis lik tilnærming til bruk av elektronisk kontroll. «Den skandinaviske modellen» innebærer tett personlig oppfølging og kontroll av domfelte.

4.3.1.2 Sverige

Sverige innførte elektronisk kontroll i 1994, som et av de første landene i Europa. Også her er elektronisk kontroll en straffegjennomføringsform, ikke en egen straffereaksjon. Domfelte som er idømt opptil 6 måneders fengsel, kan søke om å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll, såkalt intensivovervaktning (IÖV). Etter det

opplyste ble det i 2017 iverksatt 2180 dommer med elektronisk kontroll. For 2015 var tallet etter det opplyste ca. 1800 dommer, hvorav om lag 20 prosent var på mer enn 3 måneder. Den største aldersgruppen er domfelte mellom 25 og 29 år. Som i Norge er kjøring i ruspåvirket tilstand den klart vanligste lovbruddskategorien, og utgjør nesten halvparten av alle sakene. Deretter følger narkotikalovbrudd og voldslovbrudd.

Delgjennomføring, såkalt «utökad frigång», kan innvilges når minimum halvparten og 3 måneder av straffen er gjennomført. Det er ingen presis øvre grense for hvor lenge domfelte kan gjennomføre «utökad frigång», men denne gjennomføringsformen varer normalt ikke lenger enn 12 måneder.

Gjennomsnittstiden for delgjennomføring er om lag 3 måneder. I 2015 ble det iverksatt litt over 600 delgjennomføringer.

Andelen avbrutte straffegjennomføringer med elektronisk kontroll var etter det opplyste 8 prosent for helgjennomføring og 6 prosent for delgjennomføring. Bruddene skyldtes i hovedsak inntak av alkohol og andre rusmidler. Sverige benytter RF-teknologi, men har gjennomført et prøveprosjekt med bruk av GPS ved permisjon og utslusing av domfelte med høyere risiko. Ordningen med GPS er planlagt permanentgjort i løpet av 2019.

4.3.1.3 Danmark

Danmark innførte elektronisk kontroll i 2005, og har ved flere anledninger utvidet målgruppen. I dag er helgjennomføring et tilbud til domfelte idømt inntil 6 måneders ubetinget fengsel. I 2013 ble også delgjennomføring innført. Øvre grense for gjennomføringstid er 6 måneder. Brudd på våpenlovgivningen er unntatt fra elektronisk kontroll. I 2017 ble det iverksatt totalt 2163 dommer med elektronisk kontroll. 31 prosent var dømt for vold, mens 25 prosent var dømt for overtredelse av færdselsloven. 2 prosent av innvilgede helgjennomføringssaker ble tilbakekalt før iverksettelse, og 11 prosent etter iverksettelse.

Danmark bruker RF-teknologi, men gjennomførte i perioden august 2014 til august 2015 en prøveordning med bruk av GPS for domfelte med høy risiko ved permisjon og prøveløslatelse.

4.3.1.4 Finland

Finland innførte elektronisk kontroll i 2006, først og fremst som et utslusingstiltak fra fengslene.

Etter det opplyste ble det i 2017 iverksatt ca. 1000 dommer med elektronisk kontroll. Gjennomføringstiden er inntil 6 måneder. Ved delgjennomføring benyttes GPS-teknologi. Den innsattes behov og mulighet for overføring til delgjennomføring kartlegges tidlig i soningsforløpet, og det foretas en egnethetsvurdering av søkerne. I de aller fleste tilfeller innvilges ordningen under forutsetning av en individuell plan for oppfølging. Hovedregelen er delgjennomføring med elektronisk kontroll før prøveløslatelse eller løslatelse ved endt tid.

Helgjennomføring med elektronisk kontroll besluttes av domstolene, og er aktuelt for domfelte som er idømt opptil 6 måneders fengsel. Ved helgjennomføring benyttes RF-teknologi. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er ikke aktuelt for personer som er dømt for vold i eget hjem. For øvrig foretas det individuelle tilrådelighetsvurderinger, der antatt uegnede kandidater siles ut.

Andelen avbrutte gjennomføringer var i 2015 på 14 prosent for helgjennomføring og 16 prosent for delgjennomføring. Bruddene skyldes i hovedsak inntak av alkohol og andre rusmidler.

4.3.2 Norden sammenliknet med resten av Europa

Mens Norden i stor grad benytter elektronisk kontroll som en straffegjennomføringsform ved dom på ubetinget fengsel, er elektronisk kontroll ellers i Europa først og fremst en selvstendig straffereaksjon som idømmes av domstolene. Teknologien benyttes i hele straffesakskjeden; som varetektssurrogat, som straffereaksjon, og i siste fase mot løslatelse. Gjennomføringstiden er mange steder lenger enn i Norge, gjerne opptil 12 måneder.

De vanligste lovbruddskategoriene for bruk av elektronisk kontroll er gjerne veitrafikk, bedrageri og narkotika. Enkelte typer lovbrudd kan være unntatt, typisk seksualforbrytelser og kriminalitet begått i eget hjem. Det varierer hvor inngripende restriksjoner og hvilken kontakt med ansatte i kriminalomsorgen den domfelte har. Enkelte land benytter såkalt «stand-alone», med bare teknisk overvåkning uten andre former for oppfølging.

I kontrollen benytter mange land RF-teknologi i kombinasjon med GPS. Utstyr som fjernmåling av alkohol og stemmegjenkjenning er i liten grad tatt i bruk.

4.4 Forholdet til menneskerettighetene

Etter menneskerettsloven er blant annet den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950 (EMK) og FNs konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter norsk lov, og bestemmelser i konvensjonene har forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning. Ved tolkningen av menneskerettslige forpliktelser ses det hen blant annet til praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen.

Den utvidelsen av gjennomføringstiden med elektronisk kontroll som foreslås (forslaget til straffegjennomføringsloven § 16 a første ledd), vil gi domfelte mulighet til å søke om denne straffegjennomføringsformen i en periode som er to måneder lenger enn etter dagens regelverk. Departementet ser ikke at denne utvidelsen innebærer noe inngrep i domfeltes menneskerettslige vern.

4.5 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet å øke gjennomføringstiden på straffegjennomføring med elektronisk kontroll fra 4 til 6 måneder for både helgjennomføring og delgjennomføring, og uttalte at:

«Evalueringer av straffegjennomføring med elektronisk kontroll har vist gode resultater med hensyn til tilbakefall, og at delgjennomføring med elektronisk kontroll er et godt virkemiddel for kriminalomsorgens arbeid med progresjon og utslusing.

Det er viktig at domfelte som ikke har påbegynt straffegjennomføring gis mulighet til å overholde sine familiære, sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen. Dette gjelder for eksempel muligheten til å fortsette med arbeid eller utdanning, beholde sin bolig, bidra til familieøkonomi og forsørgelse av barn, samt ta del i omsorgsoppgaver for barn. Videre er det viktig at domfelte, særlig unge og førstegangssøner, gis mulighet til å unngå eventuelle skadevirkninger av et fengselsopphold.

For domfelte som har påbegynt straffegjennomføring, er god tilbakeføring til samfunnet svært viktig for å oppnå straffens formål om å motvirke ny kriminalitet. Jo lengre fengselsstraffen er, jo viktigere er det at domfelte får mulighet til en progresjonsrettet soning med

mulighet for gradvis overgang til et liv i frihet. Ved delgjennomføring med elektronisk kontroll får domfelte mulighet til å gjenopprette kontakten med familie og venner, arbeidsgiver og kolleger, samt samfunnets hjelpeapparat. Vilkårene om egnet bolig og sysselsetting innebærer at domfelte, fengselet og arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) må samarbeide for å finne en bolig og arbeid eller utdanning/skolegang til den domfelte. Ordnete bo-, arbeids-, familie- og sosiale forhold er gode forutsetninger for at den domfelte skal kunne endre sin livsstil og holde seg kriminalfri etter løslatelsen.

Departementets foreløpige vurdering er at en økning av domslengden for helgjennomføring og gjennomføringstiden for delgjennomføring fra 4 til 6 måneder vil kunne styrke kriminalomsorgens arbeid med tilbakeføring til samfunnet, og bidra til lavere tilbakefall til ny kriminalitet. På denne bakgrunnen foreslås det at straffegjennomføringsloven § 16 a første ledd skal lyde:

Dersom den idømte ubetingede fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet løslatelse er inntil 6 måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan straffen gjennomføres utenfor fengsel når det settes vilkår om at domfelte skal være undergitt elektronisk kontroll. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal ikke besluttes dersom formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler mot det.

Annet punktum er en videreføring av dagens § 16 annet ledd siste punktum jf. første ledd tredje punktum.»

Videre uttalte departementet følgende om hensynet til fornærmede og den allmenne rettsoppfatning:

«Under arbeidet med evalueringen som ble gjennomført av Vista Analyse 2016/02, hadde Vista kontakt med Personskadeforbundet (LTN) og Stine Sofies Stiftelse. I følge rapporten hadde verken LTN eller Stine Sofies Stiftelse motforestillinger mot at domfelte innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll, med unntak av helgjennomføring for domfelte som er dømt for vold og overgrep mot barn. LTN var opptatt av tiltak som virker, i den forstand at forbrytelser som kan føre til personskader ikke gientas. Stine Sofies stiftelse ga uttrykk for at det kan være positivt at straffe-

dømte gjør nytte for seg gjennom frivillig eller lønnet arbeid, og understreket at det viktigste i vurderingen er hvordan hensynet til fornærmede ivaretas, og at dette hensynet vektlegges både ved delgjennomføring og andre utslusingstiltak.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er den straffegjennomføringsformen utenfor fengsel hvor de sikkerhetsmessige hensynene er best ivaretatt. Det er etablert et omfattende kontrollregime hvor uregelmessigheter blir oppdaget, og nødvendige reaksjoner besluttet umiddelbart. Brudd på gjennomføringen håndheves effektivt gjennom en administrativ beslutning fra kriminalomsorgen, om nødvendig ved umiddelbar innsettelse i fengsel. Bruddandelen på elektronisk kontroll har vært om lag 5 prosent i perioden 2008-2015, hvor hovedtyngden skyldtes inntak av alkohol. I 2016 ble det iverksatt 3294 saker med elektronisk kontroll. Bruddandelen var på 4,4 prosent, hvorav kun 0,09 prosent av bruddene skyldtes ny kriminalitet. De øvrige bruddene gjaldt alkoholinntak, annet rusinntak eller manglende overholdelse av avtaler eller samarbeid med kriminalomsorgen.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll i den aller siste perioden av straffen bidrar til en mykere overgang til samfunnet for den domfelte, samtidig som kontrollen og oppfølgingen fra kriminalomsorgen bidrar til en sikkerhetsmessig forsvarlig tilbakeføring.

Evalueringen utført av Vista Analyse 2016/02 viser at enkelte domfelte som har gjennomført straffegjennomføring med elektronisk kontroll, opplevde denne straffegjennomføringsformen som «like straffende som fengsel». Enkelte mente også at elektronisk kontroll var «mer straffende enn fengsel».

Både evalueringen fra Vista Analyse 2016/02 og studiet fra SSB fra august 2016 har vist at straffegjennomføring med elektronisk kontroll har en positiv effekt på tilbakefall til ny kriminalitet.

Endringsforslaget innebærer ingen endringer med hensyn til egnethets- og sikkerhetsvurdering, bare en økning av domslengden og gjennomføringstiden med 2 måneder. Domfelte som er dømt for vold og overgrep mot barn vil fortsatt være utenfor målgruppen for elektronisk kontroll, blant annet som følge av vilkårene om domslengde og lovbruddskategori. For ytterligere å ivareta hensynet til fornærmede og den allmenne rettsoppfatningen, foreslår departementet å endre forskriften § 7-

3 slik at domfelte som er domfelte for drap, volds- eller seksualforbrytelser mot barn, samt andre alvorlige volds- eller seksualforbrytelser, ikke kan innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll, se punkt 6.4. På denne bakgrunn mener departementet at en økning av domslengde og gjennomføringstid for straffegjennomføring med elektronisk kontroll til 6 måneder ikke vil være i strid med hensynet til fornærmede eller den allmenne rettsoppfatning.»

Når det gleder hensynet til pårørende til domfelte, uttalte departementet at:

«En av innvendingene mot straffegjennomføring med elektronisk kontroll, er at ordningen flytter arenaen for straffegjennomføring til hjemmet, og «gjør hjemmet til et fengsel». Dette er noe av bakgrunnen for at det kreves samtykke fra alle samboende over 18 år ved innvilgelse av elektronisk kontroll, jf. forskriften § 7-3 tredje ledd. Etter § 7-3 fjerde ledd tredje punktum skal elektronisk kontroll ikke innvilges i tilfeller hvor domfelte er dømt for volds- eller seksualforbrytelse mot en person som vedkommende bodde eller fortsatt bor sammen med. Dersom det er begått andre typer forbrytelser enn volds- eller seksualforbrytelser mot medlemmer i husstanden, skal elektronisk kontroll som hovedregel ikke innvilges, jf. § 7-3 fjerde ledd annet punktum.

I evalueringen fra Vista Analyse 2016/02 ble ni pårørende spurt om deres erfaringer med domfeltes straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Tilbakemeldingene var utelukkende positive sett opp mot alternativet, som er at domfelte må sone i fengsel. De pårørende viste til emosjonelle aspekter som personlig savn, bekymring og frykt for å være alene. De pekte også på praktiske sider som at det er avlastende i hverdagen å ha samboer/ektefelle tilstede i hjemmet, særlig i husstander med barn. Pårørende påpekte også at det ville krevd mye reisetid å besøke domfelte i fengsel, og at dette kan være krevende å få til i en hektisk hverdag. Ingen av de pårørende opplevde at hjemmet var omgjort til et fengsel. Det ble i denne sammenheng vist til at kriminalomsorgens personell opptrådte profesjonelt og diskret. Ulempene, som i hovedsak gjaldt for få timer fritid og stramt tidsskjema, samt enkelte domfeltes behov for å bli kjørt av pårørende til forskjellige møter, opplevdes som små sammenlignet med det å ha domfelte i fengsel.

Utvalget i den refererte undersøkelsen er lite, og bør ikke ukritisk generaliseres. Likevel er funnene tydelige, og gir en klar indikasjon på at straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil oppleves som en fordel for mange samboende pårørende.

Samboende har mulighet til å trekke tilbake sitt samtykke når som helst, med den følge at straffegjennomføring med elektronisk kontroll må avsluttes. Samtlige pårørende i evalueringen fra Vista Analyse uttrykte at de opplevde at de stod fritt til å samtykke, og at de kunne la være å samtykke dersom de ikke hadde ønsket å ha domfelte hjemme med fotlenke. Det ble også uttrykt at retten til å trekke tilbake samtykket underveis opplevdes som reell.

Departementet mener, på denne bakgrunn, at forslaget om utvidelse av domslengden og gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll med inntil 2 måneder, ikke vil medføre betydelige ulemper for pårørende til domfelte.»

4.6 Høringsinstansenes syn

De høringsinstanser som har uttalt seg om høringsforslaget, støtter forslaget. Disse er *Barneombudet, Helsedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region sørvest, Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgen region nord, Oslo politidistrikt, For Fangers Pårørende, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund, Jussbuss, Kriminalomsorgens Yrkesforbund, Fellesorganisasjonen, KROM, Rettspolitisk forening* og *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan*.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at:

«KDI støtter departementets vurdering om en økning av domslengden for helgjennomføring og gjennomføringstiden for delgjennomføring fra 4 til 6 måneder. En økning av gjennomføringstiden vil bidra til at domfelte får en utvidet mulighet til progresjonsrettet soning og gradvis tilvenning til et liv i frihet. Dette synes særlig viktig for domfelte som soner lengre straffer. En utvidelse med hensyn til domslengden vil gi flere domfelte muligheten til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll. Videre vil det gi større rom for domfelte til å ivareta blant annet arbeid eller utdanning, beholde bolig og ivareta økonomien, noe som er viktig for å motvirke ny kriminalitet.»

Politidirektoratet uttaler at:

«Politidirektoratet er positive til utvidelsen. EK-soning gir store sosiale og samfunnsøkonomiske gevinster, som forsterkes ytterligere ved en utvidelse av gjennomføringstiden. Det bemerkes for øvrig at utvidelsen til 6 måneder i stor grad er i tråd med praksis fra øvrige land vi normalt sammenligner oss med.»

Videre mener *Politidirektoratet* at tiden kan være moden for å vurdere om straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal være en straffegjennomføringsform styrt av kriminalomsorgen, eller en alternativ reaksjonsform idømt av domstolen. Direktoratet uttaler at:

«Ordnningen med EK-soning ble i sin tid aktualisert som ett av flere tiltak for å få ned soningskøene. Blant annet var ordningen ment som en mulighet for tidlig utslusing fra soning. I forbindelse med høringen til lovforslaget for over 10 år siden, var det bred enighet om at ordningen skulle være en alternativ straffegjennomføringsform, jf. Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) side 49 flg. Politidirektoratet stilte seg også bak en slik tilnærming. I dag er imidlertid omfanget så stort, i tillegg til herværende utvidelser, at spørsmålet på ny aktualiseres. Det er gode argumenter for begge løsninger.

Dagens ordning fungerer godt og kriminalomsorgen har bred erfaring med gjennomføringsformen. Det iverksettes rundt 3500 dommer med EK-soning i året, og målet er en kapasitet på rundt 4000. EK-soning krever tung involvering av kriminalomsorgen, noe som i seg selv tilsier at beslutningsmyndigheten skal være der den er i dag. EK-soning krever videre en forutgående undersøkelse av om domfeltes livssituasjon, bolig og omgivelser er forenlig med gjennomføringen. Enkelte oppfyller ikke disse kravene, og vil automatisk være avskåret fra muligheten til EK-soning. Dette medfører at ordningen treffer skjevt, noe den vil gjøre uavhengig av beslutningsmyndighet.

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 for-

valtningen stor varsomhet i overprøving av domstolens vurderinger og konklusjoner. Ordningen med EK-soning er i så henseende et lovfestet unntak fra dette prinsippet.

Det er videre verdt å nevne at forslaget til ny straffeprosesslov igjen tar opp spørsmålet om det skal legges til rette for bruk av elektronisk kontroll som et substitutt til varetektsfengsling. Et slikt forslag innebærer nødvendigvis at domstolen må kunne ta stilling til spørsmålet om elektronisk kontroll under etterforskning. Det vises til NOU 2016:24 «Ny straffeprosesslov» og forslag til § 15-1, samt kommentarer på side 317 flg. Anvendelsesområdet antas å være snevert, og kanskje først og fremst knyttet til saker med gjentakelsesfare. Med GPS-teknologi vil imidlertid ordningen i større grad kunne tilpasses den aktuelle sak og person, og med dette være mer praktisk enn dagens teknologiske løsninger (RF-teknologi).»

For Fangers Pårørende uttaler at:

«FFP er positiv til økt bruk av alternative straffformer, og støtter en utvidelse av domslengde fra fire til seks måneder for soning med elektronisk kontroll. Dette er en soningsform som er langt mindre inngripende i familiens liv enn når den domfelte soner i fengsel. Det er av stor betydning at domfelte kan ivareta kontakten med familien, og få mulighet til å forsørge seg selv og eventuelt andre som domfelte har forsørgeransvar for. I høringsnotatet påpekes det at soning med elektronisk kontroll gir den domfelte mulighet til å overholde blant annet sine familiære forpliktelser, og FFP er svært glad for at dette viktige aspektet understrekes.»

Jussbuss mener at utvidelsen er i tråd med nærhetsprinsippet og prinsippet om soningsprogresjon, og uttaler videre at:

«I tillegg til at utvidelse vil være bra for den domfelte, vil det også være bra for den domfeltes familie. Jussbuss møter ofte innsatte som på grunn av lang reisevei ikke har regelmessig kontakt med barn og øvrig familie. Barns rett til samvær med foreldre er hjemlet i straffegjennomføringsloven § 3 annet ledd. En utvidelse av perioden for helgjennomføring (domslengde) med elektronisk kontroll vil gjøre at flere familier slipper å oppleve oppbrudd som følge av at en forelder skal i fengsel.

Utvidelse av delgjennomføring gjør at far eller mor raskere kommer hjem.

Elektronisk kontroll gir også den innsatte mulighet til i større grad å ivareta sin egen økonomi og andre forpliktelser. En utvidelse av helgjennomføring vil medføre at flere domfelte kan sone hele sin straff med elektronisk kontroll, og de blir dermed bedre rustet til å ivareta sine forpliktelser under soning ved at de kan ta arbeid og bidra i hjemmet.»

Flere høringsinstanser mener at gjennomføringstiden bør utvides ytterligere.

Barneombudet påpeker at det er en svakhet ved gjeldende regelverk at det mangler en bestemmelse om samboende barns rett til å uttale seg og bli hørt, og uttaler at:

«En viktig forutsetning for at straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal være positivt for barn som pårørende, er at barna får god informasjon og at de blir hørt i spørsmålet om straffegjennomføring i hjemmet. Det er en svakhet ved gjeldende regelverk at samtykke fra alle samboende over 18 år er en forutsetning for straff med elektronisk kontroll (forskrift om straffegjennomføring § 7-4), men at det mangler en bestemmelse om samboende barns rett til å uttale seg og bli hørt. Barneombudet forstår at det ikke vil være mulig å gi mindreårige rett til å samtykke til eller nekte straffegjennomføring med elektronisk kontroll på lik linje med voksne, men en klarere tydeliggjøring av retten til å si sin mening og bli hørt vil kunne bidra til å sikre barn reell påvirkningsmulighet og informasjon om straffegjennomføring i hjemmet.»

4.7 Departementets vurdering

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. For domfelte som har påbegynt straffegjennomføring i fengsel, kan straffe-

gjennomføring med elektronisk kontroll bidra til å få en gradvis overgang til et liv i frihet. Tiden rett etter løslatelse fra fengsel vil ofte være «skjør», i den forstand at det kanskje ikke skal så mye til for at en domfelt tar valg vedrørende sosialt miljø, bruk av rusmidler mv. som lett fører tilbake til kriminalitet. Med en gradvis tilvenning til livet utenfor fengsel får den innsatte bedre forutsetninger for å ta gode valg.

Enkelte høringsinstanser har etterspurt en større utvidelse enn det som lå i høringsnotatet. Departementet ser at lovbruddskategoriene endrer seg mye hvis man går videre oppover fra 6 måneder, i tillegg til at kriminaliteten blir mer alvorlig. Departementet går ikke inn for ytterligere utvidelse av gjennomføringstiden nå.

Det følger av Grunnloven § 104 at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. For at barn skal kunne danne seg en oppfatning og si sin mening, trenger de informasjon. I retten til å bli hørt, ligger det derfor også en informasjonsplikt. Det følger videre av Grl. § 104 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Et vedtak om hjemmesoning med elektronisk kontroll er en avgjørelse som berører domfeltes barn. Departementet vil ta inn en henvisning til relevant lovgivning om dette i forskrift, for å sikre at hensynet til barn blir ivaretatt.

Politidirektoratet og Politihøgskolen har etterspurt en vurdering av om straffegjennomføring med elektronisk kontroll bør være en domstolsbeslutning, fremfor en administrativ beslutning som i dag. Kriminalomsorgsdirektoratet har i redegjørelsen av 2. juli 2018 uttalt blant annet følgende om dette:

«Spørsmålet om hvorvidt elektronisk kontroll skulle være en selvstendig straffereaksjon eller som en gjennomføringsform ble grundig 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 straffep praksis. Det heter i Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) at:

«Elektronisk overvåking må fremstå som et reelt alternativ til tradisjonell soning av fengselsstraff. Den beste måten å sikre dette på er å gjøre elektronisk overvåking til en egen straffegjen-

nomføringsform. Domstolen idømmer ubetinget fengselsstraff på vanlig måte, og kriminalomsorgen bestemmer om hele eller deler av dommen kan fullbyrdes med bruk av elektronisk overvåking.»

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 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 konsekvens. 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 hensyn tar den domfelte, samt hensynet til allmenheten. Kriminalomsorgen 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 ivaretatt.

EU har utarbeidet en rekommendasjon for god praksis med elektronisk kontroll; Recom-

mendation CM/Rec(2014)4. Punkt to omtaler beslutningsmyndighet:

“Decisions to impose or revoke electronic monitoring shall be taken by the judiciary or allow for a judicial review”.

“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 reviewable by a judicial authority”.

Norges praksis, i likhet med Sverige og Danmark som har tilsvarende ordning med administrativ beslutningsmyndighet, anses således å være i tråd med rekommandasjonen når det gjelder ivaretagelse av domfeltes rettsikkerhet.»

Ordningen med at spørsmålet om bruk av fotlenke vurderes i forbindelse med straffegjennomføringen, er effektiv, og gir blant annet mulighet til rask reaksjon ved brudd på vilkår. Etter departementets vurdering er ikke den utvidelsen av gjen-

nomføringstiden med to måneder som ligger i proposisjonen her, så betydelig at den krever en fullstendig vurdering av dagens ordning for beslutningsmyndighet. Spørsmålet om beslutningen bør overføres til domstolene, var heller ikke en del av høringen.

Etter dette viderefører departementet forslaget i høringsnotatet om utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll til 6 måneder for både helgjennomføring og delgjennomføring.

Høringsnotatet inneholdt også forslag til endringer i straffegjennomføringsforskriftens regulering av typer av lovbrudd som ikke skal være omfattet av muligheten til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll. Fremfor dagens innretning med at forskriften § 7-3 fjerde ledd først nevner lovbrudd som «som hovedregel» ikke skal gi grunnlag for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og dernest lovbrudd som ikke skal gi grunnlag for denne gjennomføringsformen, ble det foreslått en samlet oppregning av lovbrudd som ikke skal kunne danne grunnlag for gjennomføring med elektronisk kontroll. Spørsmålet om hvordan adgangen til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll eventuelt skal begrenses ut fra typen lovbrudd, vil bli vurdert i forskriftsarbeidet.

5 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll for domfelte som er varig soningsudyktige

5.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Enkelte domfelte har helsemessige utfordringer som medfører at de ikke kan gjennomføre straff i fengsel, overgangsbolig eller institusjon. Det dreier seg om domfelte med alvorlige og veldokumenterte helseproblemer som kriminalomsorgen og helsetjenesten ikke kan ivareta på en tilstrekkelig måte under straffegjennomføring. Etter straffegjennomføringsloven § 13 kan det i visse tilfeller besluttes at straffen skal gjennomføres på sykehus, men det er normalt bare aktuelt for et kort tidsrom. Domfelte som ikke kan gjennomføre straffen, blir i praksis omtalt som «soningsudyktige».

Selv om en domfelt av helsemessige årsaker ikke er i stand til å gjennomføre straffen i fengsel, overgangsbolig eller institusjon, kan det i noen tilfeller være mulig å gjennomføre straffen i eget hjem etter straffegjennomføringsloven § 16 første ledd (hjemmesoning). Vilklårene for slik gjennomføring er imidlertid strenge, og domfelte må ha gjennomført halvparten av fengselsstraffen før hjemmesoning kan innvilges. Dette medfører at hjemmesoning ikke er aktuelt for de aller fleste domfelte som er soningsudyktige.

Soningsudyktige domfelte får innvilget soningsutsettelse eller straffavbrudd. Dette kan forbli status lenge, og føre til at adgangen til å fullbyrde straffen foreldes. I noen tilfeller søker domfelte om benådning, men terskelen for benådning er høy, og bare få slike søknader innvilges.

Vilklårene for soningsutsettelse og straffavbrudd er strenge, så det dreier seg ikke om et stort antall saker der straffen ikke kan gjennomføres. Prinsipielt sett er det likevel uheldig at idømt straff ikke realiseres. Hvor alvorlige lovbrudd og hvor lange dommer det i disse tilfellene er tale om, varierer. Det *kan* dreie seg om dommer for alvorlige forhold, herunder for vold og sedelighetsforbrytelser.

Som nevnt åpner straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd for straffegjennomføring i eget

hjem med elektronisk kontroll. På grunn av de ulike vilklårene som etter lov og forskrift skal være oppfylt, er imidlertid få soningsudyktige kvalifisert for gjennomføring med elektronisk kontroll etter de alminnelige reglene. Ved å unnta varig soningsudyktige fra noen av disse begrensningene, kan det oppnås at noen av dem likevel får gjennomført straff.

5.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet å lempe flere vilkår for at domfelte som er soningsudyktige skal kunne gjennomføre straff med elektronisk kontroll, og uttalte at:

«I en del tilfeller hvor domfelte av helsemessige grunner ikke er i stand til å gjennomføre straffen i fengsel, overgangsbolig eller institusjon, kan vedkommendes eget hjem være det mest hensiktsmessige stedet å gjennomføre straffen i. For domfelte vil forholdene i eget hjem være kjente og trygge, og eksisterende rutiner for helseoppfølging og tilgang til nødvendig helsehjelp kan opprettholdes.

For den domfelte kan det være belastende å ha en uoppgjort straff som han eller hun ikke er i stand til å gjøre seg ferdig med. Prosessen knyttet til stadige soningsudyktighetsvurderinger, soningsutsettelse eller straffavbrudd, spørsmål om benådning og den overhengende trusselen om soning i fengsel, kan totalt sett være meget belastende. Det antas at domfelte i slike situasjoner har et ønske om og er motivert for å gjøre seg ferdig med straffen. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil kunne gi domfelte muligheten til dette. Departementet foreslår derfor å endre vilklårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll for de varig soningsudyktige domfelte slik at de skal få mulighet til å gjennomføre straffen.»

Videre uttalte departementet at:

«Et av grunnvilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll er at det er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, jf. gjeldende strgil. § 16 annet ledd. I de fleste av disse sakene hvor domfelte er soningsudyktig, er det tale om meget alvorlige helseproblemer med dårlige prognoser. Disse domfelte er gjerne uføretrygdet og trenger jevnlig praktisk og medisinsk hjelp og oppfølging. Til tross for at elektronisk kontroll ikke vil bidra til at disse domfelte vil kunne tilbakeføres arbeidslivet, antas det at gjennomføringen av straffen vil ha en positiv effekt på den domfelte mentalt i det vedkommende kan være tilfreds med at han/hun har gjort opp for seg. Samtidig vil det også motvirke ny kriminalitet ved at domfelte er innforstått med at eventuell ny straff vil måtte gjennomføres og ikke utsettes på ubestemt tid, eller foreldes.»

Om begrensningen i domslengde og gjennomføringstid uttalte departementet at:

«Straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd setter en begrensning på maksimalt 4 måneder domslengde for helgjennomføring og gjennomføringstid for delgjennomføring. Sakene der domfelte er å anse som varig soningsudyktige kan gjelde dommer på mer enn 4 måneders ubetinget fengsel. Begrensningen i domslengde hindrer at dommer over 4 måneder kan gjennomføres i sin helhet med straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Videre har kriminalomsorgen erfaring med domfelte som møter til soning eller har prøvd soning ved flere anledninger, og som har måttet avbryte soningen pga. helsemessige årsaker. Ved disse tilfellene vil begrensningen i maksimal gjennomføringstid på 4 måneder hindre at dommene kan fullføres med straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Departementet foreslår derfor et unntak fra denne regelen for domfelte som er varig soningsudyktige. Det foreslås å tilføye i annet ledd annet punktum at begrensning i domslengde og gjennomføringstid i det nye første ledd første punkt ikke skal gjelde for domfelte som er varig soningsudyktige.

Departementet foreslår også å tilføye i første punktum at kriminalomsorgen alltid skal vurdere om domfelte som er varig soningsudyktig, oppfyller vilkårene for å gjennomføre straffen med elektronisk kontroll.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll innebærer en del kontrolltiltak som domfelte ikke er undergitt ved soningsutsettelse eller soningsavbrudd. Jo lengre dom og gjennomføringstid den domfelte har, jo mer belastende kan straffegjennomføringen bli for vedkommende. Her vurderer departementet at kriminalomsorgen bør se hen til domfeltes helsetilstand og behov for avbrudd fra straffegjennomføringen med elektronisk kontroll, og innvilge straffavbrudd dersom helsetilstanden tilsier det. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan gjenopptas når domfeltes tilstand tilsier det. Kontrollen skal ellers tilpasses den domfeltes individuelle og helsemessige forhold, og ikke være strengere eller mer omfattende enn nødvendig.»

Vedrørende hensynet til fornærmede og den allmenne rettsoppfatning uttalte departementet at:

«Endringsforslagene vil medføre at soningsudyktige domfelte vil kunne gjennomføre straffen som de ellers ikke ville ha kunnet. For både domfelte, fornærmede, det offentlige og allmennheten vil dette være fordelaktig. For fornærmede kan det være bedre at domfelte faktisk gjør opp for seg enn at straffen ikke blir gjennomført i det hele tatt pga. foreldelse. Faktisk gjennomføring av straff, uansett straffegjennomføringsform, vil også være mer i tråd med den allmenne rettsoppfatning enn en praksis med langvarig soningsutsettelse og straffavbrudd, samt foreldelse av straff.»

Om forholdet til straffeprosessloven § 459 uttalte departementet at:

«Det følger av straffeprosessloven § 459 første ledd at fullbyrding av frihetsstraff eller samfunnsstraff skal utsettes dersom domfelte er blitt alvorlig sinnslidende eller hans helsetilstand ellers gjør fullbyrding utilrådelig. Det er kriminalomsorgen som treffer vedtak om soningsutsettelse, jf. tredje ledd. Oppstår det uenighet om fullbyrdingen skal utsettes fordi domfelte er blitt alvorlig sinnslidende eller hans helsetilstand ellers gjør fullbyrding utilrådelig, kan domfelte kreve spørsmålet avgjort ved kjennelse etter straffeprosessloven § 462.

Domfelte som oppfyller vilkårene i straffeprosessloven § 459 har krav på soningsutsettelse, og kan ikke pålegges straffegjennomføring. Ved vurderingen av om fullbyrding er tilrådelig, skal imidlertid kriminalomsorgen se

hen til samtlige straffegjennomføringsformer, herunder også straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Dersom det anses tilrådelig at domfelte gjennomfører straffen med elektronisk kontroll, og dette er praktisk mulig, vil domfelte ikke ha krav om soningsutsettelse. Departementet viser for øvrig til omtalen i punkt 4.3.1 om at enkelte domfelte kan ha et ønske om å fullbyrde straffen.»

5.3 Høringsinstansenes syn

Helsedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region sørvest, Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgen region nord, Jussbuss, Kriminalomsorgens Yrkesforbund, Fellesorganisasjonen, og Rettspolitisk forening støtter forslaget om å unnta domfelte som er soningsudyktige fra vilkåret om maksimal domslengde og gjennomføringstid ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at:

«KDI stiller seg positive til forslaget om at soningsudyktige skal få mulighet til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgen har til enhver tid et fåtall saker hvor domfelle av ulike årsaker blir vurdert varig soningsudyktige og ikke kan gjennomføre straffen i fengsel. Disse innvilges langvarig soningsutsettelse eller straffavbrudd, noe som kan pågå i svært lang tid og i enkelte tilfeller kan føre til at adgangen til å fullbyrde straffen foreldes. Situasjonen slik den er i dag, er uheldig. Dagens ordning for straffegjennomføring med elektronisk kontroll har heller ikke vært aktuell for denne gruppen på grunn av begrensninger knyttet til domslengde, lovbruddskategori og gjenværende gjennomføringstid.

Det antas at det også vil være positivt for den soningsudyktige å få mulighet til å gjøre opp for seg, samtidig som det vil kunne motvirke ny kriminalitet ved at domfelte er innforstått med at eventuell ny straff vil måtte gjennomføres.

Det bør i vurderingen av om soningsudyktig kan innvilges elektronisk kontroll, vurderes forhold i tilknytning til sikkerhet, barns situasjon, domfeltes motivasjon og vilje mv.»

Videre uttaler *Kriminalomsorgsdirektoratet* følgende om alternativer for sanksjoner ved brudd på vilkårene for elektronisk kontroll:

«(...) Direktoratet mener imidlertid det bør ses nærmere på konsekvenser av alvorlige eller gjentatt brudd på vilkår for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I henhold til forskrift til straffegjennomføringsloven § 7-7 kan kriminalomsorgen ved brudd beslutte overføring til fengsel eller gi skriftlig irettesettelse som nevnt i straffegjennomføringsloven §§ 14 sjette ledd og 40 tredje ledd. Videre følger det av retningslinjene til straffegjennomføringsloven at kriminalomsorgen, ved alvorlige eller gjentatte brudd på gjennomføringsplanen, som hovedregel skal overføre domfelte til fengsel.

Soningsudyktige vil imidlertid ikke kunne overføres til fengsel. KDI vil påpeke at det dermed er begrenset hvilke reaksjoner som kan ilegges overfor soningsudyktige. Etter dagens regelverk vil det kun være anledning til å gi skriftlig irettesettelse etter straffegjennomføringsloven § 40 tredje ledd, avbryte straffegjennomføringen eller endre vilkårene i vedtaket om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgens begrensede reaksjonsmuligheter ved brudd er påpekt av samtlige av kriminalomsorgens regioner.»

Begrensninger knyttet til effektive sanksjoner ved brudd er også påpekt av blant annet *Kriminalomsorgens Yrkesforbund* og *Fellesorganisasjonen*.

Politidirektoratet uttaler at:

«Varig soningsudyktige får ikke sonet straffen i fengsel eller institusjon. De oppfyller heller ikke grunnvilkårene for å gjennomføre EK-soning. For eksempel oppfyller de sjeldent kravet om sysselsetting i soningsperioden. Politidirektoratet støtter forslaget om å lempe på kravene til denne kategorien domfelte. Hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring må til en viss grad kunne vike for gjennomføringen av straffen. Dette er personer som uansett vil være i samfunnet som følge av en soningsutsettelse mv. Det er imidlertid viktig at denne kategorien domfelte har et tilstrekkelig oppfølgingsregime rundt soningen, slik at hensynet til eventuelle fornærmede og samfunnet for øvrig ivaretas.

Regimet rundt må være tilstrekkelig strengt, slik at straffens formål ikke pulveriseres og at gjennomføringen oppfattes som illusorisk.»

Jussbuss uttaler at:

«Elektronisk kontroll er i flere tilfeller et godt alternativ til fengsel for domfelte som lider av alvorlig sykdom. I dommer på over fire måneder er det med dagens ordning ikke anledning til helgjennomføring med elektronisk kontroll. Jussbuss har hatt saker hvor den domfelte ikke får gjort opp for seg på grunn av soningsudyktighet. I stedet har enkelte måttet avbryte soningen gjentatte ganger av helsemessige årsaker, noe som er svært uheldig. Det er derfor et godt forslag å åpne for at domfelte som er varig soningsudyktige kan sone med elektronisk kontroll lengre enn det nye forslaget på seks måneder.

De fleste domfelte, også de som er varig soningsudyktige, ønsker å gjennomføre den straffen de er idømt. Det er positivt for domfelte som er varig soningsudyktige at det åpnes for å sone lengre med elektronisk kontroll enn det som følger av utgangspunktet. Det er også positivt at det alltid skal foretas en vurdering av om den domfelte kan sone med elektronisk kontroll. Det er imidlertid viktig at kontrolltiltakene blir tilpasset den domfeltes helsesituasjon og ikke blir strengere enn nødvendig.»

KROM har ikke motforestillinger mot at det innføres en adgang til å innvilge straffegjennomføring med elektronisk kontroll for varig soningsudyktige, forutsatt at den soningsudyktige gir sitt frie og informerte samtykke til det. Foreningen har imidlertid merknader til utformingen av forslaget, og mener at det medfører vesentlige innstramminger ved at domfelte som per i dag ikke er under noen form for straffegjennomføring, skal underlegges straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

For Fangers Pårørende, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund, Actis-rusfeltets samarbeidsorgan og Stine Sofies Stiftelse er skeptiske til, eller støtter ikke, forslaget.

Actis er opptatt av at personer som er syke først og fremst får den helsehjelpen de har behov for, herunder hjelp til rusmestring og lindring av psykiske lidelser. Det er bekymringsfullt at begrensninger knyttet til gjennomføringstid foreslås endret, og også at krav om sysselsetting kan fravikes helt eller delvis. Dette kan medføre isolasjon og risiko for forverret helsetilstand for en allerede sårbar gruppe.

Stine Sofies Stiftelse uttaler at:

«Selv om forslaget vil medføre at varig soningsudyktige domfelte vil kunne gjennom-

føre straffen som de ellers ikke ville ha kunnet, mener Stiftelsen at dette er en utilfredsstillende løsning. Den domfelte vil kunne utgjøre en trussel for både fornærmede, pårørende og for etterlattes sikkerhet.

Stiftelsen mener at det som et minstekrav bør iverksettes tiltak som gjør at den varig soningsudyktige domfelte plasseres geografisk slik at det ikke vil utgjøre en risiko eller trussel for fornærmede, pårørende og etterlatte. Elektronisk kontroll bør ikke kunne innvilges i eget hjem dersom det er barn i hjemmet.

Videre mener Stiftelsen at kontrollen bør forsterkes i slike saker. Ved siden av dagens RF-teknologi mener vi at det bør benyttes både aktiv og situasjonsbestemt sporing i slike saker. Det bør også opprettes gode varslingsprosedyrer der den varig soningsudyktige domfelte oppholder seg i geografisk nærhet, eksempelvis samme nabolag, som fornærmede, pårørende og/eller etterlatte. Stiftelsen foreslår at fornærmede, pårørende og etterlatte blir varslet i saker hvor den varige soningsudyktige domfelte blir ilagt straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Videre bør politiet varsles i de tilfeller hvor den varig soningsudyktige domfelte bryter vilkårene for straffegjennomføringen. Dette er en forutsetning for å ivareta fornærmedes, pårørendes og etterlattes sikkerhet og følelse av trygghet.»

5.4 Departementets vurdering

Hensynet til den allmenne rettsoppfatningen og eventuelle fornærmede og etterlatte krever at pådømt straff gjennomføres. For domfelte som ikke kan gjennomføre straff i fengsel eller institusjon på grunn av alvorlig og varig sykdom, kan bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll være den eneste muligheten til å få gjennomført straffen. Selv om varig soningsudyktige kan være domfelt til lange fengselsstraffer for alvorlige forhold, vil en gjennomføring av straffen med elektronisk kontroll for denne gruppen være et bedre alternativ enn dagens praksis med langvarige soningsutsettelse eller straffavbrudd, og, i enkelte tilfeller, foreldelse av straff. Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter det. Departementet viderefører derfor forslaget i høringsnotatet om at begrensning i domslengde og gjennomføringstid for straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke skal gjelde for domfelte som er varig soningsudyktige.

Departementet er enig med Kriminalomsorgsdirektoratet i at soningsudyktige domfelte ikke kan tilbakeføres til fengsel ved brudd, og at gjestående alternativer etter dagens regelverk er ileggelse av skriftlig irettesettelse, endring av vilkårene eller avbrytelse av straffegjennomføringen med elektronisk kontroll. Departementet ser ikke at det, ovenfor denne gruppen domfelte, kan etableres nye sanksjonsmuligheter som vil være forholdsmessige.

Videre er departementet enig med Politidirektoratet i at straffegjennomføringsregimet må være tilstrekkelig strengt til at straffens formål ikke pulveriseres og gjennomføringen oppfattes som illusorisk. Departementet viser i denne forbindelse til rapport 2016/02 fra Vista Analyse s. 51 hvor enkelte domfeltes erfaring med straffegjennomføring med elektronisk er omtalt:

«Enkelte viser til at de tidligere har hatt dom med samfunnsstraff og viser til at denne straffeformen er veldig løs og uforpliktende, mens fotlenkesoning oppleves som like straffende som fengsel. Andre viser til at fotlenkesoning oppleves som mer straffende enn fengsel, blant annet sies det at det er mye vanskeligere å få permisjon fra soning med fotlenke enn fra soning i fengsel, og at permisjon fra fengsel gir full frihet til hva som helst, mens man med fotlenke føler seg kontrollert hele tiden. En av informantene sier at han ville valgt fengsel i stedet for fotlenke hvis han hadde visst hva det innebar, men at han likevel fullfører på fotlenke av hensyn til familien. En annen mener at kravene under soning med elektronisk kontroll gjør det mye tøffere å gjennomføre soning med fotlenke enn soning i fengsel, og sier at hun flere ganger har vurdert å gi opp for å komme tilbake til fengsel for å slappe av.

Flere viser til at det er en misforståelse ute i samfunnet mht at soning med fotlenke er enkelt, og mener denne soningsformen har fått mye feilaktig omtale der soningen fremheves «lett» uten at det sammenliknes med andre straffeformer som samfunnsstraff, hjemmesoning under §16.1, overgangsbolig, frigang, prøveløslatelse osv.»

På grunn av den domfeltes helsetilstand vil straffegjennomføringsregimet for soningsudyktige ikke kunne være like strengt som for øvrige domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll. Kravet til sysselsetting og kontrolltiltakene må tilpasses den domfeltes helsetilstand og risiko. Departementet mener at kriminalomsor-

gen har forutsetninger for å finne et passende opplegg for den enkelte domfelte innenfor disse rammene.

Lovendringen er ment som et alternativ for soningsudyktige domfelte som ellers ikke har mulighet til å gjennomføre straffen sin. Forutsetningen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll er at domfelte stiller boligen sin til disposisjon for straffegjennomføringen og for kontrollen som føres av kriminalomsorgen, og at myndige samboende samtykker til det. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan således ikke påtvinges en motvillig domfelt.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll medfører ingen endringer i domfeltes rett til helsemessig hjelp og oppfølging fra det offentlige. Departementet viser i denne forbindelse til Helse- og omsorgsdepartementets uttalelse om at:

«Helse- og omsorgstjenesten i fengslene skal være likeverdig med helse- og omsorgstjenesten for den øvrige befolkningen, dette gjelder både kommunale helsetjenester og spesialisthelsetjenester.

Helsedirektoratet legger til grunn at personer som gjennomfører straff med elektronisk kontroll, også tilbys likeverdige tjenester. Videre forutsetter vi at det etableres mekanismer for å sikre at behandlingstiltak videreføres i forbindelse med overføring fra fengsel til gjennomføring av straff med elektronisk kontroll, og at samme helsetilbud gis i hele straffegjennomføringsperioden.»

Pårørende skal ikke belastes ved gjennomføringen av elektronisk kontroll. Dersom gjennomføringen medfører at domfeltes helsetilstand forverres, skal kriminalomsorgen vurdere straffavbrudd. Gjennomføringen kan gjenopptas når domfeltes helsetilstand tåler det.

Departementet ser ikke at den foreslåtte ordningen innebærer redusert sikkerhet for fornærmede, etterlatte, pårørende eller samfunnet. Det er tale om en gruppe domfelte som allerede befinner seg i samfunnet og i eget hjem på grunn av dårlig helsetilstand.

Domfelte som er innvilget soningsutsettelse pga. soningsudyktighet er ikke underlagt noen form for sikkerhetskontroll. Med mindre det er satt vilkår for straffavbrudd etter straffegjennomføringsloven § 36, føres det heller ikke kontroll over domfelte som er på soningsavbrudd. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil gjøre det mulig å etablere et passende kontrollregime for soningsudyktige domfelte som det ellers ikke

er mulighet til. Hvilke kontrolltiltak som skal benyttes i tillegg til RF-basert fotlenke, bør vurderes konkret av kriminalomsorgen på basis av risikoen knyttet til den domfelte. Det er ingen automatikk i bruk av sporingsteknologi. Det skal for øvrig heller ikke brukes aktiv sporing utenom brudds- eller unnvikelsestilfeller, se punkt 6.

Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet for gjennomføring av straff utenfor fengsel, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede eller etterlatte på forhånd, jf. dagens straffe-

gjennomføringslov § 16 sjette ledd. Bestemmelsen videreføres uten endringer i den nye § 16 a tredje ledd jf. § 16 sjette ledd.

I høringsnotatet ble det også foreslått endringer i straffegjennomføringsforskriften §§ 7-2 og 7-3 fjerde ledd om vilkåret om at deler av straffen må ha vært gjennomført og begrensninger i lovbruddskategori ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll for soningsudyktige domfelte. Departementet vil vurdere høringsuttalelsene knyttet til disse endringsforslagene i arbeidet med forskriftene.

6 Kontroll ved bruk av digital teknologi

6.1 Bakgrunn

I dag brukes RF-basert teknologi (radiofrekvens) ved gjennomføring av elektronisk kontroll. Denne teknologien viser om den domfelte befinner seg innenfor et gitt område eller ikke. RF-teknologien gir informasjon om domfelte er innenfor det aktuelle området til rett tid, ikke om domfeltes geografiske posisjon dersom vedkommende beveger seg utenfor dette området. Ved brudd på vilkår om oppholdssted eller unnvikelse fra straffegjennomføringen, har ikke kriminalomsorgen i dag mulighet til å se hvor domfelte befinner seg. Verken sporingsteknologi, videosamtale, biometri eller fjernalkoholmåling brukes i kontrollen av domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll i dag.

6.2 Tilgjengelig og aktuell teknologi

Det finnes flere ulike *sporingsteknologier*. En av dem er GPS (Global Positioning System). GPS er et satellittbasert radionavigasjonssystem som i denne forbindelse i hovedsak består av en GPS-enhet som bruker bærer med seg, og et støtte-system som gjør det mulig å spore den som bærer enheten. Kommunikasjonen mellom GPS-enheten og støttesystemene bruker normalt mobilnettet. GPS åpner bare for overvåking av bærerens geografiske posisjon, ikke overvåking med lyd og bilder.

Sporingsteknologien gir flere alternative muligheter for kontroll. Med *aktiv sporing* vil kriminalomsorgen kunne overvåke domfeltes geografiske posisjon kontinuerlig, uavhengig av hvor domfelte befinner seg, og uavhengig av om vedkommende overholder vilkårene om oppholdssted. Med *passiv sporing* vil kriminalomsorgen bare kunne se resultatene av sporingen i ettertid. Anvendelsen vil da innebære at man ved behov undersøker systemene og gjør en etterskuddsvis kontroll av om domfelte har overholdt vilkårene om oppholdssted. Med *situasjonsbestemt sporing* vil kriminalomsorgen kunne se domfeltes geografiske posisjon når vedkommende har brutt vil-

kårene om oppholdssted. Det vil i så fall utløses en alarm slik at kriminalomsorgen kan iverksette tiltak for å kunne følge domfeltes bevegelser ved markeringer på et elektronisk kart. Dersom domfelte overholder vilkårene om oppholdssted, kan ikke kriminalomsorgen spore hvor domfelte er. Denne løsningen er i Norge kjent fra politiets løsning med omvendt voldsalarm.

Dagens RF-teknologi kan kombineres med sporingsteknologi for å øke muligheten for kontroll. En mulighet er en kombinasjon hvor RF benyttes på domfeltes faste tilholdssteder, som for eksempel i hjemmet og eventuelt på arbeidsplassen, og sporingsteknologi benyttes utenfor disse stedene. En annen mulighet er en kombinasjon hvor det i hovedsak er RF som benyttes, men slik at sporingsteknologi slås på når domfelte bryter vilkårene. I slike tilfeller vil kriminalomsorgen kunne spore den domfelte og se vedkommendes geografiske posisjon. En slik løsning vil ligne en omvendt voldsalarm, som varsler dersom domfelte beveger seg innenfor et forbudt område.

Videosamtaler gir mulighet til å kommunisere ved hjelp av lyd og bilde. Det finnes en rekke forskjellige løsninger for videosamtale, og mange av disse kan brukes via smarttelefon, nettbrett, PC mv.

Biometri er måling som tar utgangspunkt i at individer har unike kjennetegn som er spesielt egnet for identifikasjon, som blant annet fingeravtrykk, ansiktsproporsjoner og iris-mønster. Noen biometriske målinger baserer seg på ytre kjennetegn, andre på «indre». Eksempler på ytre kjennetegn er ansiktsform og fingeravtrykk. Slikt kan måles med høyoppløselige bilder, og sammenlignes ved bruk av dataprogrammer (algoritmer). «Indre» kjennetegn kan eksempelvis være et menneskes stemme og taleavtrykk.

Det finnes flere elektroniske systemer som kan kontrollere alkoholbruk, ved måling av for eksempel perspirasjon eller utånding. Systemene kan kobles direkte til kriminalomsorgen via faste eller mobile telefonlinjer, eller bredbånd. Fjernalkoholtesting kan skje kontinuerlig ved bruk av fotlenke med fjernalkoholtestfunksjon, og/eller ved intervaller ved bruk av utåndingsprøve med bio-

metrisk ID-kontroll. Ved bruk av denne typen teknologi vil kriminalomsorgen kunne kontrollere om den domfelte overholder alkoholforbudet uten at kriminalomsorgens personell fysisk må oppsøke den domfelte. Med dagens teknologi kan ikke fjernalkoholtesting anvendes for å teste for bruk av andre rusmidler.

6.3 Gjeldende rett

6.3.1 Kontroll av vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd gir hjemmel til gjennomføring av straff utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Verken loven eller forskriften definerer hva elektronisk kontroll innebærer. I Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. kapittel 6 er elektronisk kontroll omtalt som «elektronisk overvåking», men begrepet «elektronisk kontroll» er mer dekkende. Både GPS-teknologi og RF-teknologi er nevnt i lovforarbeidene, men det var ikke utredet eller tatt stilling til hvilken teknologi som skulle brukes. Det er benyttet RF-teknologi siden prøveordningen med elektronisk kontroll ble iverksatt.

I tillegg til kontrollen ved bruk av fotlenken med RF-teknologi, følger det av strgfjl. § 16 sjette ledd at kriminalomsorgen skal kontrollere at domfelte overholder forutsetninger og fastsatte vilkår. Som ledd i kontrollen kan det iverksettes tiltak etter § 56. Dette omfatter uanmeldt hjemmebesøk, urinprøve, utåndingsprøve, blodprøve eller annen undersøkelse som kan skje uten fare eller særlig ubehag. Etter straffegjennomføringsforskriften § 7-5 skal kriminalomsorgen kontrollere at de fastsatte vilkårene overholdes, og at gjennomføringsplanen følges. Videre følger det av samme bestemmelse at kriminalomsorgen kan foreta uanmeldte kontrollbesøk i hjemmet eller på sysselsettingsplassen for å kontrollere at vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll overholdes. Bruk av digital teknologi i form av sporing av geografisk posisjon, ansikts-gjenkjenning, fingeravtrykk og videosamtale for å kontrollere domfelte under straffegjennomføring med elektronisk kontroll er ikke regulert i dagens regelverk.

6.3.2 Behandling av personopplysninger

Etter straffegjennomføringsloven § 4 c kan kriminalomsorgen behandle personopplysninger som

er nødvendige blant annet for å planlegge, administrere og gjennomføre fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling, og for gjennomføring av andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov, samt ivareta sikkerheten for ansatte, innsatte, domfelte og samfunnet for øvrig. Av forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 2 følger det at kriminalomsorgen kan behandle ulike typer opplysninger for å ivareta sikkerheten til tilsatte, domfelte, innsatte og samfunnet for øvrig, når det er nødvendig for å ivareta formålene i straffegjennomføringsloven § 4 c. Opplysninger om domfeltes geografiske posisjon, bevegelser og biometri er ikke spesifikt nevnt. Forskriftens § 2 første ledd bokstav j hjemler imidlertid behandlingen av «andre opplysninger for å ivareta sikkerheten til tilsatte, domfelte, innsatte og samfunnet for øvrig». Behandling av helseopplysninger er hjemlet i forskriftens § 2 bokstav g.

Bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse, biometri og rusbruk, innebærer behandling av opplysninger om domfeltes personlige forhold. Behandling av personopplysninger berører den enkeltes rett til personvern og privatliv, og er regulert blant annet gjennom internasjonale konvensjoner. Forholdet mellom forslaget her og konvensjonsforpliktelsene omtales nærmere i punkt 6.6.4 nedenfor.

6.4 Forslag vedrørende digital teknologi i høringsnotatet

I høringsnotatet pekte departementet på at det er svakheter ved dagens kontrollregime, og nødvendig at dagens RF-teknologi i noen tilfeller suppleres med annen teknologi for å sikre at gjennomføringen av elektronisk kontroll er sikkerhetsmessig forsvarlig. Departementet mente derfor at dagens RF-teknologi bør kunne kombineres med sporingsteknologi, og at både videosamtale, biometri og fjernalkoholtesting bør kunne tas i bruk ved gjennomføring av elektronisk kontroll når sikkerhetsmessige grunner gjør det nødvendig. Departementet foreslo at det skal komme til uttrykk i straffegjennomføringsloven § 16 a fjerde ledd at kriminalomsorgen kan benytte digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk dersom det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Hvilken digital teknologi som mer konkret kan tas i bruk, og

den nærmere bruken, ble foreslått regulert i straffegjennomføringsforskriften § 7-6.

Videre uttalte departementet i høringsnotatet at:

«Spørsmålet om hvilken digital teknologi som skal brukes og med hvilken kontrollgrad, vil avhenge av en konkret og individuell vurdering av hva som er nødvendig i hvert enkelt tilfelle. Kontrollen skal tilpasses risikoen knyttet til den enkelte domfelte og ikke være strengere eller mer omfattende enn det som er nødvendig for å ivareta formålet. Dersom det er tilstrekkelig med mindre inngripende teknologi, som for eksempel RF-teknologi kombinert med videokonferanse, vil ikke sporingsteknologi kunne besluttes brukt i kontrollen. Kontrolltiltakene skal revurderes og eventuelt justeres fortløpende. Bruk av digital teknologi skal heller ikke kunne lette på den sikkerhetsmessige vurderingen som foretas av kriminalomsorgen per i dag. I tilfeller hvor det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig å innvilge elektronisk kontroll, som for eksempel hvor det er nærliggende fare for at domfelte vil begå ny kriminalitet eller bryte et forbud mot oppsøking av bestemte trusselsutsatte personer, skal en søknad om elektronisk kontroll ikke kunne innvilges på bakgrunn av bruk av ny teknologi.

Domfelte skal alltid gjøres kjent med beslutningen om hvilken teknologi som skal brukes i vedkommendes tilfelle, registrering av personopplysninger ved kontrollen, samt konsekvensene av brudd som oppdages ved slik kontroll. Det skal ikke være anledning til å foreta hemmelig overvåking.»

Om sporingsteknologi uttalte departementet at:

«RF-basert teknologi gir ikke kriminalomsorgen muligheten til å spore domfeltes geografiske posisjon dersom vedkommende ikke møter på sysselsettingsstedet eller kommer hjem til avtalt tid, eller beveger seg innenfor et geografisk område i strid med vilkårene som er satt. Det er behov for at dagens RF-baserte teknologi kan suppleres med sporingsteknologi for å gi kriminalomsorgen muligheten til å spore opp domfeltes geografisk posisjon ved vilkårsbrudd eller unnvikelse.

Når det gjelder hvilke kontrollregime som skal benyttes ved bruk av sporingsteknologi, er departementets foreløpige vurdering at situasjonsbestemt sporing, se omtalen i punkt 5.2.1, skal benyttes. Dette innebærer at krimi-

nalomsorgen først vil se domfeltes geografiske posisjon når vedkommende har brutt vilkårene om oppholdssted eller unnveket. Dersom domfelte overholder vilkårene om oppholdssted vil kriminalomsorgen ikke kunne gjennomføre kontroll av hvor domfelte oppholder seg.

Sporingsteknologi skal ikke kunne brukes med mindre det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av elektronisk kontroll. Det skal foretas en konkret og individuell vurdering av hvert enkelt tilfelle om sporingsteknologi skal brukes. Ved vurderingen skal det tas særlig hensyn til det begåtte straffbare forholdets art og alvorlighet, og eventuelle fornærmedes, andre personers samt samfunnets behov for beskyttelse.

Kontinuerlig sporing av domfeltes geografiske posisjon og bevegelser skal ikke kunne foretas med mindre domfelte har brutt vilkårene eller unnveket. Dette foreslås regulert i forskriftene, se punkt 6.6.»

Om fjerntesting av alkohol uttalte departementet i høringsnotatet at:

«Hovedtyngden av brudd på vilkår for straffegjennomføring med elektronisk kontroll gjelder forbudet mot bruk av alkohol. Ved utvidelse av grensen for domslengde og gjennomføringstid for delgjennomføring, må domfelte som innvilges lengre periode med elektronisk kontroll, utholde lengre tid som rusfri i sitt eget hjem. Et individuelt tilpasset oppfølgingssystem for jevnlig testing, kan tenkes å ha en skjerpende og positiv effekt på noen domfelte. Det er også grunn til å anta at fjernalkoholtesting kan bidra til færre brudd pga. den preventive effekten av høy oppdagelsesrisiko.

I likhet med urinprøver for å avdekke rusbruk, jf. strgfjfl. § 29 jf. forskriftene § § 3-26, skal fjernalkoholtest kunne foretas på ethvert tidspunkt under straffegjennomføringen.»

Om videosamtale uttalte departementet at:

«Dagens regelverk pålegger den domfelte å møte for kriminalomsorgen eller annen offentlig myndighet, person eller organisasjon som kriminalomsorgen anviser minimum to ganger per uke, jf. gjeldende forskrift § 7-4. I tillegg skal kriminalomsorgen foreta uanmeldte kontrollbesøk i hjemmet og på sysselsettingsplassen minimum 2 ganger per uke for å kontrollere at vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll overholdes, jf. gjeldende

forskrift § 7-5 og retningslinjer om elektronisk kontroll. I mange tilfeller er det lang og tidkrevende reisevei for den domfelte og kriminalomsorgens ansatte for å gjennomføre obligatoriske møter og hjemmebesøk. For domfelte kan lang reisevei få negative innvirkninger på deres sysselsetting. Enkelte domfelte får også avslag på søknad om elektronisk kontroll pga. utfordringer ved reisemulighetene til og fra vedkommendes hjemsted. Bruk av videosamtaler vil kunne erstatte deler av oppmøte og hjemmebesøk der det anses som sikkerhetsmessig forsvarlig, og gi domfelte som bor i et geografisk lite tilgjengelig område, en mulighet til å få gjennomført straff med elektronisk kontroll.

Videosamtaler kan også brukes for å bekrefte domfeltes oppholdssted og avkrefte mistanke om brudd på forbud mot oppsøking og samkvem med fornærmede eller andre personer eller grupperinger.

Departementet foreslår å forskriftsfeste at videosamtaler kan benyttes til å identifisere domfelte og kontrollere at vilkårene som er satt i medhold av straffegjennomføringsloven § 16 tredje ledd bokstav d og e overholdes. Videosamtaler kan også benyttes som et alternativ til kontrollbesøk etter annet ledd og oppmøte etter § 7-5 tredje ledd, se punkt 6.6. Det er ikke anledning til å foreta kontinuerlig overvåking av domfelte visuelt med videoutstyr eller overhøre domfeltes samtaler via telefon eller annen teknologi.

Telefon og videoutstyr kan ellers brukes som kommunikasjonsmiddel for å holde kontakt med domfelte og formidle beskjed og informasjon.»

Om biometri uttalte departementet at:

«Dagens RF-teknologi krever at kriminalomsorgen, ved varsel om at domfelte ikke befinner seg i hjemmet til avtalt tid, må ringe til domfelte og/eller foreta et hjemmebesøk for å kontrollere at domfelte befinner seg i hjemmet. I enkelte tilfeller kan det være vanskelig å verifisere at vedkommende som tar telefonen faktisk er den rette domfelte, kun ved samtale per telefon. Kriminalomsorgen vil ha behov for raskt avklaring på om domfelte befinner seg i boligen og et hjemmebesøk vil ta noe tid, avhengig av hvor domfelte bor. Mulighet til identifisering ved hjelp av fingeravtrykk vil kunne bekrefte domfeltes tilstedeværelse i boligen umiddelbart. Dette kan skje ved at

domfelte plasserer fingeren sin på basestasjonen som plasseres i boligen.

Videre kan fjernalkoholtesting være avhengig av ansiktsgjenkjenning. Dette gjelder innblåsingsmetoden som krever ansiktsgjenkjenning for å sikre at det er den rette domfelte som blåser inn i apparatet.

På bakgrunn av dette mener departementet foreløpig at kriminalomsorgen bør gis muligheten til å bruke biometri, herunder fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning, for å kontrollere at domfelte overholder vilkårene for oppholdssted samt forbudet mot rusbruk.»

Om det rettslige grunnlaget for den behandlingen av personopplysninger som vil ligge i kontrollen, pekte departementet i høringsnotatet på straffegjennomføringsloven § 4 c bokstav a og b. Departementet konstaterte at innsamling, registrering og lagring av opplysninger om domfeltes identitet, biometri, geografiske posisjon, bevegelse og rusbruk vil ha til formål å kontrollere at domfelte overholder vilkårene for elektronisk kontroll, herunder vilkårene om oppholdssted, forbudet mot oppsøking og samkvem med bestemte personer eller grupperinger, og forbudet mot rusbruk. Kontrollen er en nødvendig forutsetning for gjennomføringen av straff med elektronisk kontroll. Departementets vurdering var at formålet med behandling av opplysninger om domfeltes identitet, biometri, geografiske posisjon, bevegelse og rusbruk ligger innenfor rammene etter straffegjennomføringsloven § 4 c bokstav a og b.

Videre uttalte departementet at:

«Forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 2 regulerer hvilken type opplysninger som kan behandles. Behandling av opplysninger om domfeltes rusbruk er hjemlet i § 2 første ledd bokstav g om helseopplysninger, og domfeltes identitet i bokstav a og b om personalia, signalement, personlige kjennetegn og bilde.

Opplysninger om domfeltes biometri, geografiske posisjon og bevegelse er ikke uttrykkelig regulert i forskriften. § 2 første ledd bokstav j hjemler behandling av «andre opplysninger som er nødvendig for å ivareta sikkerheten til tilsatte, domfelte, innsatte og samfunnet for øvrig». Lovforarbeidene (Prop. 151 L (2009–2010)) omtaler ikke spørsmålet om disse opplysningstypene. Bruk av biometri for å identifisere domfelte og sporingsteknologi for å spore domfeltes geografiske posisjon var heller ikke aktuelt på det tidspunktet bestemmelsene ble

vedtatt. Departementet ser derfor at forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 2 første ledd bokstav j ikke nødvendigvis gir tilstrekkelig hjemmel for behandling av opplysninger knyttet til bruk av digital teknologi. Kravet til klar og tilgjengelig hjemmel som følger av norsk legalitetsprinsipp, EMK og internasjonale personvernprinsipper tilsier uansett at behandlingen av opplysninger om domfeltes biometri, geografiske posisjon og bevegelse bør forankres i lov og forskrift. Departementet foreslår derfor å endre forskriftene § 2 første ledd ved å tilføye ny bokstav j om *opplysninger om domfeltes geografiske posisjon og bevegelse*, og ny bokstav k om *domfeltes biometri, herunder fingeravtrykk og ansiktssignalement*. Selve kontrollen foreslås hjemlet i strgjfl. § 16 a fjerde ledd, se punkt 5.6.1.

Behandling av personopplysninger knyttet til bruk av teknologi skal ellers skje i samsvar med de øvrige reglene i straffegjennomføringsloven kapittel 1a og 1b og tilhørende forskrifter, og personopplysningsloven.

Domfeltes personopplysninger kan bare utleveres til offentlige organer eller private aktører når domfelte samtykker til det, eller når det er i samsvar med forskrift om straffegjennomføring § 5 jf. forvaltningsloven § 13 flg., eller følger av andre bestemmelser gitt i lov eller med hjemmel i lov. For personopplysninger som er registrert i Infoflyt-systemet, gjelder strgjfl. § 4 i når opplysningene utleveres til politiet og påtalemyndigheten.»

6.5 Høringsinstansenes syn på forslag vedrørende digital teknologi

Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region sørvest, Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgen region nord, Oslo politidistrikt, Kriminalomsorgens Yrkesforbund og Fellesorganisasjonen støtter forslaget om å lovfeste en hjemmel for bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes overholdelse av vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at:

«KDI er meget positiv til forslaget om å supplere dagens RF-teknologi med andre teknologier for å sikre at gjennomføringen av elektronisk kontroll er sikkerhetsmessig forsvarlig. En større variasjon av tekniske løsninger vil

være positivt knyttet til bruk av kontrolltiltak og en effektiv gjennomføring av straffen. Det vil kunne gjøre det lettere å tilpasse de individuelle forhold og skape bedre kontroll med domfelte.

Imidlertid ønsker KDI å presisere at det dersom adgangen til bruk av digitale kontrolltiltak økes, bør dette benyttes som supplement og hjelpemiddel og ikke erstatte kontrollen og den menneskelige oppfølgingen av den domfelte.

KDI mener videre at det bør åpnes opp for en generell adgang til å bruke ulike tekniske løsninger for all straffegjennomføring i samfunnet, for eksempel ved straffegjennomføring etter strgjfl. § 16 første ledd, gjennomføring av straff i institusjon etter strgjfl. § 12, narkotika-program med domstolkontroll og ved program mot ruspåvirket kjøring. Dette vil kunne gi mulighet for bedre og mer effektiv kontroll av fastsatte vilkår, og bidra til økt kvalitet i oppfølgingen av domfelte som gjennomfører ulike former for straff i samfunnet, herunder møteplikt etter løslatelse. Bruk av ulike tekniske løsninger bør også kunne benyttes for enkelte innsatte under utganger fra fengsel, for eksempel som del av vilkårene for forvaringsdømte ved permisjon og prøveløslatelse. Det bør her vurderes en endring av forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring § 9 fjerde ledd som sier at forvaring ikke kan gjennomføres etter straffegjennomføringsloven § 16. Elektronisk kontroll ved permisjon og prøveløslatelse vil kunne bidra til en hensiktsmessig og tryggere progresjon og således redusere fare for ny kriminalitet.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken digital teknologi som skal brukes og med hvilken kontrollgrad, er direktoratet enig med departementet i at dette må avhenge av en konkret og individuell vurdering av hva som er nødvendig og/eller hensiktsmessig i hvert enkelt tilfelle. Bruk av ny teknologi kan blant annet bidra til å gjøre elektronisk kontroll tilrådelig overfor grupper av domfelte som i dag faller utenfor ordningen. Det er imidlertid viktig at den sikkerhetsmessige vurderingen som foretas av kriminalomsorgen fortsatt er den samme som foretas per i dag. Kontrolltiltakene skal revurderes og eventuelt justeres fortløpende i henhold til domfeltes soningsforløp og progresjon.»

Om springsteknologi uttaler direktoratet følgende:

«Direktoratet er enig i departementets forslag til brukt av situasjonsbestemt sporing. Videre støttes forslaget om at dersom domfelte overholder vilkårene om oppholdssted, vil kriminalomsorgen ikke kunne gjennomføre kontroll av hvor domfelte oppholder seg. Det er viktig her at det ikke stilles strengere vilkår til kontroll enn det som er nødvendig.

Sporingsteknologi anses også for å være et godt supplement i de tilfeller hvor domfeltes lokasjon, eller mangel på fast lokasjon, tilsier at det ikke er like lett å ha en effektiv kontroll. Det kan dreie seg om tilfeller der domfelte innvilges en type sysselsetting som ikke er geografisk kontrollerbar til enhver tid, som for eksempel yrkessjåfører, de som driver med ulike former for dyrehold over et større område eller andre tilfeller der lokasjonen ikke er forutsigbar.»

Politidirektoratet uttaler at:

«Departement foreslår å lovfeste bruk av digital teknologi for å kontrollere vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Politidirektoratet støtter dette forslaget. Bruk av tilgjengelig teknologi på området vil i større grad ivareta formålet med ordningen, herunder effektivisere kontroll- og gjennomføringsregimet. All den tid EK-soning er frivillig og initieres gjennom søknad fra den domfelte, er det vanskelig å se at tiltakene skal være uforholdsmessige. Politidirektoratet støtter Oslo politidistrikt sine merknader knyttet til bruk av digital teknologi for å kontrollere domfelte under straffegjennomføring med elektronisk kontroll.»

Oslo politidistrikt uttaler blant annet at:

«Det er på det rene at forslaget om bruk av digital teknologi for å kontrollere vilkårene for elektronisk kontroll vil styrke kriminalomsorgens kontrollmuligheter ovenfor de domfelte.

Selv om bruk av teknologien vil være personvernmessig inngripende, synes det likevel å være forholdsmessighet mellom det målet som søkes ivaretatt og de midler som benyttes for å oppnå dette, jf. EMK art. 8. Det vises til at straffegjennomføring med elektronisk kontroll er frivillig ved at domfelte selv søker om slik soning. Domfelte vil alltid informeres om hvilken teknologi som skal brukes, behandlingen av personopplysninger knyttet til kontrollen,

samt konsekvensene av brudd som oppdages ved slik kontroll. Dersom man veier personvernulempen opp mot hensynet til andre individers og samfunnets sikkerhet, vil domfeltes nødvendige medvirkning tilsi at tiltaket ikke er et uforholdsmessig inngrep etter EMK art. 8.

Når det gjelder bruk av biometriske kjennetegn, vil dette være unike identifikatorer som tilsier at behandlingen av slike opplysninger underlegges en særskilt beskyttelse.»

Helsedirektoratet, KROM, Jussbuss og Rettspolitisk forening er skeptiske til eller går imot forslaget.

Helsedirektoratet mener at de foreslåtte tiltakene er nye, og at det ikke kan utelukkes at de kan ha utilsiktede konsekvenser for straffegjennomføringen og de positive effektene som oppnås ved økt bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Etter direktoratets mening vil det muligens være hensiktsmessig å innhente et bredere kunnskapsgrunnlag knyttet til økt elektronisk kontroll, før denne type digital teknologi tas i bruk. Innspillene fra høringsinstanser med særlig fagkompetanse på området, som Datatilsynet, bør, etter direktoratets mening, tillegges stor vekt i denne sammenhengen.

Jussbuss uttaler at:

«Departementet foreslår å åpne for digital teknologi (GPS, videosamtale mv.) ved kontroll av domfelte som soner med elektronisk kontroll. Jussbuss er negative til muligheten for en mer detaljert kontroll av hensyn til den domfeltes personvern og rett til privatliv.

Departementet har ikke vist til at det er behov for mer avansert digital kontroll. Jussbuss kan ikke se at det foreligger et slikt behov, ettersom bruddprosent med den gjeldende RF-teknologien er lav.

Jussbuss frykter at muligheten til å benytte seg av digitale teknologiske hjelpemidler som kan gi en mer nøyaktig plassering av den domfelte, vil føre til at dette benyttes i større grad enn nødvendig. Det er viktig å understreke betydningen av personvern og retten til privatliv. Å gå fra en teknologi som viser om den domfelte befinner seg utenfor eller innenfor et angitt område, er noe helt annet enn GPS som viser nøyaktig plassering. Adgangen til å sone med elektronisk kontroll kan fint utvides uten at kontrollen skjerpes og at de domfelte overvåkes i større grad. Dagens ordning med RF-teknologi er tilstrekkelig.»

Datatilsynet tar ikke stilling til forslaget, men har merknader om innføring av bruk av digital teknologi. Tilsynet uttalte at:

«Bruk av digital sporing genererer data som, samlet over tid, kan gi mye informasjon om den enkeltes vaner og preferanser. Det fremkommer ikke i høringsnotatet om opplysningene fra digital sporing faktisk skal lagres eller om opplysningene skal leses av i sanntid. Dersom opplysningene skal lagres gjør det forslaget vesentlig mer inngripende for personvernet enn om opplysningene skal leses av i sanntid. Uansett vil digital sporing potensielt være et mye større personverninngrep enn RF-teknologien. I tillegg foreslås det å gjøre bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, og eventuelle rusbruk. Samlet kan forslaget innebære et stort inngrep i personvernet til den det gjelder.

Datatilsynet savner derfor en nærmere vurdering av de personvernrettslige konsekvensene forslaget innebærer, herunder en vurdering av personvernforebyggende tiltak som for eksempel sletterutiner, tilgangskontroll, logging, mv.»

Datatilsynet mener at forslaget er problematisk uten en nærmere utredning av personvernsspørsmålene som nevnt, og oppfordrer til at behandlingen av forslaget skal avvende den varslede nye loven om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen.

6.6 Departementets vurderinger

6.6.1 Generelt

Bruk av teknologi er nødvendig for å kontrollere at domfelte under straffegjennomføring med elektronisk kontroll overholder de vilkårene som er satt. Ved en utvidelse av straffegjennomføringstiden i samsvar med punkt 4, utvides også målgruppen for denne straffegjennomføringsformen. Risikoen for vilkårsbrudd økes, og det vil være behov for bedre kontroll. Dagens RF-baserte teknologi gir ikke mulighet til å identifisere domfelte, eller spore opp domfeltes geografiske posisjon ved unnvikelse eller brudd på vilkår om oppholdssted eller forbud mot oppsøking eller samkvem med bestemte personer eller grupperinger. Videre utføres kontrollen hovedsakelig ved bruk av personell som gjennomfører eksempelvis besøk i hjemmet eller på arbeidsplassen, og urinprøvetaking. Dette er ressurskrevende. Ny teknologi vil

gjøre kontrollen mer effektiv, og gjennomføring med elektronisk kontroll tilrådelig i tilfeller hvor bruk av dagens RF-teknologi ikke vil være tilstrekkelig. I tillegg vil ny teknologi kunne bidra til at denne straffegjennomføringsformen blir tilgjengelig også for personer som ikke vil få muligheten i dag fordi kontrollen vil være for ressurskrevende.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll innvilges på bakgrunn av søknad fra domfelte. Straffegjennomføringsformen kan ikke gjennomføres uten at domfelte og eventuelle voksne samboere stiller sin bolig til disposisjon for det, herunder for kontroll fra kriminalomsorgen. Domfelte blir ikke påtvunget denne form for straffegjennomføring, og digital teknologi skal bare brukes så langt det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av straffen med elektronisk kontroll. På denne bakgrunn mener departementet at bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes overholdelse av vilkårene for straffegjennomføringsformen, ikke vil være et uforholdsmessig tiltak. Departementet fremmer derfor forslaget til nytt fjerde ledd i straffegjennomføringsloven § 16 a om at kriminalomsorgen kan bestemme at det skal anvendes digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk, dersom det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Personopplysningsloven av 2000 (lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger) og forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger gjelder fortsatt for behandling av personopplysninger etter straffegjennomføringsloven kapittel 1 A og 1 B, jf. forskrift om overgangsregler om behandling av personopplysninger § 1 bokstav a. Forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen regulerer blant annet lagring, sletting og tilgang til personopplysninger, og informasjonssikkerhet. Disse reglene vil gjelde frem til det er vedtatt og satt i kraft nye regler om behandling av personopplysninger under straffegjennomføring og varetekt. Etter departementets vurdering ivaretar dagens regler personvernens tilstrekkelig til at forslaget til § 16 a fjerde ledd ikke trenger avvende nye regler om behandling av personopplysninger under straffegjennomføring og varetekt. Departementet har imidlertid kommet til at det bør fastsettes en hovedregel om at domfeltes sporings- og biometriopplysninger skal slettes når straffegjennomføringen er fullført. Dette innebærer at sporingsdata og biometri i form av fin-

geravtrykk eller ansiktsbilde skal slettes fra databasen, basestasjonen og alkoholmålingsinstrumentet når den domfelte har fullført straffegjennomføringen uten brudd. I tilfeller hvor domfelte har brutt forutsetninger og vilkår for straffegjennomføringen med elektronisk kontroll, må løsningslikevel bli en annen, fordi de aktuelle personopplysningene da er nødvendige i oppfølgingen av bruddet, og må oppbevares også etter at bruddsaken er behandlet for at kriminalomsorgen skal kunne dokumentere sine vedtak og sitt arbeid i ettertid. For personopplysninger som inngår i en sak om brudd på forutsetninger og vilkår etter § 16 annet og tredje ledd, foreslår departementet derfor et unntak fra hovedregelen om sletting etter endt straffegjennomføring, slik at personopplysningene kan oppbevares og avleveres i tråd med arkivlovens regler. Data om alkoholkonsentrasjon i blodet og geografisk posisjon er eksempler på opplysninger som vil kunne oppbevares etter dette unntaket.

Kriminalomsorgsdirektoratet skal utarbeide nødvendige rutiner for håndtering av personopplysninger ved bruk av ny teknologi. Grunnleggende personvernprinsipper skal ligge til grunn ved utarbeidelse av retningslinjene. Behov tilknyttet lagring av opplysninger, sletting, tilgang og informasjonssikkerhet omtales nærmere i punkt 6.6.2 nedenfor.

I høringsnotatet ble det foreslått flere endringer i straffegjennomføringsforskriften som skal regulere bruken av digital teknologi nærmere. Høringsuttalelsene tilknyttet disse forslagene vil bli vurdert i departementets videre arbeid med forskriften.

Departementet ser at det kan være behov for bruk av digital teknologi for å kontrollere også andre situasjoner knyttet til straffegjennomføring enn gjennomføring med elektronisk kontroll, slik Kriminalomsorgsdirektoratet har tatt opp. Dette vil man måtte komme tilbake til.

6.6.2 Situasjonsbestemt sporing

Som nevnt kan et kontrollregime med sporing ved bruk av elektronisk kontroll tenkes utformet på ulike måter. Som det lå også i høringsnotatet, vil departementet gå inn for et regime med situasjonsbestemt sporing. Det betyr at kriminalomsorgen bare vil kunne se domfeltes geografiske posisjon når vedkommende har brutt et vilkår eller melding om brudd er mottatt. I praksis betyr dette at databasen og applikasjonen må stilles inn på «situasjonsbestemt sporing», som er den samme løsningen som politiet benytter i omvendt volds-

larm. I tillegg har de aktuelle GPS-lenkene en RF-modul som kriminalomsorgen fortsatt kan bruke for å kontrollere om domfelte er hjemme.

Sporingsdata (posisjoner) vil bli sendt fra GPS-fotlenken kryptert til databasen. Data lagres i databasen, og slettes fra fotlenken. Det blir ikke lagret personopplysninger i fotlenkene. Sporingsdata blir liggende kryptert i databasen til de blir slettet. Posisjonene kan vises som en rute som den domfelte har beveget seg i, og kan leses av tjenestepersonell som har fått tilgang. Med situasjonsbestemt sporing skal kriminalomsorgen kunne se posisjonene til den domfelte fra tidspunktet det er meldt eller begått brudd, ikke tidligere. Det vil være tilgang til dataene i sanntid og ettertid, men som nevnt begrenset til bruddsituasjoner.

Som nevnt vil sporingsdata som blir overført fra fotlenke til databasen være kryptert. Databasen for EK-programvaren ligger i dag adskilt fra kriminalomsorgens øvrige fagsystemer som Kompis og DocuLive, og kommuniserer ikke med disse. Den er fysisk plassert ved kriminalomsorgens IKT-senter i Horten, og personopplysninger som lagres her er undergitt systemteknisk sikkerhet med inndeling av kriminalomsorgens nett i soner. Det er brannmur og andre sikkerhetsbarrierer for å sikre skillet mellom kriminalomsorgen og eksterne nett, og ekstern kommunikasjon rutes via sikkerhetsbarrierer. Videre er det elektronisk overvåking av ekstern nettverkstrafikk og kommunikasjon mot virksomhetskritiske systemer og nettverk i kriminalomsorgen.

Tilgangen til sporingsdata reguleres av dagens forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 7, og skal bare tildeles ansatte som har tjenstlig behov for dette. Leverandøren kan logge seg på serverne i Horten etter godkjenning fra Kriminalomsorgsdirektoratet, men har ikke mulighet til å se personopplysningene der, og har bare tilgang til informasjon og bevegelser knyttet til utstyrets serienummer. Leverandøren kan således se posisjonen til en fotlenke, men ikke hvem som bærer fotlenken. Ansattes aktiviteter i EK-databasen (EMSYS) blir loggført, og det samme vil kreves ved anskaffelse av ny database.

6.6.3 Biometri

Domfeltes fingeravtrykk registreres og lagres i den basestasjonen som plasseres i domfeltes bolig. Fingeravtrykk som blir avkrevd ved kontroll blir ikke videresendt til databasen, men blir enten verifisert eller avvist av basestasjonen. For-

uten fingeravtrykket lagres det ikke personopplysninger i basestasjonen; kun serienummeret på den tilknyttede fotlenken og hvilke dager og klokkeslett basestasjonen skal kontrollere om fotlenken er på kontrollstedet, og et telefonnummer som domfelte kan ringe når vedkommende har behov for å ta kontakt med kriminalomsorgen. Basestasjonen rapporterer hendelser knyttet til egen eller fotlenkes tilstand, som for eksempel lavt batteri, om fotlenken er manipulert, og om den forlater eller ankommer rekkevidden. Når straffegjennomføringen avsluttes, blir data som er lagret i basestasjonen slettet.

Domfeltes bilde, som blir tatt med kameraet på det instrumentet som skal måle alkohol, blir lagret i en database med de samme sikkerhetstiltakene som er nevnt i punkt 6.6.2. Denne databasen vil heller ikke kommunisere med andre databaser. Når domfelte i neste omgang avgir utåndingsprøve, vil det bli tatt et nytt bilde som sendes til databasen, og som sammenlignes med referansebildet. Kriminalomsorgen vil få opp resultatet i en applikasjon som viser om vedkommende bestod eller feilet på utåndingsprøven. Domfeltes bilde slettes fra databasen ved avslutningen av straffegjennomføringen, se pkt. 6.6.1.

6.6.4 Bruk av digital teknologi – forholdet til personvernregler og menneskerettigheter

6.6.4.1 Forholdet til personvernreglene

Personvernregelverket er betydelig revidert de siste årene. Det er vedtatt en ny personvernforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger, og et nytt direktiv (EU) 2016/680 av 27. april 2016 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. Forordningen og direktivet er gjennomført i norsk rett ved lov av 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger, og lov av 21. juni 2017 nr. 94 om endringer i politi-registerloven mv.

Den nye forordningen får ikke anvendelse på behandling av personopplysninger som utføres av myndighetene med henblikk på straffeforfølgning eller å iverksette strafferettslige sanksjoner, jf. artikkel 2 (2) d). I EU reguleres dette området av

direktivet. Straffegjennomføring faller imidlertid utenfor Schengen-avtalens virkeområde, slik at Norge ikke er bundet av direktivets regler på dette området. Departementet arbeider likevel med utkast til nye regler om behandling av personopplysninger under straffegjennomføring og varetekt som bygger på direktivets regler.

Når det gjelder bruk av digital teknologi for å kontrollere overholdelse av vilkår under straffegjennomføring med elektronisk kontroll, er det særlig artikkel 3 (1), (4) og (13), 4 og 11 som er relevante. Art. 3 (1) definerer «personopplysninger». Departementets forslag innebærer behandling av opplysninger om domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og rusbruk. Disse vil være å anse som personopplysninger i direktivets forstand. Artikkel 11 gir særskilte regler om «profilering» (defineres i artikkel 3 (4)), og begrenser muligheten for å treffe avgjørelser som alene er basert på automatisk behandling. Ved kontroll av vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll ved bruk av sporingsteknologi, videosamtaler eller fjernalkoholtest, vil vurderinger og avgjørelser måtte tas av kriminalomsorgens ansatte. Det vil derfor ikke være tale om automatisk behandling i direktivets forstand.

Etter direktivets artikkel 10 skal behandling av biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, bare tillates når det er strengt nødvendig. I tillegg må behandlingen ha lovhjemmel, og ha til formål å verne den registrertes eller en annen fysisk persons vitale interesser, eller gjelde behandling som det er åpenbart at den registrerte har offentliggjort. Kravet til lovhjemmel vil oppfylles med det som foreslås i straffegjennomføringsloven § 16 a fjerde ledd. Kravene til formål og nødvendighet er oppfylt med de hensynene til den enkelte og til samfunnssikkerhet som ligger til grunn for straffen og for ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll, herunder behovet for å kontrollere at den domfelte oppfyller de vilkårene som er satt for straffegjennomføringen.

Direktivets artikkel 4 pålegger medlemsstatene å sørge for at personopplysninger:

- a) behandles lovlig og rimelig,
- b) innsamles til uttrykkelig angitt og legitime formål og ikke behandles på en måte som er uforenelig med disse formål,
- c) er tilstrekkelige, relevante og ikke omfatter mere enn hva som kreves for å oppnå formålet med behandlingen,
- d) er korrekte og om nødvendig oppdaterte, og det skal tas ethvert rimelig skritt for å sikre at personopplysninger som er uriktige i forhold

- til de formål som skal oppnås, straks slettes eller rettes,
- e) oppbevares på en slik måte at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i et lengere 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.

Behandling av personopplysninger ved bruk av digital teknologi i samsvar med beskrivelsen ovenfor vil være regulert i straffegjennomføringsloven, forskrift om straffegjennomføring og forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen. For øvrig gjelder reglene i personopplysningsloven av 2000, jf. forskrift om overgangsregler om behandling av personopplysninger § 1. Etter departementets vurdering vil ordningen være i tråd med de prinsippene som er nedfelt i direktivet.

6.6.4.2 Forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjonen

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) er norsk lov, og har forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Ved tolkningen av EMK skal det sees hen til blant annet praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

EMK artikkel 8 har følgende ordlyd:

- «1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noen inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne retten unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Den enkeltes vern etter EMK artikkel 8 (1) er ikke absolutt; rettighetene kan begrenses dersom vilkårene etter § 8 (2) er oppfylt. Vilkårene er at inngrepet må ha hjemmel i lov, ha et relevant formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn. I det siste vilkåret ligger det også et krav om forholdsmessighet mellom mål og virkemidler.

Det kan ikke ses å foreligge dommer fra EMD som gjelder GPS-overvåking av domfelte i det offentlige rom under straffegjennomføringen. GPS-overvåking av personer som er i frihet er tema i avgjørelsen av 2. desember 2010 - *Uzun v. Tyskland*. Her uttalte EMD at det beror på en helhetlig vurdering hvorvidt et individs rett til privatliv krenkes når vedkommende befinner seg utenfor privatlivets sfære. Ved denne vurderingen legges det vekt blant annet på hvorvidt det har vært behandlet personopplysninger om vedkommende. I den nevnte saken hadde myndighetene montert en GPS-sender på en bil som et ledd i en systematisk kartlegging av klagerens bevegelser i det offentlige rom. Opplysningene om vedkommendes bevegelser ble senere fremlagt i straffesak mot han. Domstolen fant at GPS-overvåkningen og behandlingen av opplysninger om klagerens posisjon og bevegelser representerte et inngrep i retten til privatliv etter art. 8.

Bruk av digital teknologi for å kontrollere vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll innebærer behandling av personopplysninger. Kontroll ved bruk av sporingsteknologi innebærer behandling av opplysninger om domfeltes geografiske posisjon og bevegelse. Bruk av biometri ved identifisering eller fjernalkoholtesting innebærer behandling av opplysninger om domfeltes fingeravtrykk og ansiktssignalement. Bruk av fjernalkoholtesting innebærer også behandling av opplysninger om rusbruk. Samtaler via video skal ikke lagres, og innebærer ikke en direkte behandling av personopplysninger. Logging av videosamtalen kan imidlertid innebære behandling av personopplysninger. Kontroll ved bruk av digital teknologi og behandling av opplysninger om domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og rusbruk kan representere inngrep i domfeltes rett til privatliv. Samtidig er behandlingen av personopplysninger i en viss forstand «frivillig», ved at den domfelte selv ønsker denne straffegjennomføringsformen fremfor straffegjennomføring i fengsel.

Som beskrevet i foregående punkt, vil behandling av personopplysninger ved bruk av digital teknologi i samsvar med proposisjonen her være regulert i lov og forskrift. Kravet til lovhjemmel vil således være oppfylt.

Formålet med kontroll og behandlingen av opplysninger om domfeltes identitet, biometri, geografiske posisjon, bevegelse og rusbruk, vil være å avklare om domfelte følger gjennomføringsplanen for straffegjennomføringen, og oppfyller vilkårene knyttet til oppholdssted, reiserute, avhold fra rusmidler og eventuelle forbud mot å

oppsøke eller ha samkvem med bestemte personer eller grupperinger. Kontrollen kan være vesentlig for vurderingen av om det fortsatt er forsvarlig at en domfelt gjennomfører straff med elektronisk kontroll. Videre vil formålet være å kunne oppspore domfelte og pågripe vedkommende ved brudd eller unnvikelse. Dette kan være viktig blant annet for å avverge ny kriminalitet. Etter departementets vurdering vil formålet med kontrollen falle inn under de hensyn til offentlig trygghet og å forebygge uorden eller kriminalitet som etter EMK artikkel 8 (2) kan danne grunnlag for inngrep.

Vilkåret om at inngrep i rettighetene må være nødvendig i et demokratisk samfunn, innebærer et krav om forholdsmessighet mellom det målet som søkes ivarettatt og de midlene som brukes for å oppnå dette. Inngrepet trenger ikke være uunnværlig for å være legitimt, men det er på den annen side heller ikke tilstrekkelig at det er ønskelig eller nyttig. Det må være balanse mellom mål og midler. EMD har ved flere avgjørelser uttalt at staten i denne sammenhengen har en viss skjønnsmargin.

Den teknologien som benyttes i dag, har begrensninger som kan stå i veien for å benytte straffegjennomføring med elektronisk kontroll i tilfeller der denne formen ville vært til fordel for både den domfelte og samfunnet. Den gir heller ikke mulighet til å identifisere domfelte eller spore opp vedkommendes geografiske posisjon ved unnvikelse eller brudd på vilkår, for eksempel forbud mot å oppsøke eller ha samkvem med bestemte personer. Bruk av nyere teknologi vil

kunne styrke kontrollen, og bidra til å avverge ny kriminalitet. En mer effektiv kontroll vil kunne oppleves som en belastning for den domfelte. Samtidig er straffegjennomføring med elektronisk kontroll som nevnt «frivillig» for den enkelte, i den forstand at formen innvilges etter søknad fra den domfelte selv, og ikke kan gjennomføres med tvang eller uten medvirkning fra denne. Alternativet til gjennomføringsformen vil være fengsel med de betydelige inngrep som ligger i dette. Videre skal bruk av digitale kontrollmidler vurderes individuelt, og skal bare brukes så langt det er nødvendig. De aktuelle kontrollmidlene omfatter ikke video- eller kommunikasjonsovervåking, og bruk av sporingsteknologi skal være situasjonsbestemt. Det vil heller ikke være anledning til å foreta hemmelig overvåking. Domfelte skal informeres om hvilken teknologi som skal kunne benyttes, hvordan personopplysninger benyttes, og om konsekvensene av brudd som avdekkes. Etter departementets vurdering veier samfunnets behov for hensiktsmessige og sikkerhetsmessig forsvarlige straffegjennomføringsformer i denne sammenhengen mer enn den ulempen som for den enkelte domfelte kan ligge i kontroll med digital teknologi.

Under henvisning til ovenstående mener departementet at forslaget om å åpne for bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, oppholdssted, bevegelse og rusbruk ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll, herunder behandlingen av personopplysninger i forbindelse med denne kontrollen, er forenlig med EMK art. 8.

7 Konsekvenser for folketrygdloven

Det følger av folketrygdloven § 12-20 tredje ledd første punktum (uføretrygd), § 16-12 tredje ledd første punktum (ytelser til tidligere familiepleier), § 17-14 tredje ledd første punktum (ytelser til gjenlevende ektefelle), § 18-9 tredje ledd første punktum (barnpensjon), § 19-22 tredje ledd første punktum (alderspensjon) og § 20-23 tredje ledd første punktum (ny alderspensjon) at ytelsene

ikke skal stanses ved straffegjennomføring i medhold av straffegjennomføringsloven § 16 dersom vilkårene for vedkommende ytelse for øvrig er oppfylt. Departementet foreslår at de nevnte bestemmelsene suppleres med en henvisning til straffegjennomføringsloven § 16 a. Det vises til lovforslaget.

8 Administrative og økonomiske konsekvenser

Vista Analyse har funnet at straffegjennomføring med elektronisk kontroll er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenlignet med straffegjennomføring i fengsel.

En utvidelse fra 4 til 6 måneders domslengde for helgjennomføring innebærer at målgruppen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll øker. I 2017 var det 749 nyinnsettelse i fengsel med dommer fra 4 til 6 måneder. I praksis er det om lag 80 prosent i målgruppen som søker om elektronisk kontroll, og om lag 60 prosent av disse får innvilget søknaden. Justert for dette, og med forventet prøveløslatelse ved 2/3 -tid, innebærer dette et merbehov på om lag 90 plasser med elektronisk kontroll. Sammensetningen av lovbrudd for dommene mellom 4 og 6 måneder vil imidlertid kunne medføre at andelen som vil få innvilget elektronisk kontroll vil være lavere enn for dagens målgruppe. I tillegg tilsier dagens lave tall på saker som er i kø og saker som er under behandling at grunnlaget for beregning av behovet for ekstra plasser i utgangspunktet er noe lavere enn hva som er lagt til grunn for beregningen over. Det antas derfor at behovet vil bli om lag 80 plasser.

En utvidelse av domslengde for helgjennomføring vil innebære at mange domfelte med dommer på 4 til 6 måneder som i dag kan innvilges delgjennomføring, vil kunne innvilges helgjennomføring. Det forventes ikke en betydelig økning i antall domfelte på delgjennomføring på grunn av økt gjennomføringstid fra 4 til 6 måneder. Elektronisk kontroll som delgjennomføring utgjør i dag om lag 12 prosent av den totale kapasiteten på elektronisk kontroll. Det er et mål at andelen øker til 20 prosent. Det anslås at en utvidelse av gjennomføringstid for delgjennomføring vil gi et behov på om lag 10 plasser.

Bruk av ny teknologi (GPS, videosamtaler, biometri og fjernalkoholtesting) vil kunne medføre at flere domfelte vil kunne få innvilget straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Ny teknologi

kan heve kontrollnivået, noe som kan bidra til å gjøre elektronisk kontroll tilrådelig overfor grupper av domfelte som i dag faller utenfor ordningen. Bruk av videosamtaler som erstatter deler av oppmøte og hjemmebesøk, vil også gi domfelte som bor langt utenfor de mest folkerike stedene en mulighet til å få gjennomført straff med elektronisk kontroll. Økt bruk av teknologi vil kreve investeringer i ekstra utstyr og programvare. Det vil også være behov for ekstra bemanning knyttet til opplæring og gjennomføring. Eventuelle budsjettmessige konsekvenser vil måtte behandles i de ordinære budsjettprosesser, jf. også nedenfor. Foruten å kunne redusere behovet for fengselsplasser, vil bruk av ny teknologi kunne gi gevinster blant annet knyttet til at fysiske oppmøter kan erstattes med bruk av fjernalkoholtester og videosamtaler.

Gruppen av varig soningsudyktige domfelte antas å være forholdsvis liten. Forslaget til lemping av vilkårene for denne gruppen forventes derfor ikke å medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kriminalomsorgen.

Flere som soner straffen med elektronisk kontroll vil, isolert sett, redusere behovet for antall fengselsplasser, fortrinnsvis plasser med lavere sikkerhetsnivå. Investeringskostnadene ved etablering av plasser med elektronisk kontroll er vesentlig lavere enn for etablering av fengselsplasser. Driftskostnader er også lavere, henholdsvis ca. 320 000 kroner for en plass med elektronisk kontroll gitt kapasitet i 2018 tilsvarende om lag 500 plasser, mot ca. 700 000 kroner for en fengselsplass med lavere sikkerhetsnivå (2018-nivå). Et eventuelt behov for å øke kapasiteten på elektronisk kontroll, eventuelle merbehov knyttet til å øke bruken av digital teknologi og eventuelle konsekvenser for fengselskapasiteten, vil måtte vurderes i forbindelse med den samlede kapasitetsplanleggingen for kriminalomsorgen og i de årlige budsjettfremleggene.

9 Merknader til de enkelte bestemmelser

Endringene i straffegjennomføringsloven §§ 6 annet ledd annet punktum, 7 bokstav i, 7 b første ledd, 10 første ledd bokstav d, 10 første ledd bokstav e, 10 fjerde ledd, 14 syvende ledd, 16 sjette ledd og 29 første ledd første punktum er tekniske konsekvenser av forslaget om at straffegjennomføring med elektronisk kontroll nå skal reguleres i § 16 a. Det samme gjelder endringene i folketrygdloven.

Til § 16

I det som blir *femte ledd* endres «§ 14 sjette og sjuende ledd» til «§ 14 syvende og åttende ledd» for å rette opp en feil.

Til § 16 a

Bestemmelsen erstatter dagens § 16 annet ledd. *§ 16 a første ledd første punktum* gir hjemmel for å gjennomføre en idømt ubetinget fengselsstraff på inntil 6 måneder, eller den resterende tid frem til forventet løslatelse på inntil 6 måneder, utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Med unntak av økningen av domslengden og gjennomføringstiden fra 4 til 6 måneder, videreføres bestemmelsen slik den er. *Annet punktum* er en videreføring av gjeldene rett etter dagens § 16 annet ledd femte punktum, jf. første ledd tredje punktum.

Annet ledd første punktum første alternativ og *annet punktum første alternativ* viderefører gjeldende rett vedrørende straffegjennomføring med elektronisk kontroll for domfelte som er under 18 år. *Første punktum annet alternativ* er ny, og pålegger kriminalomsorgen å vurdere om domfelte som er varig soningsudyktig, oppfyller vilkårene for å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. *Annet punktum annet alternativ* er også ny, og unntar domfelte som er varig soningsudyktig fra vilkåret om at den idømte straffen eller resterende tiden frem til forventet løslatelse må være maksimalt 6 måneder. For soningsudyktige domfelte er det, slik som for domfelte under 18 år, ingen begrensning i domslengde ved helgjennomføring eller delgjennomføring med elektronisk kontroll.

Med soningsudyktige domfelte menes domfelte som av helsemessige årsaker ikke er i stand til å gjennomføre straff i fengsel, overgangsbolig eller institusjon. Kravet om at soningsudyktigheten er varig, innebærer at domfeltes dårlige helsestilstand må være vedvarende, og at det ikke er utsikter til bedring. Dersom tilstanden kan bedres innen overskuelig fremtid slik at domfelte kan tenkes å kunne gjennomføre straffen på vanlig måte, er ikke vilkåret oppfylt.

Tredje ledd viderefører innholdet i dagens § 16 tredje til åttende ledd.

Fjerde ledd er nytt, og åpner for at kriminalomsorgen kan bruke digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk dersom det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Hensikten med bestemmelsen er at kriminalomsorgen skal kunne kontrollere mer effektivt enn i dag at domfelte overholder vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. En mer effektiv kontroll kan styrke sikkerheten i samfunnet, og legge til rette for at denne straffegjennomføringsformen kan være aktuell for flere domfelte. Det skal reguleres nærmere i forskrift hvilke digitale løsninger som kan benyttes.

Bestemmelsen er en kan-regel. Hvorvidt det skal brukes annen teknologi i tillegg til RF-basert teknologi, og i så fall hvilken, vil bero på prioriteringene for kriminalomsorgen og en konkret vurdering av risikoen knyttet til den enkelte domfelte. Bruken av digitale kontrollmidler skal ikke være strengere eller mer omfattende enn det som er nødvendig for å ivareta formålet om effektiv kontroll. Dersom hensynet til sikkerheten kan ivaretas i tilstrekkelig grad ved bruk av mindre inngripende kontrollmidler, skal disse brukes.

Kriminalomsorgen skal informere den domfelte om hvilke digitale løsninger som skal tas i bruk i vedkommendes tilfelle, hvilke personopplysninger som behandles som følge av bruken, og hvilke konsekvenser brudd som avdekkes kan medføre, før teknologien tas i bruk. Det er ikke anledning til å foreta hemmelig kontroll ved hjelp av digital teknologi.

Fjerde ledd annet punktum gjelder sletting av personopplysninger som skriver seg fra kontroll med digital teknologi etter fjerde ledd første punktum. Det følger av bestemmelsen at slike personopplysninger som hovedregel skal slettes når den domfelte har fullført straffegjennomføringen. Der- som den domfelte har brutt forutsetninger eller vilkår etter § 16 annet og tredje ledd, registreres de aktuelle personopplysningene i en sak om vilkårsbrudd. Disse opplysningene skal ikke slettes, men oppbevares og avleveres i henhold til arkivloven. Det vises til punkt 6.6.1 om begrunnelsen for dette.

Til § 40

I tredje ledd første punktum endres «§ 14 fjerde ledd» til «§ 14 sjuende ledd» for å rette opp en feil.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.)

I

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endringer:

§ 6 annet ledd annet punktum skal 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 a, 20, 33, 35, 36 og 42 til 44.

§ 7 bokstav i skal lyde:

i) Taushetsplikt er ikke til hinder for at kriminalomsorgen gir opplysninger som nevnt i § 16 *sjette* ledd, § 16 a *tredje ledd jf. § 16 sjette 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 b første ledd skal lyde:

For regler om varsling til fornærmede eller dennes etterlatte om kriminalomsorgens avgjørelser, se § 16 *sjette* ledd, § 16 a *tredje ledd jf. § 16 sjette 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 og e skal lyde:

d) utenfor fengsel med særlige vilkår etter § 16,
e) *utenfor fengsel med elektronisk kontroll etter § 16 a, eller*

§ 10 første ledd nåværende bokstav e blir ny bokstav f.

§ 10 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 14 syvende ledd skal lyde:

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

§ 16 annet ledd oppheves. Nåværende tredje til åttende ledd blir annet til syvende ledd.

§ 16 nytt femte og nytt sjette ledd skal lyde:

Kriminalomsorgen skal kontrollere at domfelte overholder forutsetninger og fastsatte vilkår. Som ledd i kontrollen kan tiltak etter § 56 iverksettes. Ved brudd på vilkår eller forutsetninger, eller dersom det er sannsynlig at domfelte har begått eller vil begå straffbar handling eller unndra seg gjennomføringen, gjelder bestemmelsene om tilbakeføring til fengsel i § 14 *syvende og åttende* ledd.

Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet for gjennomføring av straff utenfor fengsel, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede eller etterlatte på forhånd. Varselet skal også omfatte informasjon om vilkår som er satt med hjemmel i § 16 *tredje* ledd bokstav d og e, hvis disse vilkårene direkte gjelder fornærmede eller dennes etterlatte.

§ 16 a skal lyde:

§ 16 a *Straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll*

Dersom den idømte ubetingede fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet løslatelse er inntil 6 måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan straffen gjennomføres utenfor fengsel når det settes vilkår om at domfelte skal være undergitt elektronisk kontroll. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal ikke besluttes dersom formålet

med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler imot det.

Kriminalomsorgen skal i alle tilfeller vurdere om domfelte som er under 18 år eller varig soningsudyktig, oppfyller vilkårene for å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. For domfelte som er under 18 år eller varig soningsudyktig, gjelder ikke vilkåret etter første ledd om at den idømte fengselsstraff eller resterende tid frem til forventet løslatelse er inntil 6 måneder.

Bestemmelsene i § 16 annet ledd til syvende ledd gjelder tilsvarende.

Dersom det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av straffegjennomføring med elektronisk kontroll, kan kriminalomsorgen beslutte bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk. Personopplysninger som behandles ved kontroll etter første punktum skal slettes etter endt straffegjennomføring, med mindre de inngår i en sak om brudd på forutsetninger eller vilkår etter § 16 annet og tredje ledd.

Nåværende § 16 a blir ny § 16 b.

§ 29 første ledd første punktum skal lyde:

Kriminalomsorgen kan pålegge domfelte som gjennomfører straff etter § 10 første ledd bokstav a til e å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve eller å medvirke til andre undersøkelser

som kan skje uten fare eller særlig ubehag, for å avdekke bruk av rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet.

§ 40 tredje ledd første punktum skal lyde:

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

II

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

I § 12-20 tredje ledd første punktum, § 16-12 tredje ledd første punktum, § 17-14 tredje ledd første punktum, § 18-9 tredje ledd første punktum, § 19-22 tredje ledd første punktum og § 20-23 tredje ledd første punktum skal henvisningen til «straffegjennomføringsloven § 16» endres til «straffegjennomføringsloven § 16 eller 16 a».

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene kan tre i kraft til ulik tid.