



Deres ref.: 24/3636

Oslo, 2. september 2024

HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – HØRING AV FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG FORSKRIFT OM STRAFFEGJENNOMFØRING MV. (BRUK AV ELEKTRONISK KONTROLL OG DIGITALE KONTROLLTILTAK I KRIMINALOMSORGEN)

1 Innledning

Rettspolitisk forening (RPF) er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. RPF arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen til sosialt vanskeligstilte grupper.

2 Kommentarer til forslaget

2.1 Overordnet om forslaget

RPF er i all hovedsak svært positive til forslaget om å endre straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring. Bruk av elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak i kriminalomsorgen kan være et viktig skritt mot å redusere de negative konsekvensene av fengselsopphold, ved å muliggjøre et liv som er mer i tråd med normalitetsprinsippet. Dette innebærer blant annet å opprettholde kontakt med familie og venner samt å bevare arbeidsmuligheter under soning, noe som er avgjørende for å fremme rehabilitering og for å lette overgangen fra fengsel til et normalt liv.

Samtidig deler vi bekymringen knyttet til “net-widening-effekten” som omtales på side 74 i høringsnotatet. Økt bruk av elektronisk kontroll kan utilsiktet føre til at domfelte pålegges strengere kontrolltiltak enn de ellers ville ha fått. Dette er en risiko som må tas på alvor i utformingen av lovendringene.

Generelt sett er det avgjørende at disse endringene ikke kun blir sett på som en måte å redusere kostnader på. I det følgende gir vi våre merknader til hvert enkelt punkt som foreslås:

2.2 Punkt 6.1 Tydeliggjøring av skillet mellom helgjennomføring og delgjennomføring (sluttgjennomføring)

RPF støtter departementets forslag og den begrunnelsen som ligger til grunn. Det er avgjørende at lovverket er tydelig og forståelig for både offentligheten, de domfelte og kriminalomsorgen. Vi er spesielt enige i følgende formulering:

“Det vil synliggjøre delgjennomføring som et ordinært progresjons- og tilbakeføringstiltak, som ikke skal sammenblandes med helgjennomføring, som er et rent alternativ til straffegjennomføring i fengsel og tiltenkt en adskillig snevrere målgruppe. Kriminalomsorgsdirektoratet mener også at en slik atskillelse vil kunne bidra til målsettingen om økt bruk av delgjennomføring som et hensiktsmessig og mer standardisert progresjonstiltak for å legge til rette for trygg og god tilbakeføring til samfunnet.”

Denne klare adskillelsen mellom delgjennomføring og helgjennomføring er viktig for å sikre at delgjennomføring blir anerkjent som et effektivt og standardisert tiltak for gradvis tilbakeføring til samfunnet.

2.3 Punkt 6.2 Utvidelse av de rettslige rammene for sluttgjennomføring

RPF er stort sett enige i dette forslaget. Vi viser til høringssvaret til Jussbuss på dette punktet, som vi stiller oss bak.

Det er særlig positivt at alle domfelte skal kunne få innvilget sluttgjennomføring med elektronisk kontroll uavhengig av hva de har blitt dømt for. Imidlertid er vi i likhet med Jussbuss svært kritiske til at innsatte som er blitt besluttet endelig utvist skal fratas denne muligheten. Det vil være like kostnadseffektivt med sluttgjennomføring for domfelte som utvises som for alle andre domfelte, og ikke minst skal kriminalomsorgen legge til rette for rehabilitering for alle. Vi mener videre at vilkårene som stilles for å få innvilget sluttgjennomføring i tilstrekkelig grad vil løse problemstillingen med unndragelsesfare (eller annet) som i særlig grad gjør seg gjeldende for utviste domfelte.

2.4 Punkt 6.3 Utvidelse av de rettslige rammene for helgjennomføring

RPF er generelt enige i dette forslaget og viser til Jussbuss sitt høringssvar også på dette punktet. Det er positivt at lovforslaget åpner opp for at flere lovbrudd kan gi grunnlag for helgjennomføring enn tidligere.

Derimot mener vi i likhet med Jussbuss at domslengden ikke bør være

diskvalifiserende. Det vil uansett foretas en hensiktsmessighets- og sikkerhetsvurdering av kriminalomsorgen. Derfor bør gjennomføringstiden utvides fra inntil 6 måneder til inntil 12 måneder (ikke inntil 9 måneder som foreslått) også for helgjennomføring, slik som for sluttgjennomføring.

2.5 Punkt 6.4: Konsekvenser av å utvide adgangen til helgjennomføring og sluttgjennomføring

RPF ønsker å fremheve at selv om utvidede muligheter for soning utenfor fengsel gjennom elektronisk kontroll er en positiv og velkommen utvikling, er det av avgjørende betydning at domfelte som fortsatt skal sone innenfor fengselets murer, sikres tilstrekkelig oppfølging, behandling og rehabilitering. Departementet har påpekt at en utvidelse av målgruppene for helgjennomføring og sluttgjennomføring med elektronisk kontroll kan føre til at flere domfelte trenger mer oppfølging enn de som i dag soner elektronisk. Det er derfor avgjørende at det settes av tilstrekkelige midler til å dekke dette behovet.

Samtidig viser forskning, blant annet Kristian Mjåland og Thomas Ugelviks analyse av kriminalomsorgens virksomhetsstrategi fra 2021, at denne utviklingen kan påvirke fengselspopulasjonen betydelig. Når flere domfelte med færre psykiske og atferdsmessige utfordringer flyttes ut av fengselet for å sone elektronisk, blir de som blir igjen ofte domfelte med mer alvorlige dommer, mer komplekse psykiske problemer og flere sammensatte utfordringer.

RPF deler departementets oppfatning om at dette aspektet krever nøye oppmerksomhet. Det er helt essensielt at kriminalomsorgen fortsatt har tilstrekkelige ressurser til å kunne gi adekvat omsorg og rehabilitering til alle innsatte, uavhengig av om de soner i fengsel eller utenfor. Hver enkelt domfelte har rett til nødvendig helsehjelp og til en rehabiliteringsprosess som gjør dem i stand til å leve et liv utenfor fengselet etter endt soning.

Det er derfor avgjørende at ressursene som eventuelt frigjøres ved økt bruk av elektronisk soning, ikke brukes som et innsparingstiltak, men heller omprioriteres innen kriminalomsorgen for å sikre et godt innhold i soningen, god soningsprogresjon og effektiv rehabilitering. Dette gjelder både for de som soner elektronisk og for de som blir værende i fengsel. Dersom den foreslåtte endringen fører til en utilsiktet konsekvens der fengselsinnsatte i større grad består av personer med mer alvorlige utfordringer, bør det settes av nødvendige ressurser for å håndtere dette på en forsvarlig måte. Økt bruk av digitale kontrolltiltak og soning utenfor fengsel er et viktig steg for å forbedre straffegjennomføringen, men vi må

samtidig sikre at de som fortsatt må sone i fengsel, ikke blir oversett og får den oppfølgingen og behandlingen de har krav på.

2.6 Punkt 6.5 Særregler for unge domfelte mellom 18 og 25 år

RPF er positive til innføring av særregler for unge lovbrytere. Det er viktig at reglene for domfelte under 18 år videreføres, samtidig som muligheten for å sone med elektronisk kontroll utvides for gruppen mellom 18-25 år.

I likhet med hva Jussbuss påpeker i sitt høringssvar, ser vi utfordringer med å sette en absolutt aldersbestemt trappetrinnsmodell. En 22-åring kan ha like stor fordel av å sone med elektronisk kontroll som en 20-åring. Vi mener i utgangspunktet det bør gjøres individuelle vurderinger basert på den unge domfeltes subjektive forhold, der alder inngår som ett av momentene.

Likevel ser vi behovet for et utvidet vern for unge domfelte under 21 år. En konsekvens av å gjøre adgangen lik for aldersgruppen mellom 18-25, kan på én side være at flere i den øvre delen av aldersgruppen får innvilget straffegjennomføring med elektronisk kontroll på gunstigere vilkår enn med dagens regelverk. På den andre siden er det en fare for at færre av de domfelte i den nedre delen av aldersgruppen innvilges straffegjennomføring på gunstigere vilkår, dersom en 18-åring vurderes etter samme kriterier som en 24-åring.

Vi mener som nevnt at domfelte bør ha et sterkere vern desto yngre de er og den foreslåtte trappetrinnsmodellen, kan derfor være en god løsning slik vi ser det. Likevel bør det vurderes om det også skal åpnes for en lengre gjennomføringstid og flere lovbruddskategorier for domfelte mellom 21-24, samtidig som man sikrer et utvidet vern for de under 21.

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

RPF støtter at beslutningsmyndigheten for straffegjennomføring med elektronisk kontroll fortsatt bør ligge hos kriminalomsorgen. Det er kriminalomsorgen som står nærmest til å vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å innvilge straffegjennomføring med elektronisk kontroll, spesielt i tilfellene der det er tale om delgjennomføring.

Samtidig bør det vurderes om domstolene kan gis adgang til å idømme helgjennomføring med elektronisk kontroll. Ettersom dette er domfelte som ikke vil være innom et fengsel i sitt soningsløp, er det rimelig å anta at domstolene får et

minst like godt kunnskapsgrunnlag, om ikke bedre, gjennom opplysninger som legges frem under rettssaken, for å vurdere om det er hensiktsmessig å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll.

Imidlertid utføres det juridisk arbeid mange steder i kriminalomsorgen av saksbehandlere uten juridisk utdanning. Flere i RPF har gjennom arbeid i advokatvirksomhet eller i rettshjelpstiltak erfaring med at det fattes vedtak med juridiske mangler som omgjøres gjennom klagebehandling. Vi mener derfor at det er nødvendig med klare regler og retningslinjer som gir veiledning om hvilke momenter og hensyn som skal vektlegges i skjønnsmessige vurderinger foretatt av kriminalomsorgen. Dette er særlig viktig på dette området, da straffegjennomføring er blant de mest inngripende tiltakene som kan pålegges et individ. Rettssikkerhetshensyn må derfor så sterkt, og dersom kriminalomsorgen fortsatt skal ha beslutningsmyndighet i disse sakene, må det være enda tydeligere gjennom lover, forskrifter, rundskriv og retningslinjer hva rettstilstanden er, og hvordan skjønnsutøvelsen skal foregå.

2.8 Punkt 6.7 Bør adgangen til straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16 videreføres?

RPF er generelt positive til å opprettholde adgangen til straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16. Selv om Kriminalomsorgsdirektoratet har foreslått å oppheve denne ordningen på grunn av begrenset bruk, mener vi at det er viktig å opprettholde et mangfold av soningsalternativer for å kunne tilby tilpasset straffegjennomføring for den enkelte. Vi støtter derfor departementets vurdering av at denne gjennomføringsformen gir kriminalomsorgen større mulighet for individuell tilpasning av soningen.

Når det gjelder tilleggsvilkåret om at ordningen skal anses som "tilrådelig" i § 16 c, mener vi at dette er unødvendig og bør fjernes. Hensiktsmessighetsvilkåret i § 16 b og kravet om at ordningen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, som fastsatt i § 16 c, er allerede tilstrekkelige. Dersom de øvrige vilkårene i § 16 a-f er oppfylt, bør ordningen automatisk anses som "tilrådelig". Å åpne for en skjønsvurdering av "tilrådelighet" kan føre til ulik praksis og utfordre prinsippet om likebehandling, ved at det skaper uønsket variasjon mellom ulike fengsler.

Videre mener vi at vilkåret om "å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling" bør revideres. Dagens praksis, hvor innsatte som har oppført seg eksemplarisk fra starten av soningen, risikerer avslag på søknader om hjemmesoning fordi de ikke kan vise til en "særlig positiv utvikling", er problematisk. Dette skaper et

disinsentiv til å oppføre seg godt fra starten av soningen, og kan til og med oppmuntre til dårlig oppførsel tidlig i soningen for deretter å kunne vise til en forbedring. Det er lite sannsynlig at lovgiverne ønsket å fremme slike insentivstrukturer. Derfor oppfordrer vi til at dette vilkåret enten fjernes eller endres til “å sikre en fortsatt positiv oppførsel”. Dette vil sikre at innsatte som oppfører seg bra fra start, ikke blir avskåret fra muligheten til hjemmesoning.

2.9 Punkt 6.8 Felles bestemmelser for straffegjennomføring utenfor fengsel, sluttgjennomføring og helgjennomføring

RPF er generelt positive til forslaget om å innføre felles bestemmelser for straffegjennomføring utenfor fengsel, inkludert sluttgjennomføring, helgjennomføring og hjemmesoning. Vi ønsker alle endringer som kan bidra til et mer oversiktlig og forutsigbart regelverk velkommen.

RPF støtter også forslaget om å fjerne bestemmelsen i forskriftens § 7-2 om at det ikke må være grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen. Vi mener dette hensynet allerede er ivaretatt gjennom sikkerhetsvurderingen som tas før vedtak om straffegjennomføring utenfor fengsel fattes.

Når det gjelder forslaget om å innføre et skjønnsmessig krav om at gjennomføringsformen “ellers anses tilrådelig”, ønsker vi å påpeke at slike tilrådelighetsvurderinger bør unngås, i tråd med våre tidligere bemerkninger.

Når det gjelder kravet om egen bopel, er ikke RPF imot at dette videreføres. Samtidig vil vi påpeke at det ofte er utfordrende for innsatte å skaffe seg egen bopel under straffegjennomføringen. Dette er en problematikk som eksisterer uavhengig av de foreslåtte regelendringene, men vi oppfordrer til at det tas grep for å adressere dette. For eksempel kunne ordningen med NAV-veiledere eller sosialkonsulenter i fengsel styrkes, slik at innsatte får bedre hjelp til å sikre seg en fast bopel utenfor fengsel, både under og etter soning.

Videre ser vi positivt på at straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan gjennomføres i institusjon, enten det er i en barnevernsinstitusjon eller i en kommunal boenhet. Dette kan bidra til å individualisere soningsløpet og sikre en mer tilpasset behandling for den enkelte domfelte. Samtidig ønsker vi å minne om risikoen for “net-widening-effekten” og understreker viktigheten av at ordningen ikke fører til at flere personer blir utsatt for kontroll enn tidligere. Kontrollnettet bør ikke utvides, men heller tilpasses for en mer individualisert soning og behandling.

Når det gjelder kravet om sysselsetting, stiller vi oss kritiske til forslaget om å presisere at sysselsettingen “så langt det er mulig, skal være av et innhold og omfang som gjør domfelte i stand til å delta i alminnelig sysselsetting etter avsluttet straffegjennomføring”. En slik presisering kan føre til en innstramning som i praksis kan hindre innsatte i å få elektronisk kontroll, fordi saksbehandlere i fengsel vurderer sysselsettingen som ikke “hensiktsmessig” nok. Dette til tross for at arbeid i seg selv ofte er en positiv faktor for rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet.

Til slutt stiller vi oss positive til forslaget om å lovregulere krav om samtykke og høring av barn. Det er viktig at vilkårene fremgår klart av loven, slik at innsatte ikke behøver å lete gjennom forskrifter eller rundskriv for å forstå sin egen rettsstilling.

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

RPF stiller seg i all hovedsak positive til forslagene som fremlegges i punkt 7. Vi ser det som en fordel at det innføres en samlet bestemmelse for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring utenfor fengsel (punkt 7.1-7.3). En slik samling av bestemmelsene vil bidra til økt oversiktighet og tilgjengelighet for både domfelte, deres advokater, og representanter for kriminalomsorgen.

Når det gjelder åpningen for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse (punkt 7.4-7.7), vurderer vi dette som et positivt tiltak, forutsatt at det bidrar til å senke terskelen for å gi slike muligheter til innsatte som ellers ikke ville fått dem. Vi stiller oss imidlertid mer skeptiske dersom dette fører til økt kontroll over innsatte som uansett ville ha fått disse mulighetene. Det er viktig å understreke at digitale kontrolltiltak og elektronisk kontroll fortsatt representerer betydelige inngrep i den enkeltes liv. Slike tiltak må være begrunnet i den positive effekten de kan ha for samfunnet og den enkelte domfelte, gjennom å fremme rehabilitering, redusere skadevirkningene av fengselsopphold, og minske saksbehandlingsmengden.

Dersom prøveløslatelse uansett vil bli innvilget, kan det for den domfelte oppleves som mer inngripende at dette også skal følges opp med elektronisk kontroll, for eksempel gjennom bruk av fotlenke. Det er derfor avgjørende at elektronisk kontroll ikke erstatter eller undergraver prøveløslatelsesinstituttet, slik også

Jussbuss påpeker i sitt høringssvar.

Vi takker for muligheten til å komme med innspill i denne høingsrunden.

Eventuelle spørsmål kan rettes til styret på styret2@rpf.no.

Med vennlig hilsen

Bjørn Winqvist

Fanny Anne Grandal Bardo

Kristine Hegle

Rettspolitisk forening