DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 34 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. og straffegjennomføringsloven mv. (overføring av samfunnsstraff mv.)

Innhold

1 Proposisjonens hovedinnhold 5

2 Forslag til endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. 5
2.1 Bakgrunnen for forslaget 5
2.2 Forholdet til Norges menneskerettslige forpliktelser 7
2.3 Gjennomføring av nordiske dommer på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste 7
2.3.1 Gjeldende rett 7
2.3.2 Forslaget i høringsnotatet 8
2.3.3 Høringsinstansenes syn 9
2.3.4 Departementets vurdering 9

3 Oppheving av bostedskravet i straffeloven § 48 11
3.1 Gjeldende rett 11
3.2 Forslaget i høringsnotatet 11
3.3 Høringsinstansenes syn 11
3.4 Departementets vurdering 12

4 Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven 12
4.1 Oppheve straffegjennomføringsloven § 5 fjerde ledd 12
4.1.1 Gjeldende rett 12
4.1.2 Bakgrunnen for forslaget 12
4.1.3 Departementets vurdering 12
4.2 Endre straffegjennomføringsloven § 16 a annet ledd om maksimalt timetall og maksimal gjennomføringstid for bøtetjeneste 13
4.2.1 Gjeldende rett 13
4.2.2 Bakgrunn og vurdering 13
4.3 Utvidelse av inngangskontroll for advokat og offentlig myndighetsrepresentant til å gjelde i fengsel med høyt sikkerhetsnivå 13
4.3.1 Gjeldende rett 13
4.3.2 Bakgrunnen for forslaget 14
4.3.3 Høringsinstansenes syn 15
4.3.4 Departementets vurdering 16

5 Økonomiske og administrative konsekvenser 17
5.1 Endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff 17
5.2 Endringer i straffegjennomføringsloven 17

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene 18
6.1 Endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff 18
6.2 Endringer i straffeloven 18
6.3 Endringer i straffegjennomføringsloven 19

Forslag til lov om endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. og straffegjennomføringsloven mv. (overføring av samfunnsstraff mv.) 20

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 34 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. og straffegjennomføringsloven mv. (overføring av samfunnsstraff mv.)

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 15. desember 2017, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår å endre lov om fullbyrding av nordiske straffedommer slik at norske myndigheter får adgang til å overføre gjennomføringen av dommer på samfunnsstraff til andre land i Norden. Dette omfatter Danmark, Finland, Island og Sverige. Forslaget åpner samtidig for at Norge kan overta gjennomføring av dommer på samfunnstjeneste fra de andre nordiske land.

Videre foreslås det å utvide bostedskravet i straffeloven § 48 til å omfatte de andre nordiske landene i tillegg til Norge. Forslaget innebærer at norske domstoler kan idømme samfunnsstraff i stedet for fengselsstraff for lovbrytere som er bosatt i et annet nordisk land enn Norge. Samfunnsstraffen kan deretter overføres til fullbyrding i hjemlandet.

I tillegg foreslås det enkelte endringer i straffegjennomføringsloven. Departementet foreslår for det første å oppheve forskriftshjemmelen i straffegjennomføringsloven § 5 fjerde ledd, siden hjemmel for å fastsette forskrift også finnes i lovens § 1. Videre foreslås det at det maksimale timetallet for bøtetjeneste i straffegjennomføringsloven § 16 a annet ledd utvides fra 180 til 240 timer, og at gjennomføringstiden utvides tilsvarende. Endringen er nødvendig for å bringe bestemmelsen i samsvar med straffeloven § 55, hvor den maksimale subsidiære fengselsstraffen er fastsatt til 120 dager.

Som ledd i arbeidet med økt samfunnssikkerhet og trygghet i kriminalomsorgen, foreslår departementet å utvide kontrollmulighetene etter straffegjennomføringsloven § 27, og som gjelder for fengsel med særlig høyt sikkerhetsnivå, til også å omfatte fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Forslaget innebærer at kriminalomsorgen vil kunne undersøke advokat eller offentlig myndighetsrepresentant ved bruk av teknisk utstyr eller hund også i fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

2 Forslag til endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v.

2.1 Bakgrunnen for forslaget

Nordiske straffedommer fullbyrdes i dag i samsvar med felles nordisk lovgivning fra 1963. Et bærende hensyn bak overføringslovene er at ordningen skal være basert på frivillighet for både mottakerlandet og avsenderlandet. Det må være opp til vedkommende myndighet i det landet som har avsagt den aktuelle avgjørelsen, å ta stand-

punkt til om den skal begjæres fullbyrdet i et annet nordisk land. Tilsvarende er det i prinsippet opp til vedkommende myndighet i det landet avgjørelsen begjæres overført til, å avgjøre om begjæringen skal etterkommes, selv om det er forutsatt at dette som hovedregel skal skje.

Den fellesnordiske lovgivningen underbygger nordisk identitet og fellesskap. Når en person i ett nordisk land blir idømt fengsel, kan domfelte søke om å gjennomføre straffen i et annet nordisk land dersom vedkommende har statsborgerrett eller fast bopel der, eller på annen måte har en særlig tilknytning til landet. Regelverket er et bidrag til at personer som er hjemmehørende i Norden kan gjennomføre straffen i hjemlige omgivelser og nærmere familie og venner.

I 2004 ble det nedsatt en nordisk arbeidsgruppe for å vurdere mulighetene for å utvide det fellesnordiske regelverket for overføring av straffedommer mv. Arbeidet stoppet opp, men på nordisk justisministermøte i 2010 ble det besluttet å gjenoppta arbeidet. Tidligere førstelagmann Nils Erik Lie ble bedt om å utrede mulighetene for fullbyrdelse av nordiske dommer på samfunnsstraff, og fremme forslag til hvordan dette kan gjennomføres. Lies rapport om «Utredning om överförande av straffverkställighet» ble avgitt til Nordisk Ministerråd 28. mai 2012.

Høringsnotat om endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff og straffeloven 2005, ble sendt på høring 25. oktober 2016. Høringsnotatet ble sendt til følgende adressater:

Arbeids- og sosialdepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet
Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kulturdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Utenriksdepartementet

Barneombudet
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Fylkesmannen i Hordaland
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
Kriminalomsorgsdirektorat
Likestillings – og diskrimineringsombudet
Norsk senter for menneskerettigheter
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Politiets utlendingsenhet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sivilombudsmannen
Statens sivilrettsforvaltning
Utlendingsdirektoratet
Utdanningsdirektoratet

Juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen
Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo
Juridisk fakultet ved Universitetet i Tromsø
Universitetet i Stavanger
Institutt for kriminologi og rettssosiologi
Juss-Buss
Jusshjelpa i Nord-Norge

Akademikerne
Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Fellesorganisasjonen (FO)
Forsvarergruppen av 1977
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juristforbundet
Kriminalomsorgens Lederforbund (KLF)
Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY)
Landsforeningen mot stoffmisbruk (LMS)
LO Stat
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Politijuristene
Politiets Fellesforbund
Sosialtjenestemennenes landsforbund (STL)
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

For fangers pårørende (FFP)
Foreningen for human narkotikapolitikk (FHN)
Kirkens bymisjon
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Retretten
Rusfeltets hovedorganisasjon
Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RIO)
Røde Kors visitortjeneste
Stine Sofies stiftelse
Straffedes organisasjon i Norge (SON)
WayBack

Følgende instanser har uttalt seg om realiteten i høringsnotatet:
Den Norske Advokatforening
Domstoladministrasjonen
Fellesorganisasjonen (FO)
Kriminalomsorgsdirektoratet
Politidirektoratet
Riksadvokaten

Høringsforslaget bygger på Nils Erik Lies rapport med forslag til lovendringer. De høringsinstansene som har uttalt seg, støtter i hovedsak lovforslaget. Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har synspunkter på den konkrete utformingen av endringsforslagene. Høringsinstansenes uttalelser er nærmere omtalt i kapittel 2.3.3 og 2.3.4.

2.2 Forholdet til Norges menneskerettslige forpliktelser

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Etter menneskerettsloven § 3 skal konvensjonen gå foran annen lovgiving ved motstrid. Nye lovbestemmelser må utformes slik at de ikke bryter med de menneskerettslige forpliktelsene Norge har. Etter departementets vurdering er ikke forslagene om en hjemmel for å overføre eller motta gjennomføringen av nordiske dommer på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste, og en hjemmel for å idømme samfunnsstraff til personer bosatt i andre nordiske land, i strid med EMK. Det vises til at de andre nordiske land er bundet av menneskerettslige forpliktelser på linje med Norge.

2.3 Gjennomføring av nordiske dommer på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste

2.3.1 Gjeldende rett

2.3.1.1 Fullbyrding av nordiske straffedommer

Etter lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. omfatter det nordiske samarbeidet på dette området:

- fullbyrding av frihetsstraff
- fullbyrding av bøtestraff
- fullbyrding av avgjørelse om inndragning, om sakskostnader i straffesaker, og om beslag av den siktedes gods til sikring av bøter, inndragning, erstatning, oppreisning eller sakskostnader
- iverksetting av tilsyn med betinget dømte og gjennomføring av særvilkår fastsatt i betinget dom, og
- tilsyn med personer som er løslatt på prøve fra frihetsstraff

Loven omfatter også tilsyn med domfelte som har fått samfunnsstraff eller samfunnstjeneste, men ikke selve gjennomføringen av straffen.

Frihetsstraffer som er fastsatt i Danmark, Finland, Island eller Sverige, kan på begjæring fullbyrdes her i riket dersom domfelte er norsk statsborger eller har fast bopel her i riket på det tidspunkt da straffen skal fullbyrdes. Det samme gjelder dersom domfelte oppholder seg her i riket, og det finnes mest hensiktsmessig å fullbyrde straffen her. Bestemmelsen gjelder også når det settes fram begjæring om fullbyrding av subsidiær frihetsstraff.

Tilsvarende kan frihetsstraff som er fastsatt her i riket, søkes fullbyrdet i Danmark, Finland, Island eller Sverige dersom domfelte har statsborgerrett eller fast bopel i vedkommende land på det tidspunkt da straffen skal fullbyrdes. Det samme gjelder dersom domfelte oppholder seg i vedkommende land og det finnes mest hensiktsmessig å fullbyrde straffen der.

Bestemmelsen gjelder også ved begjæring om fullbyrding av subsidiær frihetsstraff.

De nordiske landene har gjennom denne lovreguleringen ikke forpliktet seg til i hvert enkelt tilfelle å etterkomme begjæring om fullbyrding av straffedommen. Loven fastsetter at avgjørelsesmyndigheten skal prøve om begjæringen fyller lovens krav, og om den i det enkelte tilfelle bør etterkommes, se lovens § 17. Lyder dommen på frihetsstraff eller samfunnsstraff eller en liknende reaksjon, skal domfelte i alminnelighet gis anledning til å uttale seg før departementet treffer vedtak. Ved dom på samfunnsstraff gjelder uttaleretten overføring av tilsynet, og ikke gjennomføringen.

2.3.1.2 Samfunnsstraff i Norge

Samfunnsstraff er en egen straffart, nærmere regulert i straffeloven kapittel 8. Retten kan dømme tiltalte til samfunnsstraff i stedet for fengselsstraff hvis vilkårene i straffeloven § 48 er oppfylt. Blant annet må domfelte samtykke i samfunnsstraff og ha bosted i Norge. Det betyr at samfunnsstraff ikke er et alternativ til fengsel for lovbrytere som ikke har bosted i Norge.

Samfunnsstraff innebærer at retten fastsetter et visst antall timer med aktivitet som må gjennomføres innenfor et bestemt tidsrom som retten bestemmer. Retten fastsetter også en subsidiær fengselsstraff som må fullbyrdes hvis domfelte bryter vilkårene for straffen, jf. straffeloven § 49. Kriminalomsorgen fastsetter det nærmere innholdet av samfunnsstraffen innenfor de rammene som retten har fastsatt i dommen. Etter straffegjennomføringsloven § 53 skal samfunnsstraffen inneholde samfunnsnyttig tjeneste, programvirk-

somhet eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Dette kan for eksempel være kurs eller behandling rettet mot domfeltes rehabilitering.

2.3.1.3 Samfunnsstraff eller samfunnstjeneste i andre nordiske land

Lovgrunnlaget for samfunnsstraff eller samfunnstjeneste er forskjellig i de nordiske landene, selv om begrunnelsen er ensartet. I Finland, Sverige, Danmark og Norge er det domstolene som treffer avgjørelse om samfunnsreaksjon. I Finland og Norge er samfunnsstraff en selvstendig straffereaksjon som benyttes som alternativ til ubetinget fengsel, eller som en reaksjon i grenseområdet mellom ubetinget og betinget fengsel. I Danmark fastsetter domstolene samfunnstjeneste som vilkår for betingede dommer. I Sverige fastsetter domstolene *samhällstjänst* som reaksjon sammen med *villkorlig* dom eller dom på *skyddstilsyn*. Felles for landene er at domstolen treffer avgjørelse om omfanget av samfunnsreaksjonen, mens kriminalomsorgsmyndighetene fastlegger innholdet.

På Island har domstolene ikke anledning til å idømme eller fastsette samfunnsreaksjon. Både avgjørelsen om en fengselsstraff skal konverteres til samfunnstjeneste og fastleggelsen av innholdet i reaksjonen hører under kriminalomsorgen. Bestemmelsene om innholdet i samfunnsstraffen eller samfunnstjenesten og tilsynsmyndighetens rolle er ganske like i de nordiske landene. Det er imidlertid litt forskjellige regler om domfelte skal delta i program eller andre tiltak i tillegg til samfunnsnyttig arbeid.

2.3.2 Forslaget i høringsnotatet

De nordiske landene har i mange år hatt et godt samarbeid om overføring av nordiske dommer på straff mv. På grunn av økt globalisering i de senere årene har ordningen med overføring av straffedømte til hjemlandet blitt utvidet til å gjelde en rekke andre land. Selv om de nordiske landene har ratifisert overføringskonvensjonen 21. mars 1983, ønsker de å opprettholde ordningen med fullbyrding av nordiske straffedommer etter felles nordisk lovgivning. Dette standpunktet har Norge fastslått i lov om overføring av domfelte 20. juli 1991 nr. 67 § 1 som lyder:

> «Etter reglene i denne loven kan norske avgjørelser om strafferettslige reaksjoner fullbyrdes i utlandet og utenlandske avgjørelser om strafferettslige reaksjoner fullbyrdes i Norge. Loven gjelder ikke for avgjørelser som omfattes av lov 15. november 1963 om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v.»

Standpunktet er begrunnet med at lov om fullbyrding av nordiske straffedommer er lettere å praktisere, den gir mer fleksibilitet og har enklere vilkår for overføring. Loven fungerer bra fordi de nordiske landene har en noenlunde lik rettstilstand, liknende kultur, fengslene har nokså lik standard, dessuten er regler og praksis ved gjennomføring av straff nokså like. De ulikhetene som er mellom landene, er ubetydelige, og ikke et hinder for at loven stort sett har fungert bra i praksis.

I høringsnotatet drøfter departementet om det er hjemmel for å overføre fullbyrding av nordiske dommer på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste mellom de nordiske landene. Etter departementets oppfatning gir gjeldende lov ikke grunnlag for slik overføring. Av de øvrige nordiske landene er det bare Danmark som har hjemmel for overføring av samfunnsstraff eller samfunnstjeneste.

I juni 2011 ble tidligere førstelagmann Nils Erik Lie bedt av Nordisk Ministerråd om å utrede muligheten for å utvide bruken av ordningen med nordisk overføring. Oppdraget gjaldt først og fremst muligheten til å overføre gjennomføringen av nordiske dommer på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste.

Departementet er i høringsnotatet enig med utreder Nils Erik Lie i at det rettslige grunnlaget, innholdet og gjennomføringen av samfunnsstraff eller samfunnstjeneste i hovedsak er tilnærmet likt i de nordiske landene. Det som skiller, er for det meste av formell karakter, og vil ikke være til hinder for overføring av samfunnsstraff eller samfunnstjeneste mellom landene. Departementet peker i høringsnotatet på at det tidligere var nokså ulike regler for prøveløslatelse mellom noen av de nordiske landene, uten at det har ført til problemer med å overføre dommer på frihetsstraff.

Samfunnsstraff er en straffart som er ment å skulle ha særlig rehabiliterende effekt sammenliknet med fengselsstraff. Domfelte kan beholde skoleplass, arbeid, behandling mv. samtidig med gjennomføring av samfunnsstraffen. Dette har stor betydning særlig for unge lovbrytere. Samfunnsstraffen innebærer også at domfelte får arbeidstrening, program eller andre tiltak rettet mot rehabilitering. For straffegjennomføring i frihet er kontakt med familie og venner og rehabiliterende tiltak i det landet domfelte bor og fungerer, minst like viktig som ved fengselsstraff.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsforslaget endringer i lov om fullbyrding av

nordiske straffedommer §§ 7, 8, 9, 10, 17 og 20. Formålet med lovforslaget er å legge til rette for gjensidig overføring av gjennomføringen av nordiske dommer på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste.

2.3.3 Høringsinstansenes syn

Domstoladministrasjonen, Riksadvokaten, Advokatforeningen og Fellesorganisasjonen støtter departementets forslag om hjemmel for gjensidig å overføre gjennomføring av nordiske dommer på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste.

Riksadvokaten uttaler:

> «Riksadvokaten støtter forslaget om at det skal gis hjemmel for gjensidig å overføre gjennomføring av samfunnsstraff/tjeneste mellom Norge og de øvrige nordiske landene i saker hvor domfelte er hjemmehørende i et annet nordisk land enn der dommen ble avsagt. En viser til at det av hensyn til straffegjennomføringens formål om tilbakeføring til samfunnet vil være gunstig at domfelt får gjennomføre straffen i det landet hvor vedkommende har tilhørighet, og at de prinsipielle og praktiske forskjellene mellom ordningen med samfunnsstraff i de nordiske landene er så små at de ikke utgjør noen innvending mot slik overføring.»

Kriminalomsorgsdirektoratet har merknader til utformingen av §§ 8 og 20.

> Til § 8
>
> «Til første ledd: Henvisningen til 'skyddstilsyn' som følger av forslag til ny § 7 er ikke fulgt opp i forslag til ny § 8 første ledd, og det er dermed usikkerhet omkring hvilke regler som skal gjelde for gjennomføringen av 'skyddstilsyn' i Norge.»

For øvrig uttaler Kriminalomsorgsdirektoratet blant annet:

> «KDI mener imidlertid at det bør fremgå klart av regelverket hvilket lands domstol som skal omgjøre samfunnsstraffen til fengselsstraff i tilfeller av vilkårsbrudd hvor det skal bestemmes at den subsidiære fengselsstraffen skal sones (til høringsnotatets pkt. 3.3).
>
> Det må i begjæringen, dommen eller avgjørelsen om at fengselsstraff kan gjennomføres som samfunnstjeneste fremgå tydelig hvilket antall timer og hvilken gjennomføringstid som skal utholdes (til høringsnotatets pkt. 4).
>
> Videre bør det avklares i regelverket hvorvidt det er anledning til å overføre dommer som lyder på flere eller færre timer enn det som det er adgang til å fastsette i gjennomføringslandet (til høringsnotatets pkt. 4.3).»

> Til § 20
>
> «KDI viser til at siden Norge ikke lenger har tilsyn med betinget dømte vil en slik overføring fra et annet nordisk land bli regulert etter reglene om meldeplikt for politiet i straffeloven § 36. Det er i den anledning et behov for presisering av ansvarsforholdet mellom kriminalomsorgen og politiet i forbindelse med brudd på meldeplikten.»

2.3.4 Departementets vurdering

Lovendringsforslaget vil gi hjemmel for å overføre gjennomføring av samfunnsstraff eller samfunnstjeneste mellom Norge og de øvrige nordiske landene. Dette gjelder saker hvor domfelte hører hjemme i et annet nordisk land enn der dommen ble avsagt.

Hovedbegrunnelsen for forslaget er at samfunnsstraff og samfunnstjeneste er en straffart hvor det er viktig at den domfelte gjennomfører straffen i det landet domfelte skal bo og fungere.

Hovedforskjellen mellom de nordiske landene på dette området er av mer formell enn praktisk art. Samfunnsstraff i Norge og samfunnstjeneste i Finland er selvstendige straffarter som idømmes av domstolen. I Danmark kan samfunnstjeneste fastsettes av domstolen som et vilkår for en betinget dom. I Sverige fastsetter domstolene *samhällstjänst* som reaksjon sammen med *villkorlig dom* eller dom på *skyddstilsyn*. Felles for alle disse landene er at domstolen treffer avgjørelse om omfanget av samfunnsreaksjonen, men ikke om innholdet i den. Fastleggelsen av innholdet hører under kriminalomsorgsmyndighetene (i Danmark Kriminalforsorgen, i Finland Brottspåföljdsmyndigheten, i Norge Kriminalomsorgen, i Sverige Kriminalvården). På Island har domstolene ikke anledning til å idømme eller fastsette samfunnsreaksjon. Både avgjørelsen om en fengselsstraff kan gjennomføres som samfunnstjeneste, og fastleggelsen av innholdet av den, hører under Kriminalforsorgen.

En gjennomgang Nils Erik Lie har gjort viser at det i hovedsak er de samme straffbare forholdene som kan resultere i dom på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste i de nordiske landene. Omfanget av samfunnstjenesten, dvs. antall timer den domfelte skal utføre arbeid eller program,

varierer imidlertid noe. Innholdet i samfunnstjenesten er tilnærmet identisk.

Det samme gjelder reglene om subsidiær eller alternativ straff og reglene om hva som skjer ved brudd eller nye straffbare forhold.

Forskjellene mellom de nordiske ordningene er derved ikke større enn at departementet går inn for å utvide loven til også å gjelde fullbyrding av nordiske dommer på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste. Forslaget bygger på tilsvarende ordninger som allerede er etablert og fungerer godt for andre straffarter.

Gjeldende ordning om fullbyrding av nordiske straffedommer ble etablert i 1963. Ordningen bygger på et grunnsyn om kulturell og rettslig likhet mellom land som har en nær tilknytning til hverandre, og som aksepterer hverandres organisering av straffegjennomføringen som likeverdige med sine egne. 1963-loven har fungert godt, og vært et hensiktsmessig virkemiddel i samarbeidet mellom de nordiske landene på kriminalomsorgsområdet.

En mangel ved dagens system er at gjennomføringen av samfunnsstraff og samfunnstjeneste ikke kan overføres til annet nordisk land ved bruk av den fremgangsmåten som 1963-loven gir anvisning på. Dette er uheldig fordi samfunnsstraff og samfunnstjeneste i stadig større utstrekning benyttes som reaksjon i de nordiske land. I alle nordiske land har det skjedd en utvikling av reaksjonssystemet i årene etter 1963. Anvendelsesområdet for bruk av straffereaksjoner i frihet er betraktelig utvidet. Dessuten har behovet for individuell tilpasning av reaksjonen overfor den enkelte lovbryter kommet klarere frem, og tillegges en helt annen vekt enn i 1963.

I samarbeid knyttet til Nordisk ministerråd var representanter for alle de nordiske landene positive til å utvide ordningen med overføring av nordiske straffedommer slik at den også omfatter gjennomføring av dommer på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste. Norsk lov hjemler antakelig ikke slike overføringer i dag. Av de øvrige nordiske landene er det bare Danmark som har hjemmel for å overta og gjennomføre samfunnsstraff eller samfunnstjeneste fastsatt i annet land. Etter det opplyste har Finland vedtatt en lovendring, slik at man der har hjemmel til å overføre samfunnsstraff.

Departementet har justert forslaget til § 8 i tråd med Kriminalomsorgsdirektoratets høringsuttalelse. Dette innebærer at presiseringen i § 7 om at bestemmelsen omfatter svensk dom på «skyddstilsyn», er fulgt opp i § 8 første ledd.

Kriminalomsorgsdirektoratet peker videre på at Norge ikke lenger har tilsyn med betinget dømte. Reglene om meldeplikt for politiet i straffeloven § 36 må derfor benyttes ved overføring av tilsyn med betinget dømte fra annet nordisk land, jf. lov om fullbyrding av nordiske straffedommer § 8. Kriminalomsorgsdirektoratet mener det er behov for å presisere ansvarsforholdet mellom kriminalomsorgen og politiet ved brudd på meldeplikten.

Som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse kan retten etter straffeloven § 36 pålegge den domfelte å melde seg for politiet til bestemte tider. Når den domfelte alvorlig eller gjentatt bryter fastsatte særvilkår, kan tingretten ved dom bestemme at straff helt eller delvis skal fullbyrdes, eller sette en ny prøvetid og nye særvilkår. Påtalemyndighetens begjæring om slik dom må være brakt inn for retten innen 3 måneder etter utløpet av prøvetiden. Reglene om varsling i straffeprosessloven § 243 gjelder tilsvarende for rettsmøter om omgjøring. Kriminalomsorgen skal varsles etter samme regler som påtalemyndigheten.

Etter departementets syn gjelder samme ansvarsdeling mellom kriminalomsorgen og politiet som ved andre brudd på vilkår for fullbyrdingsutsettelse mv. etter straffeloven § 39. Det er derfor ikke behov for å endre lov om fullbyrding av nordiske straffedommer § 20 for å presisere ansvarsdelingen nærmere.

Kriminalomsorgsdirektoratet mener dessuten:

- at regelverket må klargjøre hvilket lands domstol som skal omgjøre samfunnsstraffen til fengselsstraff ved vilkårsbrudd
- at begjæringen, dommen eller avgjørelsen om at fengselsstraff kan gjennomføres som samfunnstjeneste, må inneholde opplysninger om hvilket antall timer og hvilken gjennomføringstid som skal utholdes
- at regelverket må klargjøre om det er anledning til å overføre dommer som lyder på samfunnstjenestetid, utenfor rammene i gjennomføringslandet.

De spørsmålene som Kriminalomsorgsdirektoratet reiser, er sentrale. Når det gjelder den første innvendingen, så følger det av ordningen med overføring og av praksis at det er mottakerlandets regler som gjelder ved gjennomføringen av de overførte dommene så langt det er forenlig med domsslutningen, se lovens § 8. Det øvrige som er påpekt, anser departementet at det ikke er hensiktsmessig å detaljregulere i lov.

Departementet fastholder etter dette forslaget i høringsnotatet om tilpasninger i lov om fullbyrding av nordiske straffedommer §§ 7, 8, 9, 10, 17 og 20, men med en mindre justering i § 8 første ledd. Departementets forslag til endringer er nær-

mere omtalt i kapittel 7 om merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

3 Oppheving av bostedskravet i straffeloven § 48

3.1 Gjeldende rett

Retten kan idømme samfunnsstraff i stedet for fengselsstraff hvis lovbryteren samtykker og har bosted i Norge, jf. straffeloven § 48 som lyder:

§ 48. *Vilkår for å idømme samfunnsstraff*
Samfunnsstraff kan idømmes i stedet for fengselsstraff når
a) det ellers ikke ville ha blitt idømt strengere straff enn fengsel i 1 år,
b) hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet, og
c) lovbryteren samtykker og har bosted i Norge.

Første ledd bokstav a kan fravikes når den straff som ellers ville ha blitt idømt, helt eller delvis ville ha vært betinget, når lovbryteren er under 18 år, og ellers når sterke grunner taler for at samfunnsstraff idømmes.

De øvrige nordiske landene har ikke et tilsvarende krav til bosted som etter bokstav c for å idømme samfunnsstraff eller samfunnstjeneste.

3.2 Forslaget i høringsnotatet

Lovbrytere som er bosatt i andre nordiske land, kan ikke idømmes samfunnsstraff i stedet for fengselsstraff, se straffeloven § 48. Dommer på fengselsstraff kan overføres til gjennomføring i domfeltes hjemland etter lov om fullbyrding av nordiske straffedommer, men det er bare på Island domfelte kan søke om å få omgjort fengselsstraffen til samfunnsstraff. I de øvrige nordiske landene er det ikke anledning til dette. Her må fengselsstraffen gjennomføres slik domstolen har bestemt.

Det kan virke urettferdig at der nordmenn kan få samfunnsstraff, vil for eksempel en svensk borger få fengselsstraff fordi bostedskravet stenger for samfunnsstraff. Departementet foreslår derfor i høringsnotatet å fjerne bostedskravet i straffeloven § 48 første ledd bokstav c, slik at også personer i de andre nordiske landene, kan idømmes samfunnsstraff i Norge.

3.3 Høringsinstansenes syn

Domstoladministrasjonen, Riksadvokaten, Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Advokatforeningen og Fellesorganisasjonen støtter høringsforslaget som åpner for å idømme samfunnsstraff til personer, bosatt i andre nordiske land.

Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet peker likevel på noen tolkningsspørsmål som forslaget reiser.

Politidirektoratet uttaler blant annet:

> «Slik vi forstår høringsnotatet, er begrunnelsen for å fjerne bostedskravet et ønske om å kunne idømme bosatte i andre nordiske land samfunnsstraff, ikke å åpne for idømmelse av samfunnsstraff uavhengig av bosted. Politidirektoratet mener derfor at bostedskravet ikke bør fjernes, men heller utvides til å gjelde nordiske land. Det vises til innspill fra Øst politidistrikt på dette punktet. Det fremgår blant annet av innspillet at Øst politidistrikt har et stort antall gjerningspersoner som kommer fra land utenfor Norden og som har liten tilknytning til Norge eller Norden for øvrig.
>
> Øst politidistrikt foreslår at straffeloven (2005) § 48 første ledd bokstav c skal lyde: 'lovbryteren samtykker og har bosted i Norge eller i et annet nordisk land.' Politidirektoratet er enig i det.
>
> Politidirektoratet er videre av den oppfatning at det for ikke-nordiske borgere bør avklares hvilken oppholdsstatus de har i det landet de er bosatt.»

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler blant annet:

> «KDI vil bemerke mulige utilsiktede konsekvenser av endringsforslaget på dette punkt. Vilkåret 'har bosted i Norge' foreslås i endringsforslaget tatt ut av straffeloven § 48 bokstav c. Dette vil etter KDIs menig kunne medføre at ikke bare personer fra de nordiske land, men også personer hjemmehørende i andre land vil kunne bli idømt samfunnsstraff. Dette vil kunne ha betydning blant annet for adgangen til å soningsoverføre vedkommende for fortsatt straffegjennomføring i sitt hjemland.
>
> Det er etter KDIs syn ønskelig med en presisering av ønsket målgruppe for å unngå utilsiktede virkninger.»

3.4 Departementets vurdering

I rapport til Nordisk Ministerråd om «Utredning om överförande av straffverkställighet» foreslår Nils Erik Lie å fjerne bostedskravet. Verken Danmark, Finland, Island eller Sverige har bostedskrav ved samfunnsstraff eller samfunnstjeneste. I Norge ble forbehold om bosted i Norge tatt inn under forberedelsen av omgjøringen av samfunnstjeneste til samfunnsstraff i 2001, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001). Forbeholdet er begrunnet med «muligheten til for å føre kontroll og behovet for å kunne avhente domfelte som ikke møter til gjennomføringen». Hvis forslaget om å overføre gjennomføring av samfunnsstraff til andre nordiske land blir vedtatt, vil ikke hensynet til kontroll og avhenting etter Nils Erik Lies vurdering lenger være argumenter for å beholde bostedskravet.

Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har i sine høringsuttalelser gitt uttrykk for at bostedskravet ikke bør fjernes, men utvides til å omfatte lovbrytere som har bosted i Norge *eller et annet nordisk land*. Standpunktet begrunnes med at bestemmelsen ellers vil åpne for at domstolene kan idømme samfunnsstraff til lovbrytere som har bosted utenfor Norden.

Departementet legger til grunn at domstolene i hvert enkelt tilfelle må vurdere om samfunnsstraff er en egnet reaksjon for lovbrytere som ikke har bosted i Norge. I disse sakene vil det ofte bli utarbeidet en personundersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 161 flg. For personer som er bosatt eller har sin tilknytning til land hvor vi ikke kan overføre samfunnsstraff til, vil det ikke være praktisk å idømme denne type straff. Det er en klar forutsetning at samfunnsstraff må gjennomføres der domfelte bor. På bakgrunn av høringsuttalelsene fra Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet, anser departementet det likevel hensiktsmessig å få frem tydelig i lovteksten hvem som er ment omfattet. Det foreslås derfor at det skal komme til uttrykk i straffeloven § 48 første ledd bokstav c at samfunnsstraff kan idømmes når lovbryteren samtykker og har bosted i Norge eller et annet nordisk land. Samfunnsstraffen kan deretter på begjæring gjennomføres i hjemlandet.

Politidirektoratet mener at det for ikke-nordiske borgere bør avklares hvilken oppholdsstatus de har i det landet de er bosatt. Departementet er enig i at det er viktig å avklare oppholdsstatus, men ser ikke behov for en lovendring om dette.

4 Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven

4.1 Oppheve straffegjennomføringsloven § 5 fjerde ledd

4.1.1 Gjeldende rett

Kongen kan gi nærmere regler om kriminalomsorgens virksomhet, organiseringen og gjennomføring av fengselsstraff, forvaring, strafferettslige særreaksjoner, varetekt, samfunnsstraff og andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov. Etter lovendring 16. desember 2016 (lov nr. 98/2016) finnes det nå hjemmel til å fastsette forskrift både i straffegjennomføringsloven § 1 annet ledd og i § 5 fjerde ledd. Bestemmelsen i § 5 fjerde ledd foreslås opphevet.

4.1.2 Bakgrunnen for forslaget

Straffegjennomføringsloven § 5 har overskriften «Kriminalomsorgens organisatoriske inndeling», og er plassert i kapittel 2 «Administrative bestemmelser mv.» Bestemmelsens overskrift er derfor noe misvisende i forhold til innholdet, som også omfatter en forskriftshjemmel.

I Prop. 105 L (2015–2016) Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.) ble det fremmet forslag om omorganisering av kriminalomsorgen. En eventuell omorganisering forutsatte endringer i straffegjennomføringsloven, herunder § 5. Forskriftshjemmelen i § 5 fjerde ledd ble i denne forbindelse foreslått flyttet til § 1 annet ledd for å gjøre forskriftshjemmelen mer synlig og gi bedre samsvar mellom overskriften og innholdet i § 5.

Forslaget til omorganisering av kriminalomsorgen ble ikke vedtatt av Stortinget. Det var derfor heller ikke grunnlag for de endringer i straffegjennomføringsloven som var forutsatt som følge av en eventuell omorganisering. Som følge av dette ble straffegjennomføringsloven § 5 stående uendret, samtidig som en hjemmel til å fastsette forskrift ble tatt inn i lovens § 1 annet ledd i samsvar med forslaget i Prop. 105 L (2015–2016).

4.1.3 Departementets vurdering

Straffegjennomføringsloven § 5 fjerde ledd foreslås opphevet. Med forskriftshjemmelen i § 1 annet ledd, er det ikke behov for § 5 fjerde ledd. Forslaget om å oppheve § 5 fjerde ledd er bare en teknisk endring. Det har ikke vært på høring, i det dette anses som åpenbart unødvendig.

4.2 Endre straffegjennomføringsloven § 16 a annet ledd om maksimalt timetall og maksimal gjennomføringstid for bøtetjeneste

4.2.1 Gjeldende rett

Når bot ilegges ved dom eller forelegg, skal det samtidig utmåles en subsidiær fengselsstraff som den botlagte skal sone dersom vilkårene i straffeprosessloven § 456 annet ledd første punktum er oppfylt. Etter straffeloven § 55 skal den subsidiære fengselsstraffen fastsettes til fra 1 til 120 dager.

Dersom den som skal gjennomføre subsidiær fengselsstraff samtykker, kan kriminalomsorgen bestemme at straffen skal gjennomføres ved bøtetjeneste, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a. Formålet med bøtetjenesten er at personer som ikke evner å betale boten, kan gjøre opp for seg ved samfunnsnyttig arbeid i stedet for å gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen. Bøtetjeneste ble innført som et prøveprosjekt i Troms fylke 1. januar 2014.

Kriminalomsorgen skal i henhold til straffegjennomføringsloven § 16 a annet ledd fastsette et timetall for bøtetjenesten fra 2 til 180 timer. Gjennomføringstiden fastsettes fra 20 dager til 6 måneder. Forutsetningen er at timetallet skal tilsvare to timer bøtetjeneste for hver dag av den subsidiære fengselsstraffen.

4.2.2 Bakgrunn og vurdering

Etter straffeloven 1902 § 28 kunne den subsidiære fengselsstraffen maksimalt fastsettes til 3 måneder (90 dager), men inntil 4 ½ måned ved konkurrens, jf. lovens § 63.

Straffegjennomføringsloven § 16 a ga hjemmel for å fastsette timetallet til fra 2 til 180 timer og en gjennomføringstid fra 20 dager til 6 måneder. Ved konkurrens kunne timetallet fastsettes til inntil 270 timer og gjennomføringstiden til inntil 9 måneder.

I forbindelse med ikraftsettingen av straffeloven 2005 i 2015, ble den maksimale grensen for fastsettelse av subsidiær fengselsstraff utvidet til 120 dager, samtidig som muligheten for økning ved konkurrens ble fjernet. Hjemmelen i straffegjennomføringsloven § 16 a annet ledd for å fastsette et høyere timetall og gjennomføringstid ved konkurrens, ble samtidig opphevet. Det maksimale timetallet på 180 timer og gjennomføringstiden på 6 måneder ble imidlertid stående uendret.

Som følge av utvidelsen av den maksimale grensen for fastsettelse av subsidiær fengselsstraff i straffeloven § 55, oppsto det en uoverensstemmelse med det antall timer og gjennomføringstid som kan fastsettes i medhold av straffegjennomføringsloven § 16 a annet ledd. Forutsetningen er at timetallet skal tilsvare to timer bøtetjeneste for hver dag av den subsidiære fengselsstraffen. For at dette skal harmonere, må det maksimale timetallet i straffegjennomføringsloven § 16 a utvides fra 180 til 240 timer. Tilsvarende må gjennomføringstiden utvides fra 6 til 8 måneder.

Et forslag til lovendring ble sendt på høring ved departementets brev 26. april 2017, samtidig med forslag til ny forskrift om bøtetjeneste. Departementet mottok 11 høringssvar. Ingen av høringsinstansene hadde merknader til lovforslaget vedrørende timetall.

Under henvisning til ovenstående og behovet for sammenheng med straffeloven § 55, fremmer departementet nevnte forslag til endring i straffegjennomføringsloven § 16 a annet ledd.

4.3 Utvidelse av inngangskontroll for advokat og offentlig myndighetsrepresentant til å gjelde i fengsel med høyt sikkerhetsnivå

4.3.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 27 gir kriminalomsorgen hjemmel til å foreta undersøkelser på fengselsområdet for å hindre at det tas med gjenstander som ikke er tillatt. Formålet er å hindre straffbare handlinger eller handlinger som ellers kan true sikkerheten i fengselet.

Undersøkelser kan skje ved bruk av teknisk utstyr eller hund, og kan foretas overfor alle personer som oppholder seg på fengselsområdet eller ankommer dit, som for eksempel innsatte, innsattes pårørende, samtlige øvrige besøkende, tilsatte og personer som skal utføre midlertidige tjenester, helsepersonell og prester. Ved positivt utslag, eller når personen ikke medvirker til undersøkelsen, kan fengslet avvise personen.

Overfor advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan undersøkelse etter § 27 første ledd ved bruk av teknisk utstyr eller hund bare gjennomføres i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

Ved undersøkelse av advokater mv. etter første ledd, må bruk av metalldetektor, røntgen eller annet teknisk utstyr ikke medføre at konfidensielt innhold avsløres eller ødelegges. Det samme gjelder ved bruk av narkotikahund. Visitasjon etter annet ledd (ytre manuell visitering av klær og hår,

besiktelse av munnhule samt full visitering av medbrakt bagasje) forutsetter at advokaten eller myndighetsrepresentanten samtykker. Slik visitasjon er sjelden aktuell i praksis.

Advokat og offentlig myndighetsrepresentant plikter å medvirke til rimelige sikkerhetstiltak innenfor rammene av lov og internasjonale konvensjoner. Etter straffegjennomføringsloven § 27 tredje ledd kan advokat eller offentlig myndighetsrepresentant nektes adgang til avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå når vedkommende ikke medvirker til undersøkelse etter bestemmelsens første ledd. I tilfelle hvor undersøkelsen gir positivt utslag, skal den ulovlige gjenstanden beslaglegges og overleveres til politiet eller midlertidig holdes tilbake. I disse tilfellene må besøk likevel tillates, eventuelt med de kontrolltiltak som kan iverksettes etter §§ 30, 31 og 32. I tilfelle hvor det oppdages ulovlige gjenstander i en postsending, må gjenstanden beslaglegges mot at resten av forsendelsen utleveres innsatte. Advokater, myndighetspersoner eller konsulære representanter kan ikke fysisk holdes tilbake av tilsatte.

4.3.2 Bakgrunnen for forslaget

Allerede i utkastet til straffegjennomføringsloven foreslo departementet en generell bestemmelse om adgang til å kontrollere også personer med spesielle privilegier – offentlig forsvarer, diplomater eller konsulære representanter og deres medbrakte bagasje. Departementet mente at offentlig forsvarer og myndighetsrepresentant, i likhet med andre, måtte ha en plikt til å medvirke til rimelige sikkerhetstiltak, og at dette ikke var i strid med lov eller internasjonale konvensjoner.

Forslaget ble ikke videreført, men begrenset til avdeling med særlig høy sikkerhet. Dette må ses i sammenheng med at tiltaket ble ansett som mest aktuelt i slik avdeling. Advokatforeningen var dessuten kritisk til forslaget. Etter en samlet vurdering anså departementet den gang at sikkerheten var tilstrekkelig ivaretatt ut fra dagens situasjon, selv om kontrolltiltaket bare omfattet avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) pkt. 7.4.4.5 side 85.

Som ledd i arbeidet med økt samfunnssikkerhet og trygghet i kriminalomsorgen, foreslo departementet på ny å utvide de kontrollmuligheter som gjelder for fengsel med særlig høyt sikkerhetsnivå til også å omfatte fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Forslaget ble sendt på høring i juni 2015, og innebærer at kriminalomsorgen også i fengsel med høyt sikkerhetsnivå kan undersøke advokat eller offentlig myndighetsrepresentant, ved bruk av teknisk utstyr eller hund. Høringsnotatet ble sendt til følgende adressater:

Arbeids- og sosialdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kulturdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Utenriksdepartementet

Domstoladministrasjonen
Helsedirektoratet
Statens helsetilsyn
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen
Tilsynsrådene for kriminalomsorgen
Politidirektoratet
Politidistriktene
Politiets sikkerhetstjeneste
Politiets utlendingsenhet
Kripos
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
Utlendingsdirektoratet
Utdanningsdirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Sivilombudsmannen
Statens sivilrettsforvaltning
Sekretariatet for konfliktrådene

Datatilsynet
Barneombudet
Likestillings- og diskrimineringsombudet

Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Hordaland

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Universitetet i Stavanger
Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Oslo
Institutt for menneskerettigheter
Institutt for kriminologi og rettssosiologi

Akademikerne

Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Den norske legeforening
Fellesorganisasjonen (FO)
For fangers Pårørende (FFP)
Forsvarergruppen av 1977
Frivillighet Norge
Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (UNIO)
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jusshjelpa i Nord-Norge
Juss-Buss
Kirkens bymisjon
Kriminalomsorgens Lederforbund
Kriminalomsorgens Yrkesforbund
LO Stat
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Politijuristene
Politiets Fellesforbund
Redd Barna
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Stine Sofies Stiftelse
Straffedes organisasjon i Norge (SON)
Unio
WayBack
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende instanser har uttalt seg om forslaget om utvidet adgangskontroll:
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Den Norske Advokatforening
Det nasjonale statsadvokatembetet
Politiets sikkerhetstjeneste
Rettspolitisk forening
Riksadvokaten

Høringsinstansene var delt i synet på forslaget, jf. nedenfor.

4.3.3 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgsdirektoratet, Riksadvokaten, Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget til utvidet inngangskontroll.

Kriminalomsorgsdirektoratet støtter forslaget, men har synspunkter på utformingen av bestemmelsen:

> «KDI er positive til at adgangen til å foreta undersøkelser 'ved bruk av teknisk utstyr eller hund overfor advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant' utvides til også å gjelde for fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå. Lovendringen er etterspurt i kriminalomsorgen, og samtlige høringsinstanser som har kommentert forslaget stiller seg positive.
>
> KDI er kjent med at fengselsenheter har hatt mistanke om innførsel om narkotika fra den aktuelle persongruppen, uten mulighet for å avkrefte/bekrefte mistanken eller iverksette kontrolltiltak under slike besøk.
>
> Regelen vil gjøre det mulig med mer omfattende undersøkelser overfor personer som måtte ha ønske om å bringe ulovlige eller ureglementerte gjenstander inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Det er imidlertid minst like viktig at bestemmelsen også motvirker at personer utsettes for press i den hensikt at de skal bringe med seg gjenstander inn eller ut ved besøk i fengsel. KDI vil ellers også tilføye at kontroll ved hjelp av teknisk utstyr eller hund også benyttes overfor kriminalomsorgens egne tilsatte, både i kontrolløyemed og for å hindre mulighet for utpressing. Det fremstår derfor som fornuftig og rimelig om alle besøkende i fengsel med høyt sikkerhetsnivå undergis de samme reglene for kontroll. Det forutsettes naturligvis at kontrollen gjennomføres på en slik måte at innsattes rett til ukontrollert skriftlig og muntlig kommunikasjon med sin forsvarer respekteres.
>
> Etter KDIs syn bør det imidlertid ikke være skranker i straffegjennomføringsloven som hindrer at tilsvarende kontroll også *kan* finne sted i fengsel med lavere sikkerhetsnivå dersom det er nødvendig. Selv om denne typen kontrolltiltak vil være mindre praktisk ved lavere sikkerhetsnivå, er det unaturlig at straffegjennomføringsloven begrenser adgangen til nødvendige sikkerhetstiltak i fengsel, hvis *behovet* først er til stede. KDI viser i den forbindelse til at fangesammensetningen i fengsel med lavere sikkerhetsnivå er endret de senere årene og at det er naturlig og nødvendig at dette i visse tilfeller gjenspeiles i muligheten for kontroll.
>
> Det bemerkes også at vurderingen av om domfelte er en kandidat for overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå bør kunne foretas *helt* uavhengig av (manglende) mulighet for å føre kontroll med besøkende som nevnt i § 27 tredje ledd. For å sikre total adskillelse av de to vurderingene bør kontrolladgangen være tilsvarende for alle fengselsavdelinger, da man nå uansett erkjenner behovet for denne typen

kontroll utover avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.»

Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget, og mener de samme hensyn som taler for utvidet brevkontroll, også taler for å utvide adgangen til å undersøke advokater og offentlig myndighetsrepresentant.

Advokatforeningen og Rettspolitisk forening går imot forslaget. Advokatforeningen uttaler:

> «Den foreslåtte endring innebærer en omfattende utvidelse av adgangen til å kontrollere advokater og vil i realiteten innebære kontroll ved ethvert besøkt til en varetektsinnsatt helt uavhengig av alvoret i den/de handlinger vedkommende er siktet for. Variasjonen fra sak til sak kan være meget store.
>
> Departementet fremmet et tilsvarende forslag i forbindelse med den nye straffegjennomføringsloven. Advokatforeningen gikk den gangen i mot forslaget og var meget kritisk. Foreningen uttalte bla. følgende:
>
> 'Utkastets forslag til kontroll av «forsvaret» jf. §§ 27 og 30 representerer et inngrep i forsvarerens frie adgang til sin klient. Forholdet mellom forsvarer og klient er avhengig av gjensidig tillit. Restriksjonene innebærer at dette blir vesentlig vanskeliggjort. I enkelte land, for eksempel Tyskland, har man et slikt system som foreslått i dette lovutkastet. Dette representerer noe helt nytt i vårt system, og er unødvendig og vanskeliggjør forsvarerens arbeid.'
>
> Advokatforeningen er av den samme oppfatning i dag og kan ikke se at departementet har gitt noen reell begrunnelse for dette kontrollbehovet. Det er heller ikke vist til noe empiri som på noen måte tilsier at advokatene ikke er til å stole på og har misbrukt den tillit som ligger i dagens ordning. Lovforslaget innebærer et vesentlig inngrep i forsvarers frie adgang til sin klient og vil for alle praktiske formål ramme alle besøk av forsvarer, i alle fall under etterforskning/varetekt. Advokatforeningen kan ikke se at departementet utover generelle henvisninger til dagens sikkerhetsnivå har begrunnet en ordning som vil innebære en vesentlig vanskeliggjøring av forsvarerens arbeid og være egnet til å svekke tilliten mellom forsvarer og klient. Advokatforeningen går i mot dette forslaget.»

Rettspolitisk forening uttaler:

> «Rettspolitisk forening mener at dette forslaget kan føre til at det blir vanskeligere for forsvarere å gjøre sin jobb, samtidig som det kan bidra til å svekke tilliten mellom advokat og klient. De argumentene som Advokatforeningen la frem ved innføringen av straffegjennomføringsloven i 2001, er like fullt gjeldende i dag. Rettspolitisk forening kan ikke se at det er sannsynliggjort at situasjonen har endret seg, og ser heller ikke at forslaget er basert på noen tilfeller hvor advokatene har misbrukt den 'tilliten' de får ved mindre kontroll i fengselet.»

4.3.4 Departementets vurdering

Justis- og beredskapsdepartementet ønsker å styrke adgangskontrollen i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, ved at den adgangen som kriminalomsorgen i dag har til å anvende teknisk utstyr eller hund ved kontroll overfor advokat eller offentlig myndighetsrepresentant i fengsel (avdeling) med særlig høyt sikkerhetsnivå, skal gjelde også i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Behovet for sikkerhetstiltak har blitt større de senere år, herunder for fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Sikkerhetsmessig er det uheldig at kriminalomsorgen ikke kan pålegge advokat eller offentlig myndighetsrepresentant plikt til for eksempel å passere metallportal i fengsler med høyt sikkerhetsnivå.

Etter EMK art 6 (3) c har enhver som blir siktet for en straffbar handling rett til «å forsvare seg personlig eller med rettslig bistand etter eget valg eller, dersom han ikke har tilstrekkelige midler til å betale for rettslig bistand, å motta den vederlagsfritt når dette kreves i rettferdighetens interesse». Retten til forsvarer inkluderer i praksis også ukontrollert muntlig og skriftlig kommunikasjon med forsvareren. Dette er stadfestet også i straffeprosessloven § 186, som sier at siktede har rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med sin forsvarer. Etter departementets vurdering ligger det innenfor konvensjonsforpliktelsene å vedta at de samme kontrollmuligheter som gjelder for fengsel med særlig høy sikkerhet, også skal gjelde for fengsel med høy sikkerhet. Forbudet mot overhøring står fast, og skal overholdes i alle fengsler. Departementet forutsetter at kriminalomsorgen også ellers gjennomfører kontrollen med respekt for innsattes rett til ukontrollert skriftlig og muntlig kommunikasjon med forsvareren. Det forutsettes videre at gjenstander tilhørende advokat eller offentlig myndighetsrepresen-

tant ikke kontrolleres på en måte som medfører at konfidensielt innhold i brev eller dokumenter avsløres eller ødelegges. Departementet vil sørge for at dette siste kommer til uttrykk også i forskrift.

I høringen er det vist til at det ikke finnes empiri om at advokatene ikke er til å stole på, eller har misbrukt den tillit som ligger i dagens ordning. Etter departementets syn er ikke dette spørsmålet om empiri tilknyttet tillit og misbruk avgjørende for vurderingen av forslaget. Det er mange forskjellige yrkesgrupper som gjør tjeneste i fengsel, og som i den forbindelse går inn og ut av fengsel. Både sikkerhetsmessig og praktisk vil det være en fordel at de undergis de samme reglene for kontroll. Departementet ser ikke at det er avgjørende hensyn knyttet til oppgaveutførelsen for advokater og offentlige myndighetspersoner som krever særskilte regler for dem med hensyn til den aktuelle adgangskontrollen. Forslaget er i tråd med utviklingen ellers i samfunnet, og tilsvarende kontrollordning er innført blant annet ved noen domstoler. Adgangen til kontroll ved hjelp av teknisk utstyr eller hund gjelder også for kriminalomsorgens egne tilsatte, og formålet med kontrollen vil være det samme for alle som kontrolleres. Til illustrasjon nevnes for øvrig at ikke bare reisende, men også fly- og bakkepersonale må finne seg i omfattende sikkerhetskontroller på flyplasser.

Kontrolltiltaket kan hindre at gjenstander som kan innebære en sikkerhetsrisiko, bringes inn eller ut ved besøk i fengsel, og til at noen presses til å bringe inn eller ut slike gjenstander. Beskyttelsen mot press kan være et gode både for den som kontrollen gjelder, og for dennes familie. For kriminalomsorgen kan sikkerheten i fengsler med høyt sikkerhetsnivå ivaretas mer effektivt når kontrollen kan omfatte alle som besøker fengselet. En ordning med individuell vurdering ut fra hvem som er til å stole på, vil det være vanskelig eller umulig å praktisere. Endelig nevnes at tiltaket kan bidra til å unngå at enkeltinnsatte må plasseres med særlig høyt sikkerhetsnivå bare fordi kriminalomsorgen ser behov for restriktiv adgangskontroll. Behovet for den aktuelle adgangskontroll er etter departementets vurdering til stede særlig for fengsel med høyt sikkerhetsnivå og i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

Under henvisning til ovenstående, og til at tiltaket etter departementets vurdering vil bidra til økt samfunnssikkerhet og større trygghet for alle som har en rolle under gjennomføring av varetekt og straff, foreslår departementet etter dette å endre straffegjennomføringsloven § 27, slik at de kontrollmuligheter som i dag bare gjelder for innpassering i fengsel med særlig høyt sikkerhetsnivå, også skal gjelde for fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Dette vil innebære at undersøkelser ved bruk av teknisk utstyr eller hund også omfatter advokater og offentlige myndighetsrepresentanter, herunder diplomatisk eller konsulær representant.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff

Departementet har tatt utgangspunkt i personer som er dømt til fengselsstraff i ett år eller mindre, da dette er grensen for når det kan idømmes samfunnsstraff, se straffeloven § 48 første ledd bokstav a. I 2015 var det til sammen 22 straffedømte som ble overført fra Norge til gjennomføring av dommer på ett år eller mindre i et annet nordisk land. Disse kunne tenkes å ha blitt idømt samfunnsstraff hvis det hadde vært tillatt. Videre var det i 2015 til sammen 21 straffedømte som ble overført fra annet nordisk land til gjennomføring i Norge av dommer på fengsel i ett år eller mindre. Endelig var det i 2015 bare 7 straffedømte fra ett av de nordiske landene som var dømt i Norge til fengsel i ett år eller mindre og som ikke var overført til hjemlandet.

På bakgrunn av disse tallene antar departementet at de foreslåtte lovendringene ikke vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Det dreier seg om svært få domfelte som i dag blir idømt fengselsstraff, og som i de fleste tilfellene påbegynner straffegjennomføring her før overføring til hjemlandet.

Å behandle søknader om overføring av samfunnsstraff antas ikke å ville bli mer arbeidskrevende enn behandling av søknad om overføring av dom på fengselsstraff eller tilsyn/meldeplikt.

5.2 Endringer i straffegjennomføringsloven

Lovforslagene innebærer etter departementets vurdering ingen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

6.1 Endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff

Til § 7

Første punktum er nytt, og gir hjemmel for at «samfundstjeneste» fastsatt i Danmark eller Island og «samhällstjänst» fastsatt i Finland eller Sverige, på begjæring kan gjennomføres her i riket. I *andre punktum* er det presisert at bestemmelsen også omfatter svensk dom på «skyddstilsyn».

Til § 8

Første ledd første punktum er nytt. Blir det satt i verk gjennomføring av samfunnsstraff eller samfunnstjeneste etter § 7, foreslås det at reglene om samfunnsstraff gjelder så langt de passer. Annet punktum tilsvarer någjeldende første ledd første punktum, men er oppdatert i samsvar med endringene i § 7.

Annet ledd er nytt. Det anses hensiktsmessig at det fastsettes i de enkelte lands lovgivning at samfunnsstraffen eller samfunnstjenesten så langt det er mulig skal innrettes overensstemmende med det som er fastsatt i domslandet, og at gjennomføringslandets endringer skal tilsvare avgjørelsen så langt det lar seg gjøre. Det foreslås derfor i annet ledd at ved gjennomføringen her i riket av samfunnstjeneste eller samfunnsstraff, skal vilkår og bestemmelser som er fastsatt i avgjørelsen, etterleves så langt de ikke strider mot norsk rett. Ved motstrid skal slike vilkår og bestemmelser tilpasses slik at de så langt som mulig tilsvarer det som er fastsatt i avgjørelsen. Betegnelsen «avgjørelsen» er benyttet av hensyn til den islandske ordningen.

Tredje ledd tilsvarer nåværende annet ledd. Den foreslåtte endringen tar sikte på å harmonisere språkbruken i de nordiske lovene. Alle nordiske lover benytter enten betegnelsen «samfunnsstraff» eller «samfunnstjeneste». Uttrykket «den liknende reaksjonen» er derfor foreslått endret til «samfunnstjeneste».

Fjerde ledd tilsvarer nåværende tredje ledd.

I femte ledd er henvisningen til «tredje ledd» endret til «fjerde ledd».

Til § 9

Uttrykket «betinget dom eller dom på samfunnsstraff eller en liknende reaksjon» er endret til «dom på samfunnstjeneste eller samfunnsstraff eller en betinget dom». Henvisningen til omgjøring i Island refererer seg til at domstolen her ikke har anledning til å idømme samfunnsreaksjon, men at en ubetinget fengselsstraff etter søknad kan omgjøres til samfunnstjeneste av kriminalomsorgsmyndighetene. Det vises for øvrig til kommentarene til § 8 andre ledd.

Straffeloven § 39 tredje ledd og § 52 tredje ledd kommer til anvendelse selv om fullbyrding etter § 7 ikke er iverksatt.

Til § 10

Uttrykket i *første ledd* om «tilsyn og andre tiltak som det er truffet bestemmelse om i en betinget dom eller dom på samfunnsstraff» passer ikke. En dom på samfunnsstraff vil som hovedregel ikke angi noe om tilsyn eller andre tiltak. Betegnelsen «gjennomføring av dom på samfunnsstraff» er derfor en mer korrekt uttrykksmåte. Etter innføringen av samfunnsstraff kan det heller ikke fastsettes tilsyn som vilkår for betinget dom. Det er gjort tilsvarende redaksjonelle endringer i annet og tredje ledd.

Siste ledd er nytt. Reglene for straffullbyrding og over- og utlevering videre for andre forhold begått før overleveringen for personer som er overført fra Norge til en annen nordisk stat, gjelder tilsvarende for domfelte som overføres til Danmark, Finland, Island og Sverige for fullbyrding av frihetsstraff. Det er naturlig at personer som er overført for gjennomføring av dom på samfunnsstraff eller tiltak som det er truffet bestemmelse om i en betinget dom, gis tilsvarende beskyttelse.

Til § 17

«Samfunnstjeneste» er føyd til i *tredje punktum*.

Til § 20

Det er gjort en tilføyelse i *første ledd* slik at bestemmelsen også gjelder fullbyrding etter § 7.

6.2 Endringer i straffeloven

Til § 48

I forslaget til første ledd bokstav c utvides nedslagsområdet for samfunnstraff, slik at samfunnsstraff kan idømmes personer som har bosted i Norge eller et annet nordisk land.

Lovbrytere i andre nordiske land kan etter dette idømmes samfunnsstraff i Norge.

Bestemmelsen innebærer samtidig en presisering av at samfunnsstraff ikke skal idømmes når lovbryteren har bosted i et land som ikke har mulighet til overta dommen og gjennomføringen av samfunnsstraffen. Bestemmelsen er nærmere omtalt under punkt 3 ovenfor.

6.3 Endringer i straffegjennomføringsloven

Til § 5

Forslaget er omtalt i kapittel 4.1. Forskriftshjemmelen i bestemmelsens fjerde ledd foreslås opphevet, da en tilsvarende hjemmel finnes i § 1.

Til § 16 a

Forslaget er omtalt i kapittel 4.2. Straffegjennomføringsloven § 16 a annet ledd foreslås endret slik at bestemmelsene om timetallet og gjennomføringstiden for bøtetjeneste bringes i samsvar med det maksimale omfanget av den subsidiære fengselsstraffen i straffeloven § 55.

Til § 27

Forslaget er omtalt under kapittel 4.3. Endringen i bestemmelsens *tredje ledd første punktum* innebærer at kontrollmulighetene i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå også skal gjelde i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Dette betyr at kriminalomsorgen i fengsel med høyt sikkerhetsnivå også kan undersøke advokat eller offentlig myndighetsrepresentant som diplomatisk eller konsulær representant ved bruk av teknisk utstyr eller hund.

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 lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. og straffegjennomføringsloven mv. (overføring av samfunnsstraff 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 lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. og straffegjennomføringsloven mv. (overføring av samfunnsstraff mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. og straffegjennomføringsloven mv. (overføring av samfunnsstraff mv.)

I lov 15. november 1963 om fullbyrding av nordiske dommer på straff m.v. gjøres følgende endringer:

§ 7 skal lyde:

Samfunnstjeneste fastsatt i Danmark, Island, Finland eller Sverige kan på begjæring gjennomføres her i riket. Det samme gjelder tilsyn med personer som i et av de nevnte landene har fått betinget dom med tilsyn, eller som i Sverige er dømt til skyddstilsyn.

§ 8 skal lyde:

Blir det satt i verk gjennomføring av samfunnstjeneste etter § 7 første punktum, gjelder reglene om samfunnsstraff i straffeloven kapittel 8 så langt de passer. Blir det satt i verk tilsyn etter § 7 annet punktum, gjelder reglene om meldeplikt i straffeloven § 36.

Ved gjennomføringen her i riket av samfunnstjeneste eller samfunnsstraff, skal vilkår og bestemmelser som er fastsatt i avgjørelsen, etterleves så langt de ikke strider mot norsk rett. Ved motstrid skal slike vilkår og bestemmelser tilpasses slik at de så langt som mulig tilsvarer det som er fastsatt i avgjørelsen.

De særvilkår som er fastsatt i den betingede *dommen*, og de forutsetninger som gjelder for *samfunnstjenesten eller samfunnsstraffen*, får virkning her i riket så langt de passer. Departementet kan i samband med at det treffes avgjørelse etter § 17, foreta endring til så vidt mulig tilsvarende vilkår eller forutsetninger.

Bestemmelsene i straffeloven §§ 39 og 52 gjelder tilsvarende. Treffer retten avgjørelse om fullbyrding av en betinget frihetsstraff eller subsidiær frihetsstraff, skal denne fullbyrdes som fengselsstraff, jf. § 4. Hvis det i dommen ikke er fastsatt frihetsstraff, kan retten fastsette straffen eller overlate avgjørelsen til vedkommende myndighet i domslandet etter siste ledd.

Dersom omstendighetene taler for det, kan departementet eller retten overlate til vedkommende myndighet i domslandet å treffe avgjørelser hvor det etter reglene i fjerde ledd er spørsmål om å endre en betinget dom eller å fullbyrde frihetsstraff.

§ 9 skal lyde:

Når en person som i Danmark, Finland, Island eller Sverige har fått *en dom på samfunnstjeneste eller samfunnsstraff eller en betinget dom, eller som i Island har fått omgjort en ubetinget fengselsstraff til samfunnstjeneste*, her i riket blir funnet skyldig i en straffbar handling, kan retten, selv om det ikke er satt i verk tilsyn *eller øvrige tiltak* etter § 7, fastsette en samlet straff for begge handlingene i samsvar med reglene om dette i straffeloven §§ 39 tredje ledd eller 52 tredje ledd.

§ 10 skal lyde:

Til myndighetene i Danmark, Finland, Island eller Sverige kan det settes frem en begjæring om at det der settes i verk *gjennomføring av dom på samfunnsstraff eller tiltak som det er truffet bestemmelse om i en betinget dom,* avsagt her i riket.

Er gjennomføring av samfunnsstraff eller tiltak etter bestemmelse i en betinget dom i medhold av første ledd overført til myndighetene i Danmark, Finland, Island eller Sverige, gjelder bestemmelsene i straffeloven og straffegjennomføringsloven *om samfunnsstraff eller betinget dom* bare dersom domfelte her i riket kjennes skyldig i en straffbar handling, eller myndighetene i vedkommende land overlater til domstol her i riket å treffe avgjørelse om *fullbyrding av subsidiær frihetsstraff eller endring av den betingede dommen.*

Dersom myndighetene i det land som *gjennomføringen av dom på straff i frihet* er overført til, treffer bestemmelse om forlengelse *av gjennomføringstiden eller prøvetiden* eller om endring av særlige vilkår *fastsatt i dommen,* har denne *bestemmelsen* virkning her i riket.

For domfelte som er overført til Danmark, Finland, Island eller Sverige for gjennomføring av dom på samfunnsstraff eller tiltak etter bestemmelse i en betinget dom, gjelder bestemmelsen i § 6 tilsvarende så langt den passer.

§ 17 tredje punktum skal lyde:
Lyder dommen på frihetsstraff, *samfunnsstraff, samfunnstjeneste* eller en liknende reaksjon, skal den dømte i alminnelighet gis anledning til å uttale seg før vedtak gjøres.

§ 20 første ledd skal lyde:
Fullbyrding av straff *m.v.* etter §§ 1 og 3, jf. § 4, *og* § 7, skjer i samsvar med norsk rett, og de norske regler om løslating på prøve og om benådning gjelder tilsvarende.

II

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endring:

§ 48 første ledd bokstav c skal lyde:
Samfunnsstraff kan idømmes i stedet for fengselsstraff når
c) lovbryteren samtykker og har bosted i Norge, *Danmark, Finland, Island eller Sverige.*

III

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

§ 5 fjerde ledd oppheves.

§ 16 a annet ledd skal lyde:
Dersom vilkårene for bøtetjeneste er til stede, fastsetter kriminalomsorgen et timetall for bøtetjenesten fra 2 til *240* timer, og en gjennomføringstid fra 20 dager til *8* måneder.

§ 27 tredje ledd første punktum skal lyde:
Undersøkelse etter første ledd ved bruk av teknisk utstyr eller hund overfor advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan bare finne sted i avdeling med *høyt eller* særlig høyt sikkerhetsnivå.

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

MILJØMERKET TRYKKERI
07 MEDIA – 2041 0379