

Høringsnotat

Avdeling for kriminalitetsforebygging

Dato: 8. januar 2021

Saksnr: 20/6485

Høringsfrist: 5. februar 2021

HØRING – FORSLAG TIL REGLER OM STRAFFEGJENNOMFØRING VED UTBRUDD AV ALLMENN FARLIG SMITTSOM SYKDOM ELLER ANNEN EKSTRAORDINÆR OG ALVORLIG HENDELSE

Innhold

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	2
2	Bakgrunn	3
2.1	Innledning.....	3
2.2	Pandemier.....	4
2.3	Andre ekstraordinære og alvorlige hendelser	5
3	Nærmere om det generelle virkeområdet for straffegjennomføringsloven kapittel 3 A.....	6
3.1	Generelt	6
3.2	Forholdet til smittevernlovens terminologi.....	7
4	Nærmere om innholdet i de enkelte bestemmelsene i kapittel 3 A	10
4.1	Innledning.....	10
4.2	Besøk i fengsel	10
4.2.1	Gjeldende rett og bakgrunn	10
4.2.2	Departementets foreløpige vurdering.....	11
4.3	Utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte	12
4.4	Tiltak for å redusere antallet innsatte	13
4.5	Permisjon og frigang.....	14
4.6	Straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet.....	14
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	15
6	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.....	15
7	Lovforslag.....	19

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Straffegjennomføringsloven kapittel 3 A inneholder særskilte regler om tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19. Kapittelet oppheves 1. juni 2021, jf. straffegjennomføringsloven § 45 f. De behovene som ligger til grunn for dagens kapittel 3 A, antas å kunne gjøre seg gjeldende også etter 1. juni. Videre må det påregnes å kunne komme nye pandemier, og kriminalomsorgen kan rammes også av andre ekstraordinære og alvorlige hendelser. I dette høringsnotatet foreslås det derfor et nytt kapittel 3 A med regler som skal komme til anvendelse i slike situasjoner, og som kan bidra til en forsvarlig straffegjennomføring også under kriser.

Det nye kapittel 3 A foreslås innledet med en bestemmelse som angir virkeområdet for kapittelet (§ 45 a). Den går ut på at bestemmelsene i kapittelet kommer til anvendelse når det har inntrådt, eller er fare for, en ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet, og det på grunn av hendelsen er nødvendig med de tiltakene som kapittelet hjemler. I tillegg til pandemier, er også brann, terrorhandlinger, svikt i infrastruktur som vann og strøm, og omfattende skadeverk blant eksemplene på hendelser som kan åpne for anvendelse av bestemmelsene i kapittel 3 A.

Videre inneholder forslaget til kapittel 3 A de samme elementene som ligger i dagens kapittel 3 A, det vil si;

- en bestemmelse om besøk i fengsel (forslag til § 45 b)
- en bestemmelse om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte som smitteforebyggende tiltak (forslag til § 45 c)
- en bestemmelse om straffegjennomføring utenfor fengsel, i hovedsak med elektronisk kontroll (forslag til § 45 d)
- en bestemmelse om permisjon og frigang (forslag til § 45 e), og
- en bestemmelse om straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet (forslag til § 45 f)

Sammenlignet med dagens midlertidige regler, er innholdet i bestemmelsene tilpasset til å skulle omfatte også andre ekstraordinære og alvorlige hendelser, herunder annen allmennfarlig smittsom sykdom, enn covid-19. Bestemmelsen om besøk i fengsel er dessuten bygget noe ut, på to forskjellige måter. For det første fremgår det av forslaget til § 45 b første ledd at kriminalomsorgen under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom kan kreve at et besøk skal gjennomføres i samsvar med råd fra Folkehelseinstituttet. For det annet inneholder forslaget til bestemmelse nå en klar hjemmel for at kriminalomsorgen, dersom situasjonen krever det, for en periode på inntil to uker kan beslutte at det som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk i et fengsel eller en del av et fengsel. Bestemmelsen vil fortsatt kreve konkrete vurderinger av forholdene i det aktuelle fengselet.

Forslaget til § 45 c om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte innebærer at bestemmelsen kan komme til anvendelse både under covid-19 og ved utbrudd av andre allmennfarlige smittsomme sykdommer. Bestemmelsen er imidlertid begrenset til situasjoner med utbrudd av slik sykdom, og regulerer således ikke spørsmål om utelukkelse fra fellesskapet på grunn av andre typer hendelser.

Lovforslaget nå er ment å danne grunnlag for permanente regler, og inneholder derfor ikke forslag til et tidspunkt for opphevelse. Etter lovforslaget del II skal de nye reglene tre i kraft «straks». Dersom lovgivningsprosessen går raskt, betyr det

at de nye reglene kan tre i kraft før 1. juni 2021. I så fall vil de avløse dagens kapittel 3 A før samme dato.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

Kriminalomsorgen har 58 fengselslokasjoner rundt om i landet, og normalt er det til enhver tid mellom 3000 og 4000 innsatte i norske fengsler. Av disse sitter et varierende antall – ofte mellom 700 og 900 – i varetekt, i påvente av etterforskning eller pådømmelse av en straffesak. De dommene som gjennomføres i fengsel gjelder et bredt spekter av kriminalitet. Narkotikakriminalitet, voldtekt, andre seksuallovbrudd, drap og vold utgjør de største kategoriene lovbrudd som er representert i fengsel.

Over 90 prosent av de innsatte er menn, og ca. en tredel av de innsatte har utenlandsk statsborgerskap. Det er kartlagt at innsatte i fengslene har større helsemessige utfordringer enn befolkningen for øvrig. I perioden 2011 til 2013 ble det gjennomført en undersøkelse som viser at forekomsten av psykiske lidelser blant domfelte i fengsel i Norge er betydelig høyere enn i befolkningen for øvrig, og at mange av dem har flere psykiske lidelser samtidig. Personlighetsforstyrrelser, rusavhengighet og angst er blant de lidelser som var sterkt representert blant domfelte i fengsel. Det er nok fortsatt tilfelle.

Det generelle bildet av gruppen fengselsinnsatte har for øvrig endret seg over tid. Med muligheten til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel, er det i dag færre enn før som soner korte dommer i fengsel. Videre mottas det nå flere dommer for fullbyrding for seksuallovbrudd enn tidligere, og straffen for slike lovbrudd har blitt strengere. Dette har bidratt til at de innsatte nå generelt sitter på lengre dommer enn før. Et annet utviklingstrekk er at de innsatte i gjennomsnitt har blitt eldre. Andelen innsatte over 50 år økte fra 6 prosent i 2000 til 19 prosent i 2019.

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden 2019, og kan medføre sykdommen covid-19. Verdens helseorganisasjon har definert utbruddet av sykdommen som en pandemi, og i Norge er situasjonen definert som et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom.

Fengsel innebærer at mange mennesker bor eller arbeider under samme tak, med begrensede muligheter til å trekke seg tilbake fra kontakt med andre. Staten har ansvar for at det er forsvarlige forhold for innsatte, ansatte og andre som oppholder seg i fengsel. En pandemi kan medføre redusert kapasitet i kriminalomsorgen, blant annet på grunn av behov for større fysisk avstand mellom de som oppholder seg i fengsel, og fordi mange ansatte kan bli syke eller må være i karantene. Våren 2020 ble antallet innsatte i norske fengsler redusert til ca. 2500 for å forebygge negative konsekvenser av covid-19, men antallet innsatte kom opp i over 3000 igjen i løpet av høsten 2020. Per 4. januar 2021 var det totalt gjennom perioden 82 ansatte og 42 innsatte eller domfelte som har fått påvist covid-19.

Med hjemmel i koronaloven ble det ved kgl. res. 27. mars 2020 gitt en midlertidig forskrift om straffegjennomføring for å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19. Forskriften inneholdt bestemmelser om besøk i fengsel, gjennomføring av straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel, prøveløslatelse

fra fengselsstraff med vilkår om elektroniske kontrolltiltak, og straffavbrudd. På grunnlag av Prop. 111 L (2019–2020) og Innst. 287 L (2019–2020) vedtok Stortinget videre ved lov 26. mai 2020 nr. 49 et kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, med midlertidige regler om besøk i fengsel, prøveløslatelse med vilkår om elektroniske kontrolltiltak, og straffavbrudd. I henhold til lovvedtaket ble disse reglene opphevet 1. november 2020.

Ved lov av 18. desember 2020 nr. 148 fikk vi et nytt midlertidig kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven med bestemmelser som på ulike måter bidrar til at kriminalomsorgen kan gjennomføre straff på en forsvarlig måte i situasjonen med covid-19. Loven er vedtatt på bakgrunn av Prop. 36 L (202-2021) og Innst. 130 L (2020-2021). Bestemmelsene regulerer besøk i fengsel (§ 45 a), og gir hjemmel for at kriminalomsorgen, etter en konkret vurdering, kan beslutte at en innsatt helt eller delvis skal være utelukket fra fellesskap med andre innsatte når det følger av beslutning i medhold av smittevernloven at den innsatte skal være i isolasjon eller karantene, eller den innsatte har symptomer som er forenlig med covid-19 (§ 45 b). Videre inneholder kapittel 3 A en bestemmelse om utvidet adgang for kriminalomsorgen til å beslutte at en domfelt for en periode skal gjennomføre straffen utenfor fengsel, i hovedsak med fotlenke, når kapasiteten i kriminalomsorgen krever det og sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot (§ 45 c), en hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet (§ 45 d), og en bestemmelse som tydeliggjør at kriminalomsorgen etter en konkret vurdering kan nekte permisjon og frigang for en innsatt, samt omgjøre en innvilget permisjon eller frigang, dersom gjennomføring av denne antas å ville innebære en særskilt smitte- eller helsefare (§ 45 e). I henhold til § 45 f gjelder disse bestemmelsene til 1. juni 2021.

2.2 Pandemier

Folkehelseinstituttet betegner en pandemi slik:

«En pandemi er et sykdomsutbrudd som rammer svært mange mennesker og sprer seg over store deler av verden. Begrepet brukes hovedsakelig om infeksjonssykdommer. Det er gjennom historien beskrevet en rekke pandemier av ulikt omfang, alvorlighetsgrad og varighet.»

I dagens Norge er det særlig influensavirus man har i tankene når det gjelder mulige fremtidige pandemier, selv om også sykdommer som tuberkulose, kopper og hiv er eller har vært årsak til pandemier. Influensapandemier oppstår med ujevne mellomrom, og med varierende omfang og alvorlighet. En pandemi kan oppstå når et nytt influensavirus opptrer hos mennesker, og befolkningen helt eller i stor grad mangler immunitet mot dette viruset. Slike pandemier opptrer gjerne med 10-50 års mellomrom. Beslektede virus som i pandemiene er funnet hos ulike fugler og pattedyr. Disse anses som opphavet til pandemivirusene. I noen tilfeller er det tydelig at pandemiviruset var kryssninger mellom virus fra dyr og influensavirus hos mennesker. At en pandemi ebber ut, betyr ikke at pandemiviruset blir borte. Det vanlige er at det nye viruset tar plass som sesonginfluensavirus med mer begrensede utbrudd. I noen tilfeller blir tidligere sesonginfluensavirus fortrent, men det kan også skje at de gamle og nye virusene fortsetter å sirkulere side om side.

På Folkehelseinstituttets hjemmesider gis det et kort historisk tilbakeblikk. Den kanskje mest kjente pandemien er Svartedauden, som gjorde seg gjeldende midt på

1300-tallet. Den første veldokumenterte influensapandemien startet antakelig i Russland i 1889. Den spredte seg globalt, og opptrådte i bølger de nærmeste årene. Sykdommen tok i første rekke livet av eldre og svært unge. Spanskesyken ca. 1918 er den hittil mest alvorlige influensapandemien, og nær halvparten av jordens befolkning ble syke. Spanskesyken skyldtes influensa, men det geografiske utspringet er ikke klarlagt. Influensaviruset var ikke oppdaget på den tiden, men spanskesykeviruset er senere rekonstruert fra vevsprøver av ofre for sykdommen. Man anslår at mellom 2 og 3 prosent av de som ble syke døde, med mellom 40 og 50 millioner dødsfall på verdensbasis som resultat. Pandemien rammet særlig unge voksne, og nesten halvparten av dødsfallene var blant ellers friske personer i aldersgruppen 20-40 år. I tillegg var det høy dødelighet blant små barn.

En ny pandemi, Asiasyken, begynte i Kina i 1957, og spredte seg via Hong Kong til resten av verden. Særlig barn ble syke, men viruset som forårsaket pandemien var mindre dødelig enn under spanskesyken. Dette var første gang man hadde en vaksine mot influensa tilgjengelig under en pandemi, men den kom sent og i lavt antall i forhold til pandemiens utbredelse.

I 1968 oppstod det ytterligere en pandemi med utgangspunkt i det østlige Asia, kalt Hong Kong-syken. Denne pandemien ble relativt mild sammenlignet med tidligere pandemier, muligens fordi deler av befolkningen allerede hadde antistoffer mot en del av viruset. Denne pandemien kom til Norge særlig vinteren 1969-1970.

Svineinfluensaen i 2009, som skyldtes et virus med opprinnelse hos griser, har vært den hittil siste i rekken av pandemisk influensa. Pandemien hadde utgangspunkt i Mexico, men var rapportert fra 74 land da Verdens helseorganisasjon erklærte den som en pandemi i juni 2009. Pandemien ble erklært overstått i august 2010, men den gjorde seg gjeldende også etter den tid. Det er estimert at mellom 150 000 og 580 000 mennesker døde som følge av pandemien i løpet av det første året. 80 % av dødsfallene var i befolkningsgruppen under 65 år. De eldre var åpenbart bedre beskyttet, muligens fordi de hadde immunitet fra smitte med beslektede virus tidlig i livet. Viruset fra 2009 har siden sirkulert i forbindelse med influensas sesonger, og fra 2010 har et slikt virus vært inkludert i den årlige influensavaksinen.

Utbruddet av covid-19 ble erklært som en pandemi i mars 2020. Per 4. januar 2021 var det meldt totalt 50715 tilfeller av smitte av covid-19 i Norge, og registrert 449 dødsfall.

2.3 Andre ekstraordinære og alvorlige hendelser

Utbrudd av en pandemi er ikke det eneste typen hendelse som brått kan endre forholdene og redusere kapasiteten i kriminalomsorgen. Det samme kan være tilfelle eksempelvis dersom et fengsel blir rammet av brann, terrorhandling eller omfattende skadeverk, eller det oppstår svikt i nødvendig infrastruktur som strøm, vannforsyning eller annet. På samme måte som med covid-19, kan slike andre ekstraordinære og alvorlige hendelser kreve tiltak utenfor det som det normalt er behov for, herunder at et fengsel for en periode kanskje må helt ut av drift. For en hendelse som rammer bare ett fengsel, vil situasjonen i mange tilfeller kunne løses ved overføring av de innsatte til andre fengsler. Men rammer den et stort fengsel, eller flere fengsler samtidig, kan dette være behov for andre tiltak, også utenfor de som kriminalomsorgen normalt har til disposisjon.

3 Nærmere om det generelle virkeområdet for straffegjennomføringsloven kapittel 3 A

3.1 Generelt

Straffegjennomføringsloven regulerer ulike sider ved gjennomføringen av straff i og fengsel og straff i samfunnet. Reguleringen er utviklet med utgangspunkt i «normalsituasjoner», men gjenspeiler også at det i kriminalomsorgen kan oppstå uventede og alvorlige situasjoner som truer sikkerheten, slik det er påregnelig når mennesker er berøvet friheten. Eksempelvis gjelder dette straffegjennomføringsloven § 31 om besøk i fengsel, som blant annet angir at kriminalomsorgen kan kontrollere besøk gjennom tilsyn, overhøring av samtale mv., og at besøk i noen tilfeller kan nektes. Videre er samme lov § 37 første ledd, om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte i forebyggende øyemed, utslag av at det erfaringsmessig kan oppstå uforutsette og farlige situasjoner. Loven er imidlertid utformet primært med tanke på at det er forhold ved den innsatte eller dennes forbindelser – typisk tidligere adferd – som representerer en fare. Bortsett fra dagens midlertidige kapittel 3 A, som spesifikt gjelder situasjonen med covid-19, inneholder ikke straffegjennomføringsloven en særskilt regulering av situasjoner med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom eller andre typer ekstraordinære og alvorlige hendelser.

De behov for å hindre spredning av covid-19 og ta høyde for redusert kapasitet i kriminalomsorgen som ligger til grunn for dagens kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, antas å kunne vedvare også utover 1. juni 2021. Videre bør regelverket innrettes på en måte som tar høyde for at det fremover kan oppstå nye situasjoner med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som krever tiltak, og andre ekstraordinære og alvorlige hendelser med konsekvenser for straffegjennomføringen. På denne bakgrunn foreslår departementet nå permanente regler for slike situasjoner. For å understreke at de nye reglene bare skal komme til anvendelse i helt spesielle situasjoner, foreslås det at reglene fortsatt skal utgjøre et eget kapittel i straffegjennomføringsloven, fremfor å innarbeides i øvrige deler av loven.

Departementet ser det som hensiktsmessig at kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven innledes med en bestemmelse – § 45 a – som angir det generelle virkeområdet for bestemmelsene i kapittelet. Den innledende bestemmelsen må angi grunnforutsetningene for at de øvrige bestemmelsene i kapittel 3 A skal kunne komme til anvendelse. Utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom er blant de situasjoner som bør gi grunnlag for å anvende reglene. Det samme kan gjelde for brann, manglende tilførsel av vann eller strøm, terrorhandlinger, opprør, omfattende skadeverk mv.

Det ligger i sakens natur at det er vanskelig å forutse og beskrive alle typer kritiske situasjoner som kan kreve andre tiltak enn de som straffegjennomføringsloven hjemler. Den innledende bestemmelsen må derfor utformes mer generelt enn å angi klart definerte situasjoner. Fordi kapittel 3 A vil måtte hjemle begrensninger eller inngrep som etter omstendighetene kan oppleves som store for den som gjennomfører straff, bør det på den annen side i den innledende bestemmelsen markeres at terskelen for alvoret i situasjonen ligger høyt, og at bestemmelsene ikke kan ses som generelle utvidelser av hjemler i lovens ordinære kapitler. Departementet understreker samtidig at de enkelte bestemmelsene i kapittel 3 A

vil inneholde egne kriterier for når hver av dem kan anvendes. Den innledende bestemmelsen skal således bare angi en «minimumsterskel», og ikke alene være avgjørende for anvendelsen av de enkelte bestemmelsene i kapittelet.

Minimumsterskelen bør ikke være høyere enn at hjemlene kan tas i bruk når hensynet til liv og helse eller en forsvarlig straffegjennomføring tilsier det.

I tillegg til å angi at det må foreligge en ekstraordinær og alvorlig situasjon, bør det fremgå av den innledende bestemmelsen at det må være sammenheng mellom den ekstraordinære situasjonen som har oppstått, og behovet for å anvende de tiltak som kapittel 3 A hjemler. En slik sammenheng vil typisk foreligge dersom det på grunn av brann i besøksdelen av et fengsel for en periode blir nødvendig å nekte besøk etter § 45 b. Eksempelvis er det derimot vanskelig å se for seg at brann i deler av en fengselsbygning kan medføre behov for å omgjøre innvilget permisjon etter § 45 e.

Etter dette går forslaget til § 45 a ut på at anvendelsesområdet for bestemmelsene i kapittel 3 A skal være «når det har inntrådt, eller er fare for, en ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet, og det på grunn av hendelsen er nødvendig med tiltak etter dette kapittelet».

3.2 Forholdet til smittevernlovens terminologi

Smittevernloven skal verne befolkningen mot smittsomme sykdommer, herunder ved å sikre at myndighetene setter i verk nødvendige smitteverntiltak.

Smittevernloven § 1-3 første ledd nr. 1 og 2 definerer hva som i den loven menes med «smittsom sykdom» og «smittet person». Det fremgår av definisjonen av smittsom sykdom at uttrykket gjelder sykdom eller smittebærertilstand som er forårsaket av en mikroorganisme eller en parasitt som kan overføres blant mennesker. Det er altså tale om en situasjon med overføring av et biologisk smittestoff. En ren mental påvirkning, slik som at uro eller sinne kan bre seg i en gruppe, omfattes klart nok ikke av uttrykket «smittsom sykdom».

I smittevernloven § 1-3 første ledd nr. 3 og nr. 4 defineres henholdsvis «allmennfarlig smittsom sykdom» og «alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom» slik:

«3. allmennfarlig smittsom sykdom: en sykdom som er særlig smittsom, eller som kan opptre hyppig, eller har høy dødelighet eller kan gi alvorlige eller varige skader, og som

a) vanligvis fører til langvarig behandling, eventuelt sykehusinnleggelse, langvarig sykefravær eller rekonvalesens, eller

b) kan få så stor utbredelse at sykdommen blir en vesentlig belastning for folkehelsen, eller

c) utgjør en særlig belastning fordi det ikke finnes effektive forebyggende tiltak eller helbredende behandling for den

4. alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom: et utbrudd eller fare for utbrudd som krever særlig omfattende tiltak. Helsedirektoratet kan i tvilstilfelle avgjøre når det foreligger et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom».

Som det fremgår, innledes definisjonen av «allmennfarlig smittsom sykdom» med at det må være tale om en sykdom som er særlig smittsom, eller som kan opptre hyppig, eller har høy dødelighet eller kan gi alvorlige eller varige skader. I tillegg oppstiller bokstavene a) til c) ulike alternative tilleggskriterier for vurderingen av om en smittsom sykdom er «allmennfarlig» i smittevernlovens forstand. Selv om

vilkårene er forholdsvis detaljert utformet, beror de på skjønn. Vurderingen av en smittsom sykdom kan også endres over tid. For at det skal være klarhet om innholdet, er Helsedirektoratet tillagt myndighet til å fastsette i forskrift hva som skal anses som en «allmennfarlig smittsom sykdom» i smittevernlovens forstand. I NOU 1990: 2 *Lov om vern mot smittsomme sykdommer (Smitteloven)*, som er en del av forarbeidene til loven, er likevel enkelte sykdommer kommentert særskilt. Blant annet gis det uttrykk for at poliomyelitt må klassifiseres som allmennfarlig, og at det samme vil kunne gjelde eksempelvis difteri. Videre uttales det (NOU 1990: 2 side 218):

«Influenza er eksempel på en helt annen type sykdom. Den oppfyller klart de to første hovedkriteriene om høy smittsomhet og hyppig opptreden. Derimot kan sykdommen – slik den vanligvis opptrer under de årvisse epidemiene i Norge – neppe betraktes som så alvorlig at det tredje og fjerde hovedkriteriet oppfylles. Sykdommen betyr heller ikke noen særlig stor belastning på helsetjenesten, selv om den kan være alvorlig nok for personer med svekket motstandskraft og som av den grunn kan trenge legehjelp. Belastningskriteriet a kan neppe sies å bli oppfylt. Derimot kan det oppstå tvil om ikke sykdommen oppfyller det siste av tilleggskriteriene c i og med at forebyggelse ved vaksinasjon i stor målestokk neppe er praktisk gjennomførbar. Noen spesifikk behandling av sykdommen fins fortsatt ikke. Helsedirektoratet mener at ut fra alminnelig faglig skjønn kan influensa ikke betraktes som allmennfarlig. Helt annerledes stiller det seg når sykdommen, med mange års mellomrom, opptrer i en spesielt ondartet, pandemisk form. Da vil den oppfylle samtlige kriterier inklusive tilleggskriteriet b om at den kan lamme samfunnsmaskineriet. Denne formen for influensa vil måtte klassifiseres som allmennfarlig.»

I forskrift av 1. januar 1995 nr. 100 om allmennfarlige smittsomme sykdommer angis hva som regnes som en slik sykdom i smittevernlovens forstand. Oppregningen der inkluderer blant annet «2019-nCoV» og «Alvorlig, akutt luftveissyndrom – sars», og en rekke seksuelt overførbare sykdommer.

I NOU 1990: 2 kommenteres videre også definisjonen i § 1-3 første ledd nr. 4 av uttrykket «alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom». På side 217-218 uttales det:

«Med et utbrudd av smittsom sykdom forstås opptreden i et område av tilfeller som klart overstiger det forventede antall. Alvorlig vil et utbrudd være hvis det dreier seg om en allmennfarlig smittsom sykdom med utpreget spredningstendens og det vil kreves omfattende tiltak for å bringe utbruddet under kontroll.

Hvor mange tilfeller det må dreie seg om før man kan tale om et utbrudd, avhenger av flere forhold. Det kommer an på hva slags smittestoff som er årsaken, befolkningens størrelse og sammensetning, om befolkningen har vært i kontakt med smittestoffet tidligere, tiden på året m.v.

Hvis en allmennfarlig smittsom sykdom aldri har opptrådt i et område, eller det har gått lang tid siden sist den ble registrert, vil et enkelt tilfelle gi grunn til øyeblikkelig rapportering og granskning. Det foreligger da fare for et alvorlig utbrudd. Opptrer to eller flere tilfeller som kan ha smitemessig sammenheng, betyr dette at det foregår en overføring av smittestoff i befolkningen og at man står overfor et utbrudd som kan utvikle seg i alvorlig retning.

Det kan oppstå tvil om det foreligger et alvorlig utbrudd av allmennfarlig sykdom når det dreier seg om en økning i antall tilfeller av en sykdom som normalt forekommer i landet. Hvorvidt økningen er så stor at den kan karakteriseres som et alvorlig utbrudd, må vurderes ut fra kjennskap til smittestoffets natur, smitemåter, befolkningens immunstatus og andre epidemiologiske forhold.

I situasjoner hvor det kan herske tvil om det foreligger et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig sykdom, må det forutsettes at Helsedirektoratet må kunne avgjøre i tvilstilfelle om det foreligger et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom. Dette er uttrykkelig nevnt i bestemmelsen.»

I Helsedirektoratets vedtak av 12. mars 2020 om møteforbud og stengning av virksomhet er det lagt til grunn at covid-19 utgjør et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Det samme fremgår av rundskriv I-5/2020 av 17. april 2020 fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Definisjonene i smittevernloven § 1-3 er avgjørende for rekkevidden av ulike rettigheter og plikter etter den loven. Selv om smittevernloven ikke er utformet med særskilt tanke på straffegjennomføring, mener departementet at terminologien og definisjonene der med fordel kan nyttes også i dette arbeidet, ved fastsettelse av kriterier for når utbrudd av en smittsom sykdom skal kunne åpne for anvendelse av reglene i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. I så fall må det vurderes om dette kriteriet skal være utbrudd av «allmennfarlig smittsom sykdom» som definert i smittevernloven § 1-3 første ledd nr. 3, eller et «alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom» som definert i samme bestemmelse nr. 4.

Som det fremgår av punkt 3.1 ovenfor, er departementets foreløpige vurdering at straffegjennomføringsloven kapittel 3 A bør knyttes til «allmennfarlig smittsom sykdom». Dette uttrykket er således benyttet i kapitteloverskriften og i forslaget til straffegjennomføringsloven §§ 45 b, 45 c og 45 e, og allmennfarlig smittsom sykdom vil kunne utgjøre en «ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet» etter straffegjennomføringsloven § 45 a. Begrunnelsen for denne vurderingen er særlig at allerede situasjonen med en «allmennfarlig smittsom sykdom» er alvorlig. Som nevnt forbeholdes dette sykdom som er særlig smittsom, eller som kan opptre hyppig, eller har høy dødelighet eller kan gi alvorlige eller varige skader. Det forutsettes også at ulike alternative tilleggskriterier er oppfylt, herunder at sykdommen fører til langvarig behandling, eventuelt sykehusinnleggelse, kan få så stor utbredelse at sykdommen blir en vesentlig belastning for folkehelsen, eller utgjør en særlig belastning fordi det ikke finnes helbredende behandling for den. Terskelen er således høy. Det samme uttrykket, «allmennfarlig smittsom sykdom», inngår som del av terskelen også for andre viktige rettsvirkninger etter smittevernloven, herunder for Kongens kompetanse etter § 7-12.

Departementet understreker samtidig at dette valget av uttrykk ikke alene vil være avgjørende for anvendelse av § 45 c om utelukkelse fra fellesskapet, siden den bestemmelsen krever at det er tale om sykdom, eller symptomer på sykdom, som er underlagt beslutning om isolasjon eller karantene.

Uttrykket allmennfarlig smittsom sykdom inkluderer ulike sykdommer som smitter på forskjellig måte. Det vil være et krav for å kunne ta i bruk de særskilte hjemlene i kapittel 3 A at den aktuelle sykdommen er av relevans for straffegjennomføringen, og at sykdommen eller smittefaren krever den type tiltak som hjemles i de ulike bestemmelsene i kapittel 3 A. Dette vil følge dels av kravet i § 45 a om at hendelsen må gjøre det nødvendig med tiltak etter kapitlet, og dels av vilkårene i de øvrige bestemmelsene i kapitlet. Kravet til sammenheng mellom sykdommen og behovet vil være oppfylt når det foreligger en allmennfarlig sykdom som smitter ved dråpesmitte, berøring, eller enda lettere.

Legionella er eksempel på en allmennfarlig smittsom sykdom som ikke smitter på en måte som har implikasjoner for besøk mv. i fengsel.

4 Nærmere om innholdet i de enkelte bestemmelsene i kapittel 3 A

4.1 Innledning

Foruten den innledende bestemmelsen i § 45 a, består forslaget i hovedsak av de samme bestemmelsene som i dagens kapittel 3 A. Sammenlignet med dagens § 45 a, er forslaget til § 45 b om besøk bygget ut med en hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte at besøk i fengsel skal gjennomføres i samsvar med råd fra Folkehelseinstituttet, og en regel om at kriminalomsorgen for en begrenset periode kan beslutte at det ikke skal gjennomføres besøk ved et helt fengsel eller en hel fengselsavdeling. Dette er tema for punkt 4.2 nedenfor. For øvrig er utformingen av bestemmelsen om besøk i fengsel (nå § 45 b) og bestemmelsen om permisjon og frigang (fortsatt § 45 e) justert for å være tilpasset også andre situasjoner med en ekstraordinær og alvorlig hendelse enn covid-19 og andre allmennfarlige smittsomme sykdommer, jf. punkt 3 ovenfor. Bestemmelsen om utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte som et smitteforebyggende tiltak (nå § 45 c) er justert for å dekke også andre tilfeller av en allmennfarlig smittsom sykdom enn covid-19.

Forslaget i høringsnotatet her er utarbeidet mens koronapandemien fortsatt gjør seg gjeldende, og er påvirket av erfaring med nettopp denne. Både pandemier og andre ekstraordinære og alvorlige hendelser kan kreve andre typer tiltak enn de som ligger i lovforslaget her. En hendelse som rammer bare ett fengsel, vil i mange tilfeller kunne håndteres ved overføring av de innsatte til andre etablerte fengsler. Men rammer hendelsen et stort fengsel, eller flere fengsler samtidig, kan det være behov for andre tiltak med større konsekvenser for innsatte og ansatte. Ett av dem kan være å benytte andre lokaler enn dem kriminalomsorgen normalt benytter som fengsel. Det kan også tenkes behov for at kriminalomsorgen av kapasitetsgrunner må innhente bistand fra andre offentlige etater eller andre aktører.

Forslaget i høringsnotatet her kan ikke ses som en uttømmende regulering av hvilke tiltak som kan være rettmessig i en situasjon med en ekstraordinær og alvorlig hendelse. Departementet vil vurdere om det bør foreslås ytterligere regulering. For en virksomhet som kriminalomsorgen vil det for øvrig aldri kunne utelukkes å oppstå behov for å iverksette tiltak på grunnlag av nødrett.

4.2 Besøk i fengsel

4.2.1 Gjeldende rett og bakgrunn

Straffegjennomføringsloven § 31 regulerer adgangen til å motta besøk i fengsel. Nektelse av besøk innebærer et inngrep i den innsattes rett til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8. For at adgangen til å begrense besøk skal være lovlig, må begrensningen forfølge et legitimt formål, være nødvendig i et demokratisk samfunn og ha hjemmel i lov, jf. artikkel 8 nr. 2. Kravet om at et inngrep må være nødvendig i et demokratisk samfunn, innebærer at det må foreligge et presserende samfunnsmessig behov, og at inngrepet må være proporsjonalt i forhold til

formålet. Som beskrevet i Prop. 111 L (2019-2020) punkt 4 og Prop. 36 L (2020-2021) punkt 3, er det funnet behov for en særskilt bestemmelse om adgang til å nekte besøk som følge av covid-19, se dagens § 45 a i straffegjennomføringsloven. Det følger av § 45 a at spørsmål om nektelse av besøk skal undergis en konkret vurdering. I Prop. 36 L (2020-2021) nevnes blant annet at nektelse av besøk er «enkeltvedtak» i forvaltningslovens forstand.

Når det gjennomføres besøk i en tid med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, vil det – for å redusere faren for smitte – være viktig at den innsatte og de besøkende respekterer de generelle smittevern rådene som er gitt for sosial omgang under pandemien. Kriminalomsorgsdirektoratet har tatt opp at det for kriminalomsorgen kan være utfordrende å ta imot besøkende i fengsel uten å ha et klart grunnlag for å kunne håndheve åpenbare brudd på smittevern rådene. Direktoratet mener at det bør vurderes en egen hjemmel for å pålegge besøkende å gjennomføre besøket i samsvar med smittevern rådene, eksempelvis med avstand eller en glassvegg mellom den innsatte og de besøkende. Videre har Kriminalomsorgsdirektoratet tatt opp at noen typer beslutninger, herunder om å nekte besøk, bør kunne treffes på noe mer generell basis enn å måtte vurderes for den enkelte innsatte. I noen tilfeller, på steder der smitten har vært spesielt utbredt, har kriminalomsorgen funnet det nødvendig å treffe mer generelle beslutninger om at det ikke skal gjennomføres besøk.

4.2.2 Departementets foreløpige vurdering

Det må legges til grunn at de generelle rådene som Folkehelseinstituttet gir for den enkeltes adferd under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, er av betydning for smitterisikoen. Under covid-19-pandemien er det gitt slike råd om å holde fysisk avstand, vaske hender og unngå sosial kontakt ved symptomer på luftveisinfeksjoner. Departementet er enig med Kriminalomsorgsdirektoratet i at det bør kunne kreves at besøk i fengsel skal gjennomføres på en måte som er i samsvar med de generelle smittevern rådene. På den bakgrunnen foreslår departementet at bestemmelsen om besøk i fengsel får et nytt første ledd, se forslaget til § 45 b.

Kontakt mellom foreldre og barn bør stå i en særstilling. Det er derfor lagt inn i merknadene til bestemmelsen (punkt 6) at bestemmelsen skal praktiseres på en måte som ikke stenger for at foreldre kan ha fysisk kontakt med egne mindreårige barn.

I noen tilfeller er det som nevnt funnet nødvendig å beslutte for et helt fengsel eller en hel fengselsavdeling at det for en periode som hovedregel ikke skal gjennomføres fysiske besøk. I praksis kan dette være nærliggende når det er spesielt utbredt smitte av en allmennfarlig smittsom sykdom i det aktuelle geografiske området, eller kriminalomsorgens kapasitet til å gjennomføre besøk er sterkt begrenset som følge av en allmennfarlig sykdom eller karanteneopphold mv. tilknyttet en slik sykdom. I slike tilfeller kan det være krevende for etaten å måtte treffe en avgjørelse for hvert enkelt tilfelle. Erfaring fra tiden med covid-19 har vist at ulike typer institusjoner har måttet stenge for besøk, og kriminalomsorgen mener for sin del at nektelse av besøk i den første tiden etter utbruddet av denne pandemien har hatt stor betydning for at etaten har lyktes med å unngå omfattende smitteutbrudd i fengslene. På denne bakgrunnen har departementet i § 45 b annet ledd foreslått et nytt punktum om at kriminalomsorgen, for en periode på inntil to uker, kan beslutte at det som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk i et fengsel eller en nærmere angitt del av et fengsel der smittesituasjonen eller kapasiteten i fengselet krever det (forslaget til § 45 b annet

ledd annet punktum). Det vil være naturlig at kriminalomsorgen konfererer kommunens smittevernfarende ekspertise i forbindelse med en slik beslutning.

Med forslaget til § 45 b annet ledd annet punktum blir det tydeligere enn etter første punktum at kriminalomsorgen – når vilkårene i bestemmelsen er oppfylt – kan nekte besøk også ut fra mer generelle faktorer enn at det er noe spesielt med den konkrete innsatte eller besøkende. Men det vil fortsatt måtte være forhold på det aktuelle stedet som krever tiltaket. Ved at bestemmelsen gjelder beslutning om en «hovedregel», vil kriminalomsorgen videre fortsatt i noen grad måtte foreta konkrete vurderinger for å fange opp tilfeller der særskilte hensyn tilsier at det åpnes for besøk. Ordningen antas likevel å kunne avlaste kriminalomsorgen, siden det i praksis vil være enklere å avslå besøk under en slik hovedregel. Det foreslås ikke unntak fra den alminnelige adgangen til å påklage enkeltvedtak.

Etter forvaltningsloven § 42 kan forvaltningen beslutte at et vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller en klage er avgjort. I praksis kan det vanskelig tenkes aktuelt å gi en klage over nektelse av besøk oppsettende virkning, i den forstand at besøket tillates i påvente av at klagen behandles.

4.3 Utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte

Det følger av straffegjennomføringsloven § 17 at innsatte i fengsel i utgangspunktet har rett til fellesskap med andre innsatte. Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte kan etter omstendighetene innebære et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og krever hjemmel i lov. Inngrep må forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. I tillegg gir Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene føringer for isolasjon og ivaretagelse av behovet for meningsfylt menneskelig kontakt. Forholdene i fengsel skal aldri innebære tortur eller annen nedverdiggende eller umenneskelig behandling eller straff, jf. Grunnloven § 93 og EMK artikkel 3.

Straffegjennomføringsloven § 37 gir regler om utelukkelse fra fellesskapet som et forebyggende tiltak. Bestemmelsen regulerer et stort spekter av situasjoner, og omhandler utelukkelse både på grunn av forhold ved den enkelte og på grunn av forhold i fengselet (akutte bygnings- og bemanningsmessige forhold), og den regulerer utelukkelse av innsatte både enkeltvis og flere sammen. Departementet gjennomgår straffegjennomføringslovens regler om utelukkelse og tvang, på bakgrunn blant annet av Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler (Dok 4:3 (2018-2019)).

Smittevernloven skal verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke utbredelse av smitte. Loven gir nasjonale og kommunale myndigheter hjemmel for å fastsette ulike restriksjoner av smittevernhensyn. Ved forskrift av 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften), fastsatt ved kgl. res. med hjemmel i smittevernloven § 7-12 mv., er det fastsatt nasjonale krav om karantene og andre restriksjoner for å hindre eller begrense spredningen av covid-19. Videre har kommunene fastsatt ulike restriksjoner i medhold av smittevernloven kapittel 4.

Straffegjennomføringsloven § 45 b inneholder en særskilt bestemmelse om utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte som et smitteforebyggende tiltak. Det følger av bestemmelsen at det kan være aktuelt at kriminalomsorgen treffer beslutning om at en innsatt skal være utelukket fra fellesskapet med andre innsatte

når det enten følger av en beslutning i medhold av smittevernloven at den innsatte skal være i isolasjon eller karantene, eller vedkommende har symptomer som er forenlig med covid-19. En beslutning om utelukkelse etter § 45 b forutsetter videre at utelukkelsen er nødvendig for å forebygge smitte, og at den ikke vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den innsatte, se også Prop. 36 L (2020-2021) punkt 4 og merknadene til bestemmelsen. I likhet med de øvrige bestemmelsene i dagens kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, oppheves § 45 b 1. juni 2021.

De forhold som ligger til grunn for dagens § 45 b kan gjøre seg gjeldende også etter 1. juni 2021, og behovet vil kunne oppstå også i andre tilfeller med utbrudd av en allmennfarlig smittefarlig sykdom. Bestemmelsen foreslås derfor å skulle inngå i det nye kapittel 3 A, nå som § 45 c. I motsetning til de øvrige bestemmelsene i kapitlet, vil imidlertid rekkevidden av § 45 c være begrenset til hendelser med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Begrunnelsen for dette er særlig at straffegjennomføringsloven § 37 inneholder omfattende hjemler for utelukkelse fra fellesskapet på grunn av sikkerhetsmessige forhold, og i noen grad også på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold. Departementet utelukker ikke at det kan bli aktuelt å foreslå en ny bestemmelse om utelukkelse fra fellesskapet som dekker alle eller flere av de ulike situasjonene som inngår i forslaget til § 45 a. Dette kan det eksempelvis være naturlig å vurdere i det generelle arbeidet som departementet gjennomfører med revisjon av reglene om utelukkelse og tvang. Rekkevidden av forslaget til § 45 c er imidlertid som nevnt begrenset til situasjoner med utbrudd (eller fare for utbrudd) av en allmennfarlig smittsom sykdom.

4.4 Tiltak for å redusere antallet innsatte

En ekstraordinær og alvorlig hendelse vil kunne medføre behov for å redusere antallet innsatte i fengsel. Under en pandemi vil et slik behov blant annet kunne oppstå fordi det må være større fysisk avstand mellom mennesker enn ellers, eller kapasiteten i kriminalomsorgen reduseres fordi mange ansatte blir syke eller må være i karantene. Kriminalomsorgen vil kunne justere antallet innsatte gjennom begrenset innkalling til soning, beslutning om løslatelse noe før den domfelte har oppfylt vilkårene for prøveløslatelse etter hovedregelen i straffegjennomføringsloven § 42 første ledd, jf. tredje og fjerde ledd, overføring til straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel i samsvar med straffegjennomføringsloven § 16 a og straffegjennomføringsforskriften kapittel 7, og straffavbrudd etter straffegjennomføringsloven § 35. Som det fremgår av Prop. 36 L (2020-2021) punkt 5, er det likevel funnet behov for en særskilt hjemmel i situasjonen med covid-19. Straffegjennomføringsloven § 45 c inneholder derfor en bestemmelse som i noen grad utvider adgangen for kriminalomsorgen til å beslutte at en innsatt for en begrenset periode skal gjennomføre straffen med elektronisk kontroll utenfor fengsel. Videre følger det av § 45 c annet ledd at det for en kort periode kan besluttes at den innsatte skal sone utenfor fengsel i påvente av at utstyret for den elektroniske kontrollen installeres. Som de øvrige bestemmelsene i dagens kapittel 3 A, oppheves bestemmelsen 1. juni 2021.

Et tilsvarende behov for å kunne redusere antallet innsatte vil kunne følge også av fremtidige pandemier, og av andre typer ekstraordinære og alvorlige hendelser enn covid-19. Dagens § 45 c foreslås derfor å skulle inngå i det nye kapittel 3 A, nå som § 45 d. Det vises til Prop. 36 L (2020-2021) og Innst. 130 L (2020-2021) om innholdet i dagens § 45 c. Mens bestemmelsen i dag er begrenset til å gjelde konsekvenser som følge av covid-19, vil § 45 d i prinsippet gjelde for alle de

situasjoner som § 45 a omfatter. Det følger imidlertid av bestemmelsene at den utvidede adgangen til å beslutte straffegjennomføring utenfor fengsel bare vil gjelde situasjoner der kapasiteten i kriminalomsorgen er redusert på grunn av en ekstraordinær og alvorlig hendelse, når tiltaket er nødvendig av kapasitetsgrunner, og det ikke foreligger sikkerhetsmessige grunner som taler imot denne gjennomføringsformen i det aktuelle tilfellet.

4.5 Permisjon og frigang

Det følger av straffegjennomføringsloven § 33 at den som gjennomfører straff i fengsel kan innvilges permisjon av kort varighet dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler imot det, og det er særlige og vektige grunner som taler for permisjon, eller permisjon anses formålstjenlig for den videre gjennomføringen av straffen. Videre følger det av straffegjennomføringsloven § 20 at en innsatt kan innvilges frigang for å delta i arbeid, opplæring, program eller andre tiltak utenfor fengselet dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler imot, og det ikke er grunn til å anta at den innsatte vil unndra seg gjennomføringen av straffen. Med en uoversiktlig smittesituasjon, anså kriminalomsorgen det i første fase av covid-19-pandemien som nødvendig at innsatte i en periode ikke fikk innvilget permisjon og frigang. På bakgrunn av forslag i Prop. 36 L (2020-2021) og Innst. 130 L (2020-2021) inneholder straffegjennomføringsloven § 45 e nå en bestemmelse som gjør det tydelig at kriminalomsorgen etter en konkret vurdering kan nekte permisjon eller frigang for en innsatt, eller omgjøre beslutning om innvilgelse av dette, dersom permisjonen eller frigangen antas å ville innebære en særskilt smitte- eller helsefare. Bestemmelsen inngår i kapittel 3 A om tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19, og er således begrenset til situasjoner under denne pandemien.

Som det fremgår av punkt 7 i nevnte proposisjon, er utgangspunktet for reguleringen i § 45 e at kriminalomsorgen i en del tilfeller *kan* innvilge permisjon eller frigang, men at den innsatte ikke har et rettskrav på å få innvilget en søknad om dette. Juridisk sett var det derfor ikke behov for en særskilt regulering om dette i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. Med dagens § 45 e er imidlertid adgangen til å nekte innvilgelse tydeliggjort, og bestemmelsen gir en uttrykkelig hjemmel for at kriminalomsorgen kan trekke tilbake en allerede innvilget permisjon eller frigang. For øvrig vises til Prop. 36 L (2020-2021) og Innst. 130 L (2020-2021) om bakgrunnen for, og innholdet i, § 45 e.

Et tilsvarende behov for å kunne nekte permisjon eller frigang vil kunne gjøre seg gjeldende også etter 1. juni 2021, og følge også av fremtidige pandemier eller andre ekstraordinære og alvorlige hendelser. Dagens § 45 e foreslås derfor å skulle inngå i det nye kapittel 3 A. På samme måte som for § 45 d, vil dette innebære at bestemmelsen i prinsippet vil gjelde for alle de situasjoner som § 45 a omfatter. Siden heller ikke andre deler av straffegjennomføringsloven gir rettskrav på å få innvilget en søknad om permisjon eller frigang, har denne utvidelsen begrenset rettslig betydning.

4.6 Straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet

I perioden med covid-19 har det i en del tilfeller blitt nødvendig å avbryte gjennomføringen av straff i samfunnet. På bakgrunn av forslag i Prop. 36 L (2020-2021) og Innst. 130 L (2020-2021) inneholder straffegjennomføringsloven § 45 d

nå en hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte å avbryte gjennomføringen av samfunnsstraff, bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring dersom gjennomføringen på grunn av pålegg eller anbefaling fra helsemyndighetene eller endringer hos kriminalomsorgens oppdragsgivere ikke lar seg gjennomføre. Beslutningen skal fastsettes for en begrenset tid, som ikke kan være lenger enn hindringen må antas å vedvare. Det fremgår videre av bestemmelsen at dersom den som gjennomfører samfunnsstraff er under 18 år, skal straffavbrudd så vidt mulig unngås. Adgangen til å stille vilkår for den perioden straffen er avbrutt, er regulert i § 45 d annet ledd. Utgangspunkt og hovedregel er at det ikke kan stilles særskilte vilkår for denne perioden, men dersom det etter en konkret vurdering finnes nødvendig av sikkerhetsmessige grunner, kan det stilles vilkår om at den som gjennomfører straff skal melde seg for kriminalomsorgen innen nærmere angitte tidspunkter. For øvrig vises til Prop. 36 L (2020-2021) og Innst. 130 L (2020-2021) om innholdet i dagens § 45 d.

Et tilsvarende behov for å kunne avbryte straff i samfunnet vil kunne gjøre seg gjeldende også etter 1. juni 2021, og i forbindelse med andre typer ekstraordinære og alvorlige hendelser enn covid-19. Innholdet i dagens § 45 d foreslås derfor å skulle inngå i det nye kapittel 3 A, nå som § 45 f. Med en slik regulering vil bestemmelsen i prinsippet gjelde for alle de situasjoner med en ekstraordinær og alvorlig hendelse som § 45 a favner. Bestemmelsen inneholder imidlertid egne begrensninger, herunder om anvendelse overfor personer under 18 år, som vil gjelde selv om spekteret av situasjoner etter § 45 a er bredere enn rekkevidden av dagens kapittel 3 A.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i høringsnotatet skal bidra til å sikre forsvarlige forhold i kriminalomsorgen under utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom eller andre ekstraordinære og alvorlige hendelser som truer liv, helse eller sikkerhet. Forslagene til §§ 45 b, 45 c og 45 e gjelder innsatte i fengsel, og tiltakene (nektelse av besøk, utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte og nektelse av permisjon eller frigang) kan oppleves som inngripende for dem. Forslaget til § 45 f om straffavbrudd for den som gjennomfører straff i samfunnet, kan på samme måte oppleves negativt for denne gruppen. Reglene er imidlertid utformet på en måte som innebærer at tiltakene bare skal benyttes når forholdene krever det, og tiltakene skal langt på vei vurderes i relasjon til den enkelte domfelte eller innsatte. Forslaget til § 45 d åpner i prinsippet for en lettere gjennomføringsform, og kan således ikke anses inngripende overfor den domfelte. Muligheten for straffegjennomføring etter bestemmelsen vil dessuten være betinget av samtykke fra den domfelte og eventuelle andre personer over 18 år som denne bor sammen med, og av kriminalomsorgens kapasitet til å gjennomføre straff med fotlenke utenfor fengsel.

Departementet ser ikke at forslagene innebærer særskilte økonomiske eller administrative konsekvenser. Eventuelle merutgifter til gjennomføring av reglene dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets eksisterende budsjетrammer.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 17 første ledd:

Bestemmelsen bygges ut for å gjøre det synlig at § 45 c første ledd første punktum inneholder en hjemmel for å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte.

Til § 31 første ledd:

Bestemmelsen bygges ut for å gjøre det synlig at § 45 b inneholder en hjemmel for å nekte besøk i fengsel.

Til overskriften til kapittel 3 A:

Overskriften markerer anvendelsesområdet for kapittelet. Den mer presise avgrensningen ligger i forslaget til § 45 a.

Til § 45 a

Det vises til punkt 3 i høringsnotatet her.

Den foreslåtte bestemmelsen er ny, og angir virkeområdet for bestemmelsene i kapittel 3 A. Innholdet i § 45 a innebærer at reglene i kapittelet vil ha et bredere anvendelsesområde enn covid-19. Bestemmelsen oppstiller to vilkår for anvendelse av bestemmelsene;

- at det foreligger en ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet, eller fare for en slik hendelse, og
- at det på grunn av denne hendelsen er nødvendig med ett eller flere av de tiltakene som de øvrige bestemmelsene i kapittelet hjemler

De to vilkårene er kumulative.

Uttrykket «en ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet» inkluderer blant annet utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, brann, manglende tilførsel av vann eller strøm, terrorhandlinger, opprør og omfattende skadeverk. Denne oppregningen er ikke uttømmende. Faren for liv, helse eller sikkerhet kan gjelde innsatte, ansatte eller andre, eller alle kategorier. Uttrykket «ansatte» omfatter også andre profesjoner enn de som er ansatt i kriminalomsorgen.

Vilkåret om at det på grunn av den ekstraordinære og alvorlige hendelsen skal være nødvendig med ett eller flere av de tiltakene som de øvrige bestemmelsene hjemler, innebærer et krav om årsakssammenheng mellom hendelsen og behovet. Et tilfeldig sammenfall mellom en slik hendelse og et behov, er således ikke tilstrekkelig for at bestemmelsene i kapittel 3 A kommer til anvendelse.

Til § 45 b

Det vises til punkt 4.2 i høringsnotatet her.

Første ledd i bestemmelsen er nytt sammenlignet med dagens § 45 a.

Bestemmelsen regulerer spørsmål om hvordan besøk skal gjennomføres i en periode med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, og det på grunn av smittefare er behov for restriksjoner for hvordan besøket skal gjennomføres.

Uttrykket «allmennfarlig smittsom sykdom» er det samme som anvendes i smittevernloven, og som er definert i smittevernloven § 1-3 første ledd nr. 3. Det er regulert i forskrift av 1. januar 1995 nr. 100 hva som er allmennfarlige smittsomme sykdommer i smittevernlovens forstand. Begrepet er ment å ha samme innhold her. Første ledd hjemler blant annet at kriminalomsorgen kan pålegge den besøkende og den innsatte å unngå fysisk kontakt under besøket, herunder ved at besøket skal gjennomføres med en glassvegg mellom dem. Dersom pålegget ikke respekteres, skal kriminalomsorgen kunne avbryte besøket. Bestemmelsen skal praktiseres på en måte som ikke hindrer fysisk kontakt mellom mindreårige barn og deres foreldre.

Annet ledd tilsvarende dagens § 45 a første ledd, men med enkelte endringer. Innholdsmessig er *første punktum* endret på to måter. For det første er ordene «særskilt smitte- eller helsefare» erstattet med «særskilt fare for overføring av en allmennfarlig smittsom sykdom». Denne endringen er en konsekvens av at virkeområdet for bestemmelsen nå ikke lenger er begrenset til covid-19. For det annet er første punktum bygget ut med ordene «eller det på grunn av forhold som nevnt i § 45 a vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket». I tråd med virkeområdet etter § 45 a er også denne endringen en konsekvens av at bestemmelsen skal kunne anvendes i andre tilfeller med en ekstraordinær og alvorlig hendelse enn utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom.

Annet ledd annet punktum er også nytt sammenlignet med dagens § 45 a første ledd. Det presiserer at det, når vilkårene for å anvende bestemmelsen er oppfylt, kan treffes en generell beslutning om at besøk som hovedregel ikke skal gjennomføres for hele eller deler av et fengsel for en periode av inntil to uker. Også en slik beslutning vil måtte bygge på en konkret vurdering av forholdene i det aktuelle fengselet. En beslutning om nektelse etter annet ledd annet punktum vil på mange måter ligne en forskrift, men ut fra virkeområdet for bestemmelsen – som er en situasjon med en ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet – vil det av praktiske grunner ikke kunne påregnes at en beslutning om at det for en periode ikke skal gjennomføres besøk i et fengsel eller en fengselsavdeling, vil kunne forhåndsvarsles eller sendes på høring. Nektelse av besøk skal gi rett til klagebehandling, men en klage vil ikke få oppsettende virkning.

Det ligger i angivelsen av at beslutningen kan angi en «hovedregel», at kriminalomsorgen kan åpne for at det i noen tilfeller likevel gjennomføres besøk. Det siktes her særlig til at det så langt mulig bør kunne gjennomføres besøk fra den innsattes mindreårige barn, og at mindreårige innsatte bør kunne få besøk.

En beslutning om at det for en periode på inntil to uker som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk, skal ikke kunne forlenges. Men oppstår behovet på nytt etter utløpet av en slik tidsperiode, skal det ikke være utelukket at det på nytt kan besluttet en slik hovedregel.

For besøk fra advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, gjelder reguleringen i § 45 b tredje ledd. Annet ledd annet punktum utvider ikke adgangen til å nekte besøk av slike.

§ 45 b *tredje ledd* er endret sammenlignet med dagens § 45 a annet ledd ved at bestemmelsen ikke lenger viser til forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) § 9 fjerde

ledd. Det fremgår nå isteden direkte av bestemmelsen at forsvarer som bistår en klient ved bruk av fjernkommunikasjon etter bestemmelsen, har krav på samme godtgjøring fra det offentlige som om bistanden ble gitt i fengselsbesøk. Meningsinnholdet i tredje ledd siste punktum er ment å være det samme som tidligere.

Det følger av § 45 b *siste ledd* at § 45 b ikke gir grunnlag for å begrense innsattes tilgang til helsetjenester.

Til § 45 c

Det vises til punkt 4.3 i høringsnotatet her. Bestemmelsen tilsvare dagens § 45 b, men slik at ordet «covid-19» i første ledd første punktum er erstattet med «en allmennfarlig smittsom sykdom som skal medføre isolasjon eller karantene». Denne justeringen er en konsekvens av at bestemmelsen etter § 45 a vil gjelde også for andre tilfeller med allmennfarlig smittsom sykdom enn bare covid-19. Uttrykket «allmennfarlig smittsom sykdom» er det samme som anvendes i smittevernloven, og som er definert i smittevernloven § 1-3 første ledd nr. 3. Uttrykket er ment å ha samme innhold her.

Til § 45 d

Det vises til punkt 4.4 i høringsnotatet her. Bestemmelsen tilsvare dagens § 45 c, men når vilkårene etter bestemmelsen og § 45 a er oppfylt, vil den i prinsippet kunne anvendes i forbindelse med alle de ekstraordinære og alvorlige hendelsene som omfattes av § 45 a.

Til § 45 e

Det vises til punkt 4.5 i høringsnotatet her. Bestemmelsen tilsvare dagens § 45 e, men med enkelte endringer. I *første punktum* er ordene «særskilt smitte- eller helsefare» erstattet med «særskilt fare for smitte av en allmennfarlig smittsom sykdom, eller det på grunn av situasjonen i fengselet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre den». Også her skal uttrykket «allmennfarlig smittsom sykdom» forstås på samme måte som etter smittevernloven. I *tredje punktum* er siste del av setningen omformulert fra «og om det vil være stor smittefare knyttet til den aktiviteten som permisjonen eller frigangen skal benyttes til», til «om det vil være stor smittefare eller belastning knyttet til å gjennomføre permisjonen eller frigangen». Begge endringene skyldes at bestemmelsen etter § 45 a nå vil ha et bredere anvendelsesområde, og vil kunne komme til anvendelse både ved andre allmennfarlige smittsomme sykdommer enn covid-19 og andre ekstraordinære og alvorlige hendelser som omfattes av § 45 a.

Til § 45 f

Det vises til punkt 4.6 i høringsnotatet her. Bestemmelsen tilsvare dagens § 45 d, men når vilkårene etter bestemmelsen og § 45 a er oppfylt, vil den i prinsippet kunne anvendes i forbindelse med alle de ekstraordinære og alvorlige hendelsene som omfattes av § 45 a.

7 Lovforslag

I

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

§ 17 første ledd annet punktum skal lyde:

Kriminalomsorgen kan beslutte hel eller delvis utelukkelse fra fellesskapet etter bestemmelsene i § 29 annet ledd og §§ 37, 38, 39, 40 annet ledd bokstav d og § 45 c første ledd første punktum.

§ 31 første ledd skal lyde:

Innsatte skal kunne motta besøk hvis ikke annet følger av denne bestemmelsen eller § 45 b.

Kapittel 3 A skal lyde:

Kapittel 3 A Særskilte bestemmelser ved utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom eller annen ekstraordinær og alvorlig hendelse

§ 45 a Virkeområdet for bestemmelsene i dette kapittelet

Bestemmelsene i kapittelet her kommer til anvendelse når det har inntrådt, eller er fare for, en ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet, og det på grunn av hendelsen er nødvendig med tiltak etter dette kapittelet.

§ 45 b Besøk i fengsel

Ved utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom kan kriminalomsorgen beslutte at besøk i fengsel skal gjennomføres i samsvar med råd fra Folkehelseinstituttet. Dersom pålegg om dette ikke overholdes, kan kriminalomsorgen avbryte besøket.

Etter en konkret vurdering kan kriminalomsorgen nekte besøk i fengsel dersom besøket vil innebære en særskilt fare for overføring av en allmennfarlig smittsom sykdom, eller det på grunn av forhold som nevnt i § 45 a vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket. Dersom situasjonen krever det, kan kriminalomsorgen beslutte at det for en periode på inntil to uker som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk i fengselet eller en nærmere angitt del av fengselet. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med familiemedlemmer eller andre personer som er vesentlige for den innsattes velferd, ved bruk av fjernkommunikasjon.

Besøk fra advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan bare nektes dersom besøket ikke kan gjennomføres på en helsemessig forsvarlig måte. Ved nektelse av besøk etter dette ledd skal kriminalomsorgen legge til rette for kontakt ved bruk av fjernkommunikasjon. Kriminalomsorgsdirektoratet gir retningslinjer for praktiseringen av besøk fra advokat. *Forsvarer som bistår klient ved bruk av fjernkommunikasjon etter bestemmelsen her, har krav på samme godtgjøring fra det offentlige som om bistanden ble gitt i fengselsbesøk.*

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

§ 45 c *Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte som smitteforebyggende tiltak*

Når det følger av beslutning i medhold av smittevernloven at en innsatt skal være i isolasjon eller karantene, eller en innsatt har symptomer som er forenlig med *en allmennfarlig smittsom sykdom som skal medføre isolasjon eller karantene*, kan kriminalomsorgen etter en konkret vurdering av den innsatte beslutte at vedkommende helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte dersom dette er nødvendig for å forebygge smitteoverføring, og utelukkelse ikke vil være et uforholdsmessig inngrep. Kriminalomsorgen skal så vidt mulig rådføre seg med helsepersonell før det besluttet utelukkelse på grunn av symptomer. I tillegg skal ansvarlig helsetjeneste straks orienteres om beslutninger om utelukkelse på grunn av symptomer.

§ 37 fjerde til syvende ledd gjelder tilsvarende ved utelukkelse etter bestemmelsen her. Dersom behovet for utelukkelse kan avhjelpes eller forkortes gjennom testing, skal kriminalomsorgen legge til rette for at helsetjenesten kan gjennomføre testing.

Innsatte som er utelukket fra fellesskapet etter bestemmelsen her skal hver dag ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt eller andre tiltak som kompenserer for fravær av dette i minst to timer.

§ 45 d *Straffegjennomføring utenfor fengsel*

Kriminalomsorgen kan beslutte at en domfelt som har gjennomført en tredel av den ubetingede fengselsstraffen, kan gjennomføre straffen med elektronisk kontroll utenfor fengsel dersom kapasiteten i kriminalomsorgen krever det og sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot. § 16 annet til sjette ledd og § 16 a fjerde ledd gjelder tilsvarende, men slik at det ikke er en forutsetning for straffegjennomføring etter bestemmelsen her at den domfelte er sysselsatt. Adgangen til å beslutte straffegjennomføring etter bestemmelsen her omfatter ikke domfelte som gjennomfører straff for overtredelse av straffeloven kapittel 18 eller 26 eller §§ 275, 282 eller 283. Adgangen er dessuten betinget av at domfelte godtar de krav og vilkår som kriminalomsorgen fastsetter for straffegjennomføringen, at domfelte har en bolig som er egnet for gjennomføring med elektronisk kontroll og at alle samboende over 18 år samtykker til kontrolltiltak i hjemmet. Dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler imot, kan kriminalomsorgen innvilge permisjon og utgang av kort tids varighet fra straffegjennomføring etter bestemmelsen her.

Når vilkårene etter første ledd er oppfylt og det er besluttet straffegjennomføring etter samme ledd, kan kriminalomsorgen beslutte at den domfelte skal gjennomføre straffen utenfor fengsel uten elektronisk kontroll inntil den elektroniske kontrollen er etablert. § 16 annet til sjette ledd gjelder tilsvarende.

Beslutning etter første ledd skal fastsettes for en begrenset tid som ikke kan være lenger enn kapasitetsutfordringen må antas å vare. Beslutning etter annet ledd skal fastsettes for en begrenset tid som ikke kan være lenger enn det antas å ville ta å etablere den elektroniske kontrollen.

Departementet kan gi forskrift som begrenser adgangen til å beslutte straffegjennomføring etter bestemmelsen her.

§ 45 e *Permisjon og frigang*

Etter en konkret vurdering kan kriminalomsorgen nekte permisjon eller frigang for en innsatt, eller omgjøre beslutning om innvilgelse av dette, dersom permisjonen eller frigangen antas å ville innebære en særskilt *fare for overføring av en allmennfarlig smittsom sykdom, eller det på grunn av forhold som nevnt i § 45 a vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre den*. Så vidt mulig skal helsepersonell konfereres før det besluttes nektelse eller omgjøring på grunn av særskiltsmitte- eller helsefare. Ved vurdering av nektelse eller omgjøring skal det blant annet legges vekt på den velferdsmessige betydningen av permisjonen eller frigangen for den innsatte, og *hvor stor smittefaren eller belastningen knyttet til å gjennomføre permisjonen eller frigangen antas å være*.

§ 45 f *Straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet*

Kriminalomsorgen kan beslutte å avbryte gjennomføringen av samfunnsstraff, bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring dersom gjennomføringen på grunn av pålegg eller anbefaling fra helsemyndighetene eller endringer hos kriminalomsorgens oppdragsgivere ikke lar seg gjennomføre. Beslutningen skal fastsettes for en begrenset tid, som ikke kan være lenger enn hindringen må antas å vedvare. Dersom den som gjennomfører samfunnsstraff er under 18 år, skal straffavbrudd så vidt mulig unngås.

Dersom det etter en konkret vurdering finnes nødvendig av sikkerhetsmessige grunner, kan kriminalomsorgen stille som vilkår for avbrudd etter første ledd at den som gjennomfører straff skal melde seg for kriminalomsorgen innen nærmere angitte tidspunkter.

II

Loven trer i kraft straks.
