



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 126 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven
(midlertidige regler om straffegjennomføring
under utbrudd av en allmennfarlig
smittsom sykdom)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	4	Spørsmål om videreføring av straffegjennomføringsloven kapittel 3 A	14
2	Bakgrunn	5	4.1	Innledning – forslaget i høringsnotatet	14
2.1	Innledning	5	4.2	Høringsinstansenes syn	16
2.2	Tidligere regler om straffegjennomføring under covid-19 og andre allmennfarlige smittsomme sykdommer som smitter lett	6	4.3	Tidligere vurderinger fra Kriminalomsorgsdirektoratet	18
2.3	Kort om dagens situasjon	8	5	Departementets vurdering	19
2.4	Høringen	9	5.1	Videreføring av straffegjennomføringsloven kapittel 3 A	19
3	Gjeldende rett	10	5.2	Nærmere om § 45 b om besøk i fengsel	19
3.1	Innholdet i den loven som foreslås videreført (lov 17. desember 2021 nr. 149) ...	10	5.3	Nærmere om § 45 c om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte	20
3.2	Nærmere om § 45 a om virkeområdet for kapittel 3 A	10	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	20
3.3	Nærmere om § 45 b om besøk i fengsel	11	7	Merknader til lovforslaget	21
3.4	Nærmere om § 45 c om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte	12		Forslag til lov om endringer i straffegjennomføringsloven (midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom)	22
3.5	Nærmere om § 45 d om straffegjennomføring utenfor fengsel	13			
3.6	Nærmere om § 45 e om permisjon og frigang	14			
3.7	Nærmere om § 45 f om straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet	14			



Prop. 126 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven (midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 3. juni 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Straffegjennomføringsloven kapittel 3 A inneholder midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. lov 17. desember 2021 nr. 149. Reglene har bakgrunn i tidligere midlertidige regler, først om tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19, senere om tiltak under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. lov 26. mai 2020 nr. 49, lov 18. desember 2020 nr. 148, lov 4. juni 2021 nr. 54, og lov 11. juni 2021 nr. 71.

Straffegjennomføringsloven kapittel 3 A innledes med § 45 a, som angir virkeområdet for bestemmelsene i kapitlet. Etter § 45 a kommer bestemmelsene i kapittel 3 A til anvendelse når det har brutt ut en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte, og det på grunn av sykdomsutbruddet er nødvendig med tiltak etter kapitlet. De øvrige bestemmelsene i kapitlet gjelder besøk i fengsel (§ 45 b), utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte (§ 45 c), straffegjennomføring utenfor fengsel (i hovedsak med elektronisk kontroll, § 45 d), permisjon og frigang (§ 45 e), og straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet (§ 45 f). I henhold til lovved-

takets del II oppheves loven 1. juli 2022. Dagens lov er vedtatt på bakgrunn av Prop. 34 L (2021–2022) og Innst. 61 L (2021–2022).

Erfaringene med covid-19 har vist at det under utbrudd av en slik allmennfarlig smittsom sykdom som kapittel 3 A gjelder for, kan oppstå behov for tiltak i kriminalomsorgen som øvrige deler av straffegjennomføringsloven ikke gir en hensiktsmessig regulering for. Selv om situasjonen med covid-19 nå er langt mer oversiktlig enn før, er det fortsatt usikkerhet om utviklingen fremover. De behovene som ligger til grunn for dagens kapittel 3 A vil kunne gjøre seg gjeldende også etter 1. juli 2022. I denne proposisjonen foreslås det derfor å videreføre de midlertidige reglene uendret frem til 1. juli 2023.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

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 har situasjonen vært definert som et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smitt-

som sykdom etter smittevernloven. Basert på faglige anbefalinger ble det i februar 2022 besluttet at covid-19-epidemien ikke lenger skulle defineres som et alvorlig utbrudd, og tiltak hjemlet i smittevernloven § 4-1 annet ledd ble opphevet. Covid-19 defineres imidlertid fortsatt som en allmennfarlig smittsom sykdom. Dette innebærer blant annet at kommunene har mulighet til å iverksette lokale tiltak ved behov, jf. smittevernloven § 4-1 første ledd.

Smitte med SARS-CoV-2 skjer fortrinnsvis ved nær kontakt med en smittet person, ved at man blir eksponert for dråper som inneholder virus fra luftveiene. Smitte kan overføres ved hosting, nysing eller annen aktivitet som forårsaker at dråper fra en person treffer en annen, ved direkte kontakt mellom personer (for eksempel klemming og håndhilsning) eller indirekte via kontakt med overflater som er blitt forurenset med virus (for eksempel dørhåndtak, lysbrytere eller betalingsterminaler). Man kan være smittet med SARS-CoV-2 uten å utvikle sykdommen og likevel smitte videre, men personer som ikke utvikler symptomer smitter trolig andre i noe mindre grad. Den generelle smitterisikoen avtar med økende avstand mellom menneskene, men også smittespredning over lengre avstander kan forekomme. Risiko for smitte over lengre avstander øker med lang oppholdstid i et rom med lavt luftvolum eller utilstrekkelig ventilasjon, og i forbindelse med aktiviteter som gir økt dråpedannelse. Risikoen for smitte ser ut til å være mye mindre utendørs enn innendørs.

2.2 Tidligere regler om straffegjennomføring under covid-19 og andre allmennfarlige smittsomme sykdommer som smitter lett

Utbruddet av covid-19 medførte behov for særskilte tiltak i kriminalomsorgen, både for å begrense risikoen for smittespredning i fengsel, og for å tilpasse øvrig virksomhet til pålegg eller anbefalinger fra helsemyndighetene og endringer hos oppdragsgivere.

I mars 2020 ble det gitt en midlertidig forskrift om straffegjennomføring i medhold av koronaloven, om henholdsvis besøk i fengsel, prøveløslatelse fra fengselsstraff med vilkår om elektroniske kontrolltiltak, straffavbrudd, og gjennomføring av straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel.

I mai 2020 ble det vedtatt nye midlertidige lovbestemmelser på bakgrunn av Prop. 111 L (2019–2020) og Innst. 287 L (2019–2020), jf. lov 26. mai 2020 nr. 49. Disse reglene, som gjaldt til 1. novem-

ber 2020, regulerte besøk i fengsel, prøveløslatelse med vilkår om elektroniske kontrolltiltak, og straffavbrudd.

På bakgrunn av Prop. 36 L (2020–2021) og Innst. 130 L (2020–2021) ble det deretter vedtatt nye regler for tiden frem til 1. juni 2021 (lov 18. desember 2020 nr. 148 om midlertidige tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19). Disse reglene gjaldt besøk i fengsel, utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte som smitteforebyggende tiltak, straffegjennomføring utenfor fengsel (i hovedsak med elektronisk kontroll), straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet (samfunnsstraff, bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring), og permisjon og frigang.

Lovvedtaket av 18. desember 2020 var i utgangspunktet tidsbegrenset til 1. juni 2021, jf. vedtaket § 45 f. I mars 2021 ble det fremmet en ny proposisjon, denne gangen med forslag til varige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte (Prop. 129 L (2020–2021)). Forut for proposisjonen sendte departementet på høring forslag til særskilte bestemmelser for et noe bredere spekter av situasjoner, men forslaget i Prop. 129 L (2020–2021) var begrenset til å gjelde straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter på nevnte måter.

Ved lov 4. juni 2021 nr. 54, vedtatt på grunnlag av forslag i Dok. 8:294 L (2020–2021), forlenget Stortinget varigheten av reglene av desember 2020 til 1. juli 2021. Deretter behandlet Stortinget Prop. 129 L (2020–2021) og vedtok lovforslaget der, men slik at reglene fortsatt skulle være midlertidige og gjelde frem til 1. desember 2021, jf. også Innst. 614 L (2020–2021).

På bakgrunn av Prop. 34 L (2021–2022) og Innst. 61 L (2021–2022) ble det deretter vedtatt nye regler for tiden frem til 1. juli 2022 (lov 17. desember 2021 nr. 149 om midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom). Foruten en innledende bestemmelse som angir virkeområdet for straffegjennomføringsloven kapittel 3 A, er hovedelementene i loven de samme som i loven av juni 2021, det vil si bestemmelser om:

- besøk i fengsel (§ 45 b),
- utelukkelse av innsatte fra fellesskap med andre innsatte (§ 45 c),
- utvidet adgang til straffegjennomføring utenfor fengsel (§ 45 d),
- permisjon og frigang for innsatte (§ 45 e), og
- straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet (§ 45 f).

Dersom Stortinget behandler proposisjonen her etter at lov av 17. desember 2021 nr. 149 har opphørt å gjelde 1. juli 2022, bør et lovvedtak i samsvar med proposisjonen omfatte hele det samme innholdet som i lov av 17. desember 2021 nr. 149, men med ny dato (1. juli 2023) i andre setning i del II. For ordens skyld gjengis hele loven her.

Lov 17. desember 2021 nr. 149 lyder slik:

Del 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.

§ 31 første ledd skal lyde:

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

Nytt kapittel 3 A skal lyde:

Kapittel 3 A Særskilte bestemmelser under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom

§ 45 a *Virkeområdet for bestemmelsene i dette kapitlet*

Bestemmelsene i kapitlet her kommer til anvendelse når det har brutt ut en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte, og det på grunn av sykdomsutbruddet er nødvendig med tiltak etter dette kapitlet. Bestemmelsene kan ikke anvendes uten at Kriminalomsorgsdirektoratet har besluttet at det foreligger en situasjon som nevnt i første punktum.

§ 45 b *Besøk i fengsel*

Kriminalomsorgen kan 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 smitte. 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. Dersom det er strengt nødvendig, kan

Kriminalomsorgsdirektoratet forlenge perioden med inntil to uker. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med personer utenfor fengsel 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*

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

Utelukkelse etter bestemmelsen her skal uten opphold meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. I tillegg gjelder § 37 fjerde til syvende ledd tilsvarende. 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. Den innsatte skal ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt eller tiltak som kompenserer for fravær av meningsfylt kontakt i til sammen minst to timer hver dag. Innsatte som er utelukket etter bestem-

melsen her, og som har tilbud om mindre enn to timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, skal hver dag ha mulighet for kontakt med familie eller andre ved bruk av fjernkommunikasjon.

For varetektsinnsatte som har vært utelukket etter bestemmelsen her, gjelder straffeloven § 83 annet ledd annet og tredje punktum tilsvarende.

§ 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 lengre enn kapasitetsutfordringen må antas å vare. Beslutning etter annet ledd skal fastsettes for en begrenset tid som ikke kan være lengre enn det antas å 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 innsett, eller omgjøre beslutning om innvilgelse av dette, dersom permisjonen eller frigangen antas å

ville innebære en særskilt fare for overføring av smitte. Så vidt mulig skal helsepersonell konfereres før det besluttes nektelse eller omgjøring etter bestemmelsen her. Ved vurdering av nektelse eller omgjøring skal det blant annet legges vekt på den velferdsmessige betydningen av permisjonen eller frigangen for den innsatte.

Det kan stilles som vilkår for permisjon eller frigang at den innsatte følger råd fra Folkehelseinstituttet.

§ 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 statlige eller kommunale myndigheter eller endringer hos kriminalomsorgens oppdragsgivere ikke lar seg gjennomføre. Beslutningen skal fastsettes for en begrenset tid, som ikke kan være lengre 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.

Del II

Loven trer i kraft straks.

Loven oppheves 1. juli 2022.

2.3 Kort om dagens situasjon

I henhold til statistikk publisert på Folkehelseinstituttets hjemmesider var det 1 430 171 meldte tilfeller av covid-19 i Norge per 18. mai 2022. Det hadde vært 12 357 sykehusinnleggelses på grunn av sykdommen, og 3 061 dødsfall.

Befolkningen i Norge vaksineres fortløpende. I henhold til opplysninger fra Folkehelseinstituttet var ca. 4 337 000 personer vaksinert med første dose og drøyt 4 035 000 personer vaksinert med annen dose per 19. mai 2022. Prosentmessig var 93,1 prosent av innbyggerne på 18 år eller eldre vaksinert med første dose, og 90,8 prosent med annen dose. Personer over 18 år er også tilbudt en tredje oppfriskningsdose, og noen har fått en fjerde dose.

Viruset som forårsaker covid-19, SARS-CoV-2, er under stadig utvikling. Endringer i virusets

arvestoff har gitt viruset endrede egenskaper, og dette har fått konsekvenser for epidemien og smittevernet. Vinteren 2021 var det alfavarianten som gjorde seg gjeldende. Den ble så skjøvet ut av deltavarianten, som hadde større spredningsevne, sommeren 2021. Omikronvarianten av koronaviruset SARS-CoV-2 ble kjent for verden i november 2021, etter en rask spredning i Sør-Afrika etterfulgt av spredning til flere titalls land. En rekke tiltak ble innført for å forsinke introduksjon og spredning av denne varianten i Norge, men den ble dominerende ved årsskiftet 2021/2022. Omikronvarianten har større spredningsevne enn deltavarianten, men gir mindre alvorlig sykdom enn deltavarianten i alle aldersgrupper.

Folkehelseinstituttet mener at det er grunn til å vente en ny bølge med covid-19, trolig til høsten eller vinteren, eller en ny bølge av en ny variant allerede i sommerhalvåret, men at det også er mulig at epidemien vil fortsette på et mellomlavt nivå gjennom sommeren, jf. Risiko ved covid-19-epidemien og influensaepidemien i Norge, 29. april 2022. I rapporten uttales det også at situasjonen fortsatt er uforutsigbar, og at en helt ny variant kan endre bildet betydelig, men at befolkningens grunnimmunitet sannsynligvis vil beskytte godt mot alvorlig sykdom, uansett variant. Likevel mener Folkehelseinstituttet at det fortsatt er nødvendig med forsterket beredskap og overvåking.

Fengsel innebærer at mange mennesker bor eller arbeider under samme tak, med begrensede muligheter til å trekke seg tilbake. Staten har ansvar for at det er forsvarlige forhold for innsatte, ansatte og andre som oppholder seg i fengsel. Utbruddet av covid-19 i Norge har medført behov for en rekke tiltak, herunder i fengslene. Innledningsvis under pandemien ble det lagt vekt på å redusere antallet innsatte, blant annet for å unngå bruk av flersengsrom. Det ble også iverksatt andre tiltak for å redusere faren for smittespredning i fengslene, herunder ved å begrense adgangen til besøk og redusere innsattes adgang til permisjon og fellesskap.

I sin første utredning påpekte Koronakommisjonen at det var til dels svært inngripende smitteverntiltak som ble iverksatt den første tiden etter 12. mars 2020 (NOU 2021: 6 punkt 13.8). Både Koronakommisjonen og andre aktører har gitt uttrykk for at en praksis våren 2020 med rutinemessig å utelukke alle nyinnsatte fra fellesskapet med andre innsatte, manglet tilstrekkelig klar lov-hjemmel. Samtidig ga Koronakommisjonen også uttrykk for at kriminalomsorgen klarte å opprettholde et betryggende sikkerhetsnivå i fengslene under covid-19, og at etaten var bevisst hvilke

konsekvenser tiltakene hadde for de innsatte, og satte i verk flere kompenserende tiltak. Smitteverntiltakene fikk betydning blant annet for innsattes tilgang til aktiviteter og opplæring.

Kriminalomsorgsdirektoratet rapporterer at det for tiden er en normal driftssituasjon i fengslene. Det har imidlertid vært både større og mindre smitteutbrudd også i fengslene. Per 3. mars 2022 var det totalt registrert 1837 tilfeller av smitte blant ansatte, 879 tilfeller av smitte blant fengsel-sinnsatte, og 321 tilfeller av smitte blant domfelte som gjennomfører straff i samfunnet. På rapporteringstidspunktet var det registrert 362 smittede ansatte og 169 smittede innsatte/domfelte.

2.4 Høringen

Forslag om å videreføre straffegjennomføringsloven kapittel 3 A ble sendt på høring 8. april 2022, med høringsfrist 28. april 2022. Forslaget gikk ut på at dagens regler videreføres uendret frem til 1. juli 2023.

Departementet sendte høringen til:

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

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Digitaliseringsdirektoratet
Domstoladministrasjonen
Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Høyesterett
Kriminalomsorgsdirektoratet
Lagmannsrettene
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges institusjon for menneskerettigheter
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sekretariatet for konfliktrådene
Sivilombudet
Statens sivilrettsforvaltning
Statsadvokatembetene
Statsforvalterne

Tingrettene
Utlendingsdirektoratet

Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Den norske Dommerforening
Den norske Helsingforskomité
Fellesorganisasjonen (FO)
For Fangers Pårørende
Forsvarergruppen av 1977
Gatejuristen
Hovedverneombudet i kriminalomsorgen
Human Rights Houses
ICJ-Norge
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juristforbundet
Jussbuss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkens Bymisjon
Kriminalomsorgens Lederforbund
Kriminalomsorgens Yrkesforbund
Landsforeningen for voldsofre
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Tjenestemannslag
Politiets Fellesforbund
Politijuristene
Rettspolitisk forening
Røde kors
Stine Sofies Stiftelse
Straffedes organisasjon i Norge (SON)
Støttesentrene for kriminalitetsutsatte
WayBack
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Molde
Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-
senter
Politi høgskolen
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Sør-Øst Norge

Følgende instanser har avgitt høringsuttalelse med merknader:

Kriminalomsorgsdirektoratet
Nasjonalt institusjon for menneskerettigheter
Politidirektoratet

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jussbuss
Jussformidlingen i Bergen

I tillegg har 24 enkeltpersoner avgitt høringsuttalelse.

Helse- og omsorgsdepartementet og Politiets sikkerhetstjeneste har svart at de ikke har merknader. Borgarting lagmannsrett og Domstoladministrasjonen har svart at de ikke avgir høringsuttalelse i saken.

Høringsinstansenes syn omtales nærmere i punkt 4.2 nedenfor.

3 Gjeldende rett

3.1 Innholdet i den loven som foreslås videreført (lov 17. desember 2021 nr. 149)

Ved lov 17. desember 2021 nr. 149 er det gitt særskilte regler i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A for situasjonen under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Kapittel 3 A inneholder bestemmelser om besøk i fengsel, utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte, midlertidig overføring til straffegjennomføring utenfor fengsel, permisjon og frigang, og om straffavbrudd ved gjennomføring av samfunnsstraff, bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring. Videre er det tilføyd i §§ 31 og 17 en henvisning til bestemmelsene i kapittel 3 A om henholdsvis besøk og utelukkelse (§§ 45 b og 45 c), slik at sistnevnte bestemmelser gjenspeiles også der. Hele lov 17. desember 2021 nr. 149 er gjengitt i punkt 2.3.

Lov 17. desember 2021 nr. 149 opphører å gjelde 1. juli 2022, jf. lovens del II. I punktene 3.2 til 3.7 nedenfor gis det en overordnet redegjørelse for bestemmelsene i loven. For en nærmere omtale vises til Prop. 34 L (2021–2022) og Innst. 61 L (2021–2022) med videre henvisninger.

3.2 Nærmere om § 45 a om virkeområdet for kapittel 3 A

Kapitlet 3 A starter med § 45 a, som angir virkeområdet for de øvrige bestemmelsene i kapitlet. Grunnvilkåret for anvendelse av bestemmelsene er at det har brutt ut en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter på én eller flere av de måtene bestemmelsen angir, og at det på grunn av sykdomsutbruddet er nødvendig med ett eller flere av de tiltakene som kapittel 3 A regulerer. Uttrykket «allmennfarlig smittsom sykdom» er

det samme som i smittevernloven § 1-3 nr. 3, og skal forstås på samme måte. Gjennom angivelsen av at det må være tale om en sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte, er virkeområdet for straffegjennomføringsloven kapittel 3 A likevel smalere enn smittevernlovens definisjon av «allmennfarlig smittsom sykdom». Covid-19 er eksempel på en sykdom som smitter på en eller flere av de måtene som § 45 a angir. Sykdom som bare smitter gjennom direkte kontakt med en annens kroppsvæske, kan derimot ikke danne utgangspunkt for bruk av bestemmelsene i kapittel 3 A. Formålet med bestemmelsene i kapittel 3 A er å hjemle tiltak for å forebygge smitte ved alminnelig sosial omgang, ikke ved seksuell omgang. Videre er det som nevnt en forutsetning for å kunne anvende bestemmelsene der at sykdomsutbruddet gjør det «nødvendig» med ett eller flere av de tiltakene som bestemmelsene i kapittel 3 A åpner for. Det må således foreligge en konkret sykdomsforekomst med smittefare som er relevant for det aktuelle fengselet eller området.

Etter § 45 a annet punktum er det videre en forutsetning for å kunne anvende bestemmelsene i kapittel 3 A at Kriminalomsorgsdirektoratet har besluttet at det foreligger en situasjon som nevnt i første punktum. Kunnskap om smittsomme sykdommer og smittevern er vesentlig for å gjøre riktige vurderinger. Kriminalomsorgsdirektoratet må derfor rådføre seg med kommunens smittevern faglige ekspertise eller Folkehelseinstituttet for å kunne ta stilling til om det foreligger en situasjon som nevnt i § 45 a første punktum. Foruten å konstatere at det foreligger en situasjon som nevnt i § 45 a første punktum, bør direktoratet også angi hvilke typer tiltak som kan være aktuelle.

Dersom Kriminalomsorgsdirektoratet først har konstatert at det foreligger en situasjon som nevnt i første punktum, vil lokalt nivå i etaten treffe avgjørelser etter bestemmelsene i samsvar med de alminnelige kompetansereglene i straffegjennomføringsloven § 6. I tillegg til at vilkårene etter de aktuelle bestemmelsene må være oppfylt, må tiltaket være forholdsmessig i det enkelte tilfelle. I dette ligger blant annet at tiltaket må stå i rimelig forhold til det som skal oppnås. Retten til klagebehandling er knyttet til anvendelsen av reglene i det enkelte tilfelle, ikke til Kriminalomsorgsdirektoratets beslutning etter § 45 a annet punktum.

Videre følger det av § 45 a at det må være sammenfall mellom sykdomsutbruddet og det behovet som ligger til grunn for anvendelse av

bestemmelsene, for at disse kan benyttes. Eksempelvis kan det ikke besluttes overføring til straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel etter § 45 d på grunn av kapasitetsutfordringer av andre årsaker enn utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som nevnt i § 45 a.

3.3 Nærmere om § 45 b om besøk i fengsel

Bestemmelsens første ledd regulerer spørsmål om hvordan besøk skal gjennomføres i en periode med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som nevnt i § 45 a, og det på grunn av smittefare er behov for restriksjoner for hvordan besøket skal gjennomføres. Det følger av bestemmelsen at kriminalomsorgen kan beslutte at besøk i fengsel skal gjennomføres i samsvar med råd fra Folkehelseinstituttet, typisk at den besøkende og den innsatte skal unngå fysisk kontakt med hverandre under besøket, eventuelt ved at besøket skal gjennomføres med en glassvegg mellom dem. Dersom pålegget ikke respekteres, kan kriminalomsorgen avbryte besøket. Det er presisert i lovforarbeidene at bestemmelsen skal praktiseres på en måte som ikke hindrer fysisk kontakt mellom mindreårige barn og deres foreldre, jf. Prop. 34 L (2021–2022) punkt 4.3.3.

§ 45 b annet ledd gir hjemmel for i noen tilfeller å nekte besøk i fengsel. Utgangspunktet for reguleringen er straffegjennomføringsloven § 31 første ledd, som angir at innsatte som hovedregel skal kunne motta besøk. Etter en konkret vurdering kan besøk nektes etter § 45 b annet ledd første punktum fordi besøket vil innebære en særskilt fare for smitte. Videre kan kriminalomsorgen etter § 45 b annet ledd annet punktum treffe 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, dersom situasjonen på stedet krever det. Selv om det er truffet en slik beslutning om at det som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk, kan kriminalomsorgen åpne for at det i noen tilfeller gjennomføres besøk. Det er presisert i lovforarbeidene at det så langt som mulig skal kunne gjennomføres besøk fra den innsattes mindreårige barn, og at mindreårige innsatte bør kunne få besøk, jf. Prop. 34 L (2021–2022) punkt 4.3.3. En beslutning om at det for en periode på inntil to uker som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk, skal i utgangspunktet ikke forlenges. Etter § 45 b annet ledd tredje punktum har imidlertid Kriminalomsorgsdirektoratet en viss hjemmel for å forlenge varigheten med inntil to uker.

I lovforarbeidene er det også presisert at god tilgang på testing bør få betydning for vurderingen av om kriminalomsorgen skal nekte besøk i fengsel på grunnlag av § 45 b. Dersom den besøkende kan fremlegge dokumentasjon på negativt resultat fra PCR-test eller antigen hurtigtest de siste 72 timer, skal besøk som hovedregel ikke nektes på grunn av fare for overføring av smitte fra den besøkende, jf. Prop. 34 L (2021–2022) punkt 4.3.3.

Det følger av § 45 b annet ledd fjerde punktum at kriminalomsorgen, ved nektelse av besøk, skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med personer utenfor fengsel ved bruk av fjernkommunikasjon.

Nektelse av besøk etter § 45 b gir rett til klagebehandling i det enkelte tilfelle.

Besøk fra advokat og fra offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, er regulert særskilt i § 45 b tredje ledd. Bestemmelsens annet ledd utvider ikke adgangen til å nekte besøk av slike. Det er også nedfelt i tredje ledd at forsvarer som bistår en klient ved bruk av fjernkommunikasjon etter § 45 b tredje ledd, har krav på samme godtgjøring fra det offentlige som om bistanden ble gitt i fengselsbesøk.

Endelig er det presisert i § 45 b fjerde ledd at § 45 b ikke gir grunnlag for å begrense innsattes tilgang til helsetjenester.

3.4 Nærmere om § 45 c om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

Bestemmelsen gjelder utelukkelse av innsatte fra fellesskap med andre innsatte for å forebygge spredning av allmennfarlig smittsom sykdom i fengsel, og gjelder både varetektsinnsatte og innsatte som gjennomfører straff. Den er en særskilt hjemmel for å håndtere fare for spredning av slik sykdom, og påvirker ikke rekkevidden av straffegjennomføringsloven § 37 og andre lovbestemmelser om utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte.

Det er to mulige innganger til at kriminalomsorgen kan beslutte utelukkelse etter § 45 c, jf. bestemmelsens første ledd. Den ene er at den innsatte er i en situasjon hvor det følger av lov eller forskrift, eller av annen beslutning i medhold av smittevernloven, at vedkommende skal være i isolasjon eller karantene. Den andre mulige inngangen er at den innsatte har symptomer som er forenlige med den aktuelle sykdommen. Siden det for tiden ikke er pålegg om isolasjon eller karantene ved smitte av covid-19, er bestemmelsen i praksis av liten betydning nå, men dette kan endre seg dersom vi igjen skulle gå inn i en periode med pålegg om isolasjon eller karantene.

Vilkårene for at det kan besluttes utelukkelse i medhold av § 45 c er videre at utelukkelse er nødvendig for å forebygge smitte, og at tiltaket ikke vil innebære et uforholdsmessig inngrep overfor den innsatte. For utelukkelse på grunnlag av symptomer, skal kriminalomsorgen så vidt mulig rådføre seg med helsepersonell før det eventuelt besluttes utelukkelse. Bestemmelsen åpner ikke for at kriminalomsorgen rutinemessig kan beslutte utelukkelse, idet den krever konkrete vurderinger opp mot den innsatte som det kan være aktuelt å utelukke. Ved beslutning om utelukkelse på grunnlag av symptomer, skal kriminalomsorgen straks varsle helsetjenesten, og samtidig anmode om at den innsatte undersøkes.

Beslutning om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte er enkeltvedtak som skal nedtegnes skriftlig og begrunnes, og kan være grunnlag for klage til overordnet nivå i kriminalomsorgen. Etter § 45 c annet ledd første punktum skal alle vedtak etter bestemmelsen uten opphold meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet, slik at bruken automatisk vil være kjent på nasjonalt nivå, og kan tjene som grunnlag for generell kontakt med helsemyndighetene.

Etter § 45 c annet ledd annet punktum gjelder straffegjennomføringsloven § 37 fjerde til syvende ledd tilsvarende ved utelukkelse etter § 45 c. I dette ligger blant annet at utelukkelse ikke skal opprettholdes lenger enn nødvendig, og at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for tiltaket. Videre gjelder de samme reglene om plikt til å involvere overordnet nivå og foreta nye vurderinger som gjelder ved utelukkelse etter § 37. Henvisningen til § 37 syvende ledd synliggjør at også utelukkelse etter § 45 c skal brukes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet skal tilses av ansatte flere ganger daglig, og lege varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold. Innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn.

§ 45 c annet ledd tredje punktum krever at det vurderes om et behov for utelukkelse kan avhjelpes gjennom testing. Det er presisert i lovforarbeidene at det ikke vil være grunnlag for utelukkelse på grunn av symptomer lenger enn det vil ta å få den innsatte testet og testresultatet avklart, nå som covid-19-tester er lett tilgjengelige, jf. Prop. 34 L (2021–2022) punkt 4.3.3. Kriminalomsorgen skal også tilrettelegge for bruk av selvtest, slik at behovet for utelukkelse kan avklares så raskt som mulig. Ved negativt resultat av selvtest skal det som hovedregel ikke besluttes utelukkelse, men

det kan være behov for oppfølging med ny testing ved fortsatte symptomer.

Tredje ledd skal forhindre at utelukkelse etter § 45 c medfører negative konsekvenser av isolasjon. Første punktum krever at innsatte som er utelukket etter bestemmelsen skal ha meningsfylt menneskelig kontakt hver dag. Meningsfylt kontakt er kontakt ansikt til ansikt, utover den kontakten som finner sted gjennom utdeling av mat eller medisiner og lignende oppgaver av praktisk karakter. Kontakten må innebære at samtalepartene ser hverandre og kan snakke med hverandre, og innrettes på en måte som ivaretar både smittevern og den innsattes behov for å kunne ytre seg og få tilbakemeldinger. Sammen med andre tiltak som eksempelvis utvidet telefoning, videosamtaler via nettbrett, lufting eller trening, skal tilbudet utgjøre minst to timer hver dag. Tiltak som kompenserer for mindre enn to timers meningsfylt menneskelig kontakt, skal inkludere mulighet for kontakt med familie eller andre ved bruk av fjernkommunikasjon hver dag.

Det følger av § 45 c fjerde ledd at varetektsinnsatte som utelukkes etter § 45 c, ved utmåling av straff i straffesaken, skal ha avkortning i straffen på samme måte som når den tiltalte har vært varetektsfengslet med restriksjoner etter straffeprosessloven § 186 a.

3.5 Nærmere om § 45 d om straffegjennomføring utenfor fengsel

Bestemmelsen gjelder innsatte som gjennomfører fengselsstraff. Første ledd åpner for at en domfelt for en begrenset periode kan besluttes overført til straffegjennomføring med elektronisk kontroll (fotlenke) utenfor fengsel, dersom kapasiteten i kriminalomsorgen krever det. Bestemmelsen utvider den adgangen som kriminalomsorgen etter samme lov § 16 a og straffegjennomføringsforskriften kapittel 7 normalt har til å beslutte straffegjennomføring med elektronisk kontroll, for situasjonen med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Adgangen er begrenset til tilfeller der den domfelte har gjennomført minst en tredel av den idømte ubetingede fengselsstraffen, og gjelder bare for tilfeller der sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot denne gjennomføringsformen. Vilårs- og kontrollregimet for den domfelte under straffegjennomføringen vil være det samme som når det besluttes gjennomføring med elektronisk kontroll etter «normalregelen» i § 16 a, men slik at det ikke vil være et vilkår at den domfelte er sysselsatt. Henvisningen til § 16 a fjerde ledd innebærer at kriminalomsorgen, når det er nødvendig

for en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring med elektronisk kontroll, kan beslutte bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk. Personopplysninger som behandles ved slik kontroll skal slettes så langt det følger av § 16 a fjerde ledd annet punktum.

Enkelte grupper av domfelte er unntatt fra muligheten for gjennomføring med elektronisk kontroll etter § 45 d. Dette gjelder personer som gjennomfører straff etter straffeloven kapittel 18 om terror- og terrorrelaterte handlinger, kapittel 26 om seksuallovbrudd, § 275 om drap, eller §§ 282 eller 283 om mishandling i nære relasjoner, jf. § 45 d første ledd tredje punktum.

Straffegjennomføring etter § 45 d vil innebære kontrolltiltak i domfeltes bolig. Bestemmelsen inneholder derfor et uttrykkelig krav om at domfelte må godta de krav og vilkår som vil ligge i straffegjennomføringen, og at alle samboende over 18 år må samtykke til kontrolltiltakene i hjemmet for at straffegjennomføring etter denne bestemmelsen skal være aktuelt. Kriminalomsorgen må dessuten ivareta forpliktelsene til å sørge for at barn blir informert og hørt.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel innebærer at den domfelte må oppholde seg hjemme. For å unngå at den domfelte blir helt isolert, og å fange opp at det av sterke velferdsgrunner kan være behov for å forlate hjemmet, gir første ledd femte punktum en hjemmel for at kriminalomsorgen kan innvilge korte permisjoner eller utganger.

Av praktiske grunner kan det ta noen dager å få på plass det tekniske utstyret som må til for at straffen kan gjennomføres med elektronisk kontroll utenfor fengsel.

§ 45 d annet ledd åpner derfor for at en domfelt som skal gjennomføre straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel etter § 45 d første ledd, kan gjennomføre straffen utenfor fengsel uten fotlenke i en kort periode før fotlenken er på plass. Forutsetningene for dette er at kriminalomsorgen av kapasitetsgrunner har behov for dette, at sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot, og at det er tale om en meget begrenset periode. Videre er adgangen etter § 45 d annet ledd bare til stede når den domfeltes situasjon og kriminalomsorgens kapasitet er som beskrevet i § 45 d første ledd, og det også er truffet beslutning om overføring til straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter første ledd.

Ved gjennomføring utenfor fengsel etter § 45 d annet ledd, vil domfelte være underlagt de begrensninger i friheten som følger av straffegjennomføringsloven § 16 annet til sjetten ledd, og

de vilkår i medhold av samme bestemmelse som kriminalomsorgen anser behov for. Blant annet kan det bestemmes at domfelte ikke skal oppholde seg på bestemte steder, eller at han eller hun ikke skal ha kontakt med bestemte personer. Normalt er det en forutsetning etter § 16 annet ledd at den domfelte har fast bopel, er sysselsatt med arbeid, opplæring eller andre tiltak, og ikke bruker rusmidler mv. Det følger av § 45 d første ledd annet punktum at det for anvendelse av denne bestemmelsen ikke er en forutsetning at den domfelte er sysselsatt.

Etter tredje ledd skal en beslutning om straffegjennomføring utenfor fengsel etter første og annet ledd alltid fastsettes for et begrenset tidsrom. For beslutning om overføring etter § 45 d første ledd, skal perioden ikke være lenger enn den tiden kapasitetsutfordringen må antas å vare. Når den fastsatte tiden er over, vil utgangspunktet være at den domfelte skal tilbake til fengselet og fortsette straffegjennomføringen der. Hvis kapasitetsutfordringen fortsatt gjør seg gjeldende, vil ordningen med gjennomføring utenfor fengselet kunne forlenges for en ny, tidsbegrenset periode. For beslutning om gjennomføring uten fotlenke i en kort overgangsperiode etter § 45 d annet ledd, kan perioden ikke være lenger enn den tid det antas å ville ta å etablere den elektroniske kontrollen.

Fjerde ledd slår fast at departementet kan gi forskrifter som innskrenker kriminalomsorgens adgang til å beslutte gjennomføring med elektronisk kontroll etter § 45 d.

3.6 Nærmere om § 45 e om permisjon og frigang

Bestemmelsen gjelder innsatte som gjennomfører straff. Første ledd åpner for at kriminalomsorgen, etter en konkret vurdering, kan nekte permisjon eller frigang dersom dette antas å ville medføre en særskilt fare for overføring av smitte, eller omgjøre en innvilget permisjon eller frigang. Det er risikoen for smitte i fengselet som er det sentrale etter bestemmelsen. Om den innsatte har en særskilt risiko for negative helsemessige følger av å bli smittet, bør det primært være opp til den innsatte selv å vurdere konsekvensen av. Konsultasjon av helsepersonell, jf. første ledd annet punktum, kan bidra til å styrke vurderingen av smittefaren. Det fremgår av første ledd tredje punktum at ikke bare smittefaren, men også den velferdsmessige betydningen av permisjon eller frigang for den innsatte, skal tas i betraktning ved vurderingen av om permisjon eller frigang skal nektes.

Annet ledd regulerer kriminalomsorgens adgang til å stille vilkår for permisjon eller frigang

ut fra smittevern hensyn. Bestemmelsen angir at den innsatte kan pålegges å følge alminnelige råd fra Folkehelseinstituttet. Slike vilkår er ikke ment å skulle gi grunnlag for disiplinærreaksjoner fra kriminalomsorgen. For øvrig reguleres adgangen til å stille vilkår av straffegjennomføringsloven § 36 på vanlig måte.

3.7 Nærmere om § 45 f om straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet

Bestemmelsen gjelder ved gjennomføring av samfunnsstraff, bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring. Første ledd åpner for at kriminalomsorgen for en begrenset periode kan beslutte at straffegjennomføringen skal avbrytes dersom den ikke lar seg gjennomføre på grunn av forhold utenfor kriminalomsorgen. Avbruddet skal ikke fastsettes for lengre tid enn hindringen må antas å vare. Videre skal avbrudd lengst mulig unngås dersom den som gjennomfører straffen er under 18 år. Kriminalomsorgen skal altså prioritere straffegjennomføring for mindreårige, med det nødvendige samarbeid med eksterne aktører dette forutsetter, foran de som er eldre. Begrunnelsen for dette er at straffavbrudd gjerne vil oppleves mer belastende for mindreårige enn for voksne. § 45 f påvirker ikke adgangen til å beslutte straffavbrudd på grunnlag av straffegjennomføringsloven § 57.

Annet ledd regulerer adgangen for kriminalomsorgen til å oppstille vilkår overfor den som gjennomfører straff i forbindelse med at det besluttes straffavbrudd etter bestemmelsen. Utgangspunkt og hovedregel er at det ikke skal stilles vilkår. Bestemmelsen åpner imidlertid for at det kan stilles vilkår om meldeplikt overfor kriminalomsorgen dersom dette etter en konkret vurdering finnes nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Dersom straffavbrudd anses sikkerhetsmessig betenkelig, og dette ikke kan elimineres gjennom meldeplikt, må kriminalomsorgen innrette straffegjennomføringen på en måte som innebærer at den kan fullføres uten avbrudd.

4 Spørsmål om videreføring av straffegjennomføringsloven kapittel 3 A

4.1 Innledning – forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet av 8. april 2022 foreslo departementet at någjeldende lov 17. desember 2021 nr. 149 om endringer i straffegjennomføringsloven

(midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom), videreføres uendret til 1. juli 2023. I høringsnotatet ga departementet uttrykk for følgende vurdering (punkt 5 i høringsnotatet):

«I Norge er vi nå i en fase av covid-19-pandemien der særlig vaksinasjon gir stor grunn til optimisme. Mer enn 90 prosent av innbyggerne over 18 år er vaksinert med annen dose, og svært mange har også fått en oppfriskningsdose. Selv om omikron – som nå er den dominerende varianten av koronaviruset – har større spredningsevne enn deltavarianten, gir den mindre alvorlig sykdom enn deltavarianten i alle aldersgrupper. I tillegg er testing nå lett tilgjengelig. Det er etablert et koronasertifikat som kan vise status for blant annet vaksinasjon (beskyttet/fullvaksinert), og som sammen med gyldig ID vil gi kvalitetssikret informasjon om den enkeltes risiko for å bli smittet eller være smitteførende, og Helse- og omsorgsdepartementet har hatt på høring et forslag om å forlenge smittevernlovens bestemmelser om koronasertifikat frem til 1. juli 2023.

Pandemien er ikke over, hverken nasjonalt eller internasjonalt. Covid-19-epidemien har vist seg å være meget uforutsigbar. Som med andre virus, skjer det stadig små endringer i virusets arvemateriale (mutasjoner), og mutasjoner kan få betydning for hvordan epidemien utvikler seg. Erfaringer fra høsten 2021 viser at det på kort varsel vil kunne bli aktuelt å innføre strengere smitteverntiltak igjen. Departementet kan ikke se bort fra at det kan oppstå behov for særskilte tiltak i kriminalomsorgen også etter 1. juli 2022. Reguleringen av disse bør derfor også forlenges for en ny periode.

Som nevnt ovenfor, er bestemmelsene i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A utviklet gjennom flere lovsaker. Kriminalomsorgsdirektoratet mener at regelverket fremmer en effektiv pandemihåndtering, samtidig som det bidrar til forutsigbarhet og rettssikkerhet for innsatte, og har anbefalt å videreføre hele kapittelet uendret. Det ligger i regelverket at tiltak må være nødvendige for at hjemlene kan anvendes, og at utelukkelse fra fellesskapet bare kan iverksettes dersom dette ikke vil være uforholdsmessig overfor den innsatte. På samme måte som utbredt vaksinerings og enkel tilgang til testing har bidratt til å redusere alvorligheten og forenkle håndteringen av covid-19, kan de samme elementene ha betyd-

ning for adgangen til å iverksette tiltak etter straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. Regelverket gir således en adekvat regulering også for dagens situasjon. Slik regelverket er innrettet – som et særskilt kapittel i loven, og med krav om at Kriminalomsorgsdirektoratet må konstatere at det foreligger et utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som krever tiltak etter kapittelet for at hjemlene der skal kunne benyttes i kriminalomsorgen – bør det heller ikke være fare for at hjemlene i kapittelet tas i bruk utenfor situasjoner de ment for.

Sivilombudet har i en tidligere høring bemerket at ombudet har mottatt informasjon som kan tilsi at det er iverksatt besøksrestriksjoner i fengsel som ikke er i samsvar med forutsetningene i lov og forarbeid. Kriminalomsorgsdirektoratet må se til at bestemmelsen praktiseres i samsvar med loven og premissene for den. Departementet vil også ta opp i styringsdialogen med KDI behovet for å sikre at lovbestemmelsene praktiseres i tråd med lovgivers intensjoner og menneskerettighetene.

Ved brev av 22. februar 2022 har Forsvarergruppen i Advokatforeningen tatt opp at utelukkelse fra fellesskapet av smittevernhensyn bør medføre fradrag i straffen for innsatte som soner dom, på linje med det som gjelder for varetektsinnsatte. Tilsvarende problemstilling er berørt i Prop. 129 L (2020–2021) punkt 5.3.3 side 31–32, hvor departementet uttalte blant annet:

‘Flere høringsinstanser har tatt opp at utelukkelse etter § 45 c bør gi grunnlag for ekstra varetektsfradrag, slik det følger av straffeloven § 83 annet ledd for varetektsinnsatte som har vært underlagt full isolasjon etter straffeprosessloven. Advokatforeningen har tatt opp at dette bør gjelde for både varetektsinnsatte og innsatte som gjennomfører straff. (...)’

Generelt er varetektsinnsatte en sårbar gruppe innsatte. Nye varetektsinnsatte har ikke rukket å tilpasse seg livet i fengsel, og alle varetektsinnsatte lever med usikkerhet om utfallet av straffesaken og lengden på fengselsoppholdet. Utelukkelse vil derfor kunne ramme dem spesielt hardt. Etter en fornyet vurdering går departementet derfor inn for å lovfeste at for varetektsinnsatte som har vært utelukket etter § 45 c, gjelder straffeloven § 83 annet ledd annet og tredje punktum tilsvarende, jf. forslaget til § 45 c fjerde ledd. Dette bidrar til å redusere belastningen ved utelukkelse etter bestemmelsen for denne gruppen.

Departementet vil vurdere om innholdet i § 45 c fjerde ledd ved leilighet skal innarbeides i straffeloven § 83.

Innsatte som gjennomfører straff kan ha usikkerhet om progresjon i soningen fremover, prøveløslatelse mv., men med forbehold for forvaringsdømte, kjenner de i hvert fall den ytre tidsrammen for straffegjennomføringen. For denne gruppen venter det dermed heller ikke en fremtidig straffeutmåling. Med særlig vekt også på at utelukkelse etter § 45 c vil være forholdsvis kortvarig, foreslår ikke departementet en regel om avkortning i straffen for innsatte som gjennomfører straff.

Som det ligger i det siterte, er det ikke fullt ut samsvar mellom spørsmål om fradrag i straff for innsatte som har vært utelukket under varetektsfengsling, og spørsmål om fradrag i straffen for domfelte som gjennomfører straff. Et eventuelt forslag om endring vil kreve ytterligere utredning. Heller ikke ved denne anledningen foreslår departementet en regel om fradrag i straffen for domfelte.

Bakgrunnen for at kapittel 3 A nå foreslås forlenget for ett år, er særlig at faren for oppblomstring av covid-19 erfaringsmessig er størst i høst- og vinterhalvåret. Som nevnt ovenfor regner Folkehelseinstituttet, i sin seneste risikovurdering, med en ny bølge av omikronvarianten høsten eller vinteren 2022, dersom det ikke kommer en ny variant av viruset allerede sommeren 2022.»

4.2 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) støtter departementets forslag. KDIs primære syn er at kapittel 3 A bør gjøres til en permanent del av straffegjennomføringsloven. Gitt at reglene fortsatt skal være midlertidige, anbefaler KDI at hele kapittel 3 A videreføres til 1. juli 2023.

Politidirektoratet slutter seg også til departementets forslag om å videreføre reglene i straffegjennomføringslovens kapittel 3 A frem til 1. juli 2023. Direktoratet ser det som klokt og hensiktsmessig å beholde en beredskap for det tilfelle at det også etter 1. juli 2022 skulle oppstå behov for særskilte tiltak i kriminalomsorgen som følge av covid-19 eller annen lignende sykdom.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) stiller spørsmål blant annet ved om risikoen for økning i antall smittede i seg selv kan begrunne nye smitteverntiltak eller videreføring av hjemlene i kapittel 3 A. Fra høringsuttalelsen gjengis (uten fotnoter):

«NIM bestrider ikke at risikoen for nye utbrudd synes dokumentert som en nærliggende mulighet. Derimot savner vi en nærmere redegjørelse for hvorvidt risikoen for nye utbrudd kan begrunne videreføring av de aktuelle reglene. Som kjent ble alle forskriftsfestede tiltak opphevet 12. februar 2022, og utbruddet av covid-19 er ikke lenger definert som et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Avviklingen av alle forskriftsfestede tiltak 12. februar 2022 var begrunnet i at sykdomsbyrden var håndterbar, selv om det var ventet at mange kom til å bli smittet. Et spørsmål er derfor om risikoen for økning i antall smittede i seg selv kan begrunne nye smitteverntiltak eller videreføring av hjemler slik som straffegjennomføringsloven 3A. Slik NIM leser FHIs seneste risikovurdering, er det først og fremst ved endringer i virusets egenskaper, eventuelt i vaksinasjonsstatus, at det igjen vil være grunnlag for inngripende smitteverntiltak.

På denne bakgrunnen mener vi at spørsmålet om forlengelse av reglene fremstår mer som et spørsmål om behov for fremtidig beredskap enn som knyttet til en foreliggende fare. Vi viser til at vi tidligere har gått imot forslaget om å gjøre disse reglene permanente. Vi anerkjenner at det kan være behov for noen permanente regler, og at flere elementer i dagens kapittel 3A kunne tenkes å inngå i dette, men som vi har pekt på tidligere mener vi at dette bør gjøres til en del av en større diskusjon om beredskapshjemler i norsk rett. Det følger av Hurdalsplattformen at regjeringen vil iverksette arbeid knyttet til kriselover slik at Stortinget og regjeringen kan ivareta sitt ansvar i ulike krisescenario uten at det går på bekostning av rettsstatlige prinsipper. Dette viste også departementet til i forarbeidene til den forrige endringsloven som forlenget kapittel 3A, der departementet ikke gikk inn for å gjøre reglene permanente. Vi imøteser gjerne en redegjørelse for arbeidet med permanente beredskaps- og kriselover.

I vår vurdering av at det bør vurderes nøye om det er behov for reglene, viser vi til at Sivilombudet i høringsuttalelse av 18. oktober 2021 uttaler at de «har mottatt informasjon som kan tilsa at det er iverksatt besøksrestriksjon i fengsel som ikke er i samsvar med forutsetningene i lov og forarbeider.» Departementet kommenterer i høringsnotatet at dette vil bli tatt opp i styringsdialogen med Kriminalomsorgsdirektoratet. Det er positivt at departementet vil

følge opp dette. Vi mener imidlertid at dette illustrerer at det er en viss risiko forbundet med slike hjemler, og at de derfor ikke bør innføres eller videreføres uten at det er et klart behov for det.

Oppsummert har ikke NIM grunnlag for å si ja eller nei til forlengelse i seg selv, men vi mener at vurderingen må rammes inn av oppdatert faglig grunnlag. Dersom forlengelse i realiteten er en beredskapshjemmel mot en mulig fremtidig trussel, mener NIM at dette bør vurderes i sammenheng med vurdering av permanent kriselovgivning.»

Til de enkelte bestemmelsene uttaler NIM følgende:

«I denne omgang vil vi nøye oss med å gi en merknad til § 45 c tredje ledd. NIM fastholder vårt standpunkt om at den som er utelukket etter § 45 c så langt som overhodet mulig må sikres to timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag. Så langt har departementet ikke ansett det som mulig å lovfeste et slikt minimumsnivå, ut fra det som er opplyst fra Kriminalomsorgsdirektoratet om at det ikke synes realistisk, blant annet fordi man i slike tilfeller må benytte smittevernutstyr for samvær i samme rom. Etter vårt innspill i høringsuttalelsen av 18. oktober 2021 ble det tilføyd et tredje punktum som sikrer mulighet for kontakt med familie eller andre via fjernkommunikasjon hver dag, noe som er svært viktig for de som ikke kan tilbys menneskelig kontakt. Vi fastholder imidlertid at det bør være et utgangspunkt at den som er isolert så langt som mulig bør ha minimum to timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag.»

Jussbuss støtter en videreføring av kapittel 3 A til 1. juli 2023, men understreker at tiltakene bare skal benyttes dersom det er nødvendig, og at dette bør fremgå tydelig av retningslinjer til kriminalomsorgen. Høringsinstansen mener videre at kapittelet bør suppleres med en bestemmelse om den innsattes rett til å påklage beslutninger etter samme kapittel, og at muligheten til å innvilge kompensierende tiltak på grunn av belastende smitteverntiltak (for eksempel soningsfradrag) bør utredes og lovreguleres. For øvrig gjentar og presiserer høringsinstansen i hovedsak sitt hørings svar forut for Prop. 34 L (2021–2022).

Jussbuss er positiv til at det oppstilles en høy terskel for å nekte fysisk besøk etter § 45 b. Samtidig påpekes det at fjernkommunikasjon ikke skal

erstatte fysiske besøk utenom i lovens tilfeller, og at det bør fremgå av retningslinjer at kriminalomsorgen skal legge til rette for gjennomføring av fysiske besøk på alternative måter, som ved at besøket gjennomføres ute eller ved bruk av glassvegg.

Til § 45 c om utelukkelse, uttaler Jussbuss blant annet at det bør være et krav at kriminalomsorgen rådfører seg med helsepersonell ved utelukkelse på grunn av symptomer, og at det bør markeres at det skal være en høy terskel for å unnlate dette. Under henvisning til at Europarådets torturforebyggingskomite har anbefalt at innsatte skal tilbys minst to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag, mener høringsinstansen at det er bekymringsverdig dersom kompensierende tiltak går på bekostning av innsattes behov for meningsfull menneskelig kontakt, men at slik kontakt kan gjennomføres med digitale hjelpemidler dersom det ikke er mulig med fysisk gjennomføring. Innsatte som er utelukket etter § 45 c bør i alle tilfelle som hovedregel få utvidet tid til videobesøk og telefoning. Jussbuss stiller seg videre positiv til forslaget om å videreføre bestemmelsen i § 45 d om straffegjennomføring utenfor fengsel.

Når det gjelder § 45 e om permisjon og frigang, mener Jussbuss at den velferdsmessige betydningen av utgangen skal vektlegges i vurderingen av om permisjon eller frigang skal innvilges, siden både permisjon og frigang kan ha stor rehabiliterende virkning. Hvis det likevel må nektes, må kriminalomsorgen tilrettelegge for digital deltakelse, særlig i arbeid eller utdanning, så langt som mulig. Til § 45 f om straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet, uttaler Jussbuss at det er positivt at straffavbrudd så langt mulig skal unngås for barn under 18 år, og at kriminalomsorgen generelt må strekke seg langt for å finne alternative tilbud for straffegjennomføringen.

Jussformidlingen er for det første kritisk til at de ble satt en kort høringsfrist. Selv om det er tale om en videreføring av eksisterende regler, reiser høringen viktige spørsmål som høringsinstansene burde fått bedre tid til å vurdere. For øvrig mener Jussformidlingen at forslaget om å videreføre reglene er forståelig, men at det også bør arbeides for mer permanente løsninger på de utfordringene som koronaviruset skaper. Etter høringsinstansens syn bør en midlertidig forlengelse suppleres med å nedsette et offentlig utvalg for vurdering av hvordan eventuelle permanente regler bør utformes.

Til bestemmelsen i § 45 b om besøk, bemerker Jussformidlingen blant annet at denne må prakti-

seres på en måte som ikke hindrer fysisk kontakt mellom mindreårige barn og deres foreldre. I lys av dagens muligheter for testing, og at store deler av befolkningen er vaksinert, mener høringsinstansen dessuten at det ikke lenger er behov for at KDI – etter at kriminalomsorgen har besluttet at det for en periode på inntil to uker som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk i fengselet eller en nærmere angitt del av fengselet – skal ha adgang til å forlenge perioden med inntil to uker. Det bør heller nedfelles en plikt for kriminalomsorgen til å legge til rette for fysiske besøk i tråd med gjeldende smittevernregler, så langt det med rimelighet kan forventes. Videre mener Jussformidlingen at rettshjelpstiltakene bør likestilles med advokater når det gjelder fysisk tilgang til fengslene. Det vises til at det er viktig at rettshjelpstiltakene kan komme inn til fengslene for å bistå de innsatte med eksempelvis klage på nektelse av besøk eller andre forhold. Dersom smittesituasjonen tilsier at rettshjelpstiltakene ikke kan besøke sine klienter, mener Jussformidlingen at fengselet må legge til rette for fjernkommunikasjon.

Ettersom bestemmelsen i § 45 c om utelukkelse krever anvendelse av skjønn, mener Jussformidlingen at det bør presiseres hvilke momenter som er relevante for vurderingen for å hindre maktmisbruk og samtidig sikre rettssikkerheten til den innsatte. Høringsinstansen fremhever sykdommens skadeevne som et viktig moment, og peker på at omikronvarianten gir en mindre risiko for alvorlig sykdom. I tillegg bør det ses hen til forholdene i det konkrete fengselet. Høringsinstansen mener også at vilkåret i § 45 c første ledd tredje punktum om at kriminalomsorgen «så vidt som mulig» skal rådføre seg med helsepersonell før det besluttes utelukkelse på grunn av symptomer, bør endres til «skal».

I lys av dagens situasjon hvor mange er vaksinert, få blir alvorlig syke, og det er mulig å teste seg, mener Jussformidlingen også at det må være en særlig høy terskel for å nekte permisjon eller frigang. Jussformidlingen mener videre at det bør fremgå av lovteksten at permisjon ikke kan nektes dersom den innsatte godtar å bli testet.

Jussformidlingen er positiv til å videreføre § 45 d om straffegjennomføring utenfor fengsel, og § 45 f om straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet. Til sistnevnte bestemmelse bemerkes det imidlertid at det er krevende for den som soner å få sin straff avbrutt, og at kriminalomsorgen bør gjøre så mye som mulig for å unngå slike situasjoner.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) støtter forslaget om å videreføre straffegjennomførings-

loven kapittel 3 A til 1. juli 2023, blant annet under henvisning til at reglene styrker forutberegneligheten for personer som er under soning. Høringsinstansen mener imidlertid også at soningsforholdene for de innsatte har vært svært kritikkverdige og belastende under koronapandemien, med utstrakt bruk av isolasjon og med vesentlige begrensninger i mulighetene til å få besøk, også fra mindreårige barn. JURK mener at det bør fremgå klart av § 45 b at innsattes mindreårige barn skal stå i en særstilling når det gjelder besøk. JURK mener også at departementet bør utrede spørsmålet om utelukkelse fra fellesskapet av smittevernhensyn bør medføre fradrag i straffen for innsatte som soner dom på linje med det som gjelder for varetektsinnsatte, slik Forsvarergruppen i Advokatforeningen har tatt opp i et brev av 22. februar 2022 til departementet.

I tillegg har totalt 24 *privatpersoner* avgitt høringsuttalelse. Disse er til dels sterkt kritiske til forslaget om å videreføre det aktuelle regelverket. Mange gir uttrykk for at de er imot smitteverntiltak generelt, eller at de er kritiske til vaksinen. Flere gir også uttrykk for at enten forslaget her eller smittevernregler generelt innebærer en uakseptabel begrensning i enkeltindividets frihet, og noen mener at forslaget vil være i strid med grunnleggende menneskerettigheter.

4.3 Tidligere vurderinger fra Kriminalomsorgsdirektoratet

På bakgrunn av en anmodning sommeren 2021 fra departementet om en vurdering av etatens praktisering av reglene i kapittel 3 A fra desember 2020, ga Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) sin vurdering i brev av 15. august 2021. Svarbrevet er gjengitt i Prop. 34 L (2021–2022) punkt 3.3. KDI opplyste blant annet at det i den aktuelle perioden hadde variert mellom de ulike enhetene i kriminalomsorgen hvor stort behov det hadde vært for å benytte de hjemlene som ligger i kapittel 3 A. Iverksatte vedtak hadde utvilsomt vært belastende for de innsatte. Begrensninger i besøk og permisjon hadde hatt negative konsekvenser for innsattes kontakt med pårørende, herunder for kontakten med egne barn. Manglende mulighet til frigang hadde medført forsinkelse i den progresjonen i straffegjennomføringen som normalt ville skje, og i noen grad vanskeliggjort prosessen med tilbakeføring til samfunnet. Videre hadde utelukkelse fra fengselsfellesskapet hatt som konsekvens at mange innsatte hadde vært alene på egen celle det aller meste av døgnet. For dem som hadde gjennomført samfunnsstraff, bøteteneste

eller program mot ruspåvirket kjøring, hadde straffavbrudd og tilhørende forsinkelse av straffegjennomføringen vært en belastning, og i noen grad medført en isolert hjemmetilværelse uten fysiske møtepunkter med kriminalomsorgen. Koronatiltakene hadde også vært en belastning for kriminalomsorgen, blant annet ved at det har vært ressurskrevende å foreta gode skjønnsmessige vurderinger av tiltak. Samtidig mente KDI at bestemmelsene i kapittel 3 A hadde vært nødvendige og avgjørende for en forsvarlig håndtering av pandemien innenfor sikre, rettslige rammer. KDI anbefalte på denne bakgrunn sterkt å videreføre de aktuelle bestemmelsene.

I brev av 28. februar 2022 ba departementet om KDIs syn på spørsmål om behov for å videreføre straffegjennomføringsloven kapittel 3 A etter 1. juli 2022. I svar av 10. mars 2022 ga KDI blant annet uttrykk for at kriminalomsorgen må være forberedt på at det kan bli nødvendig å gjeninnføre strenge smitteverntiltak, og ha mulighet for å reagere effektivt hvis dette blir nødvendig. KDI mener at reglene i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A fremmer en effektiv pandemihåndtering, forutsigbarhet og rettssikkerhet for domfelte. Dersom reglene fortsatt skal være midlertidige, anbefaler KDI at hele kapittel 3 A videreføres til 1. juli 2023. Direktoratet mener at det ikke ligger til rette for å forlenge bare deler av kapittel 3 A.

5 Departementets vurdering

5.1 Videreføring av straffegjennomføringsloven kapittel 3 A

Covid-19 kan forårsake alvorlig sykdom og død. Med utbredt vaksinerings er konsekvensene av smitte mindre nå enn tidligere, men det er fortsatt usikkerhet om hvordan koronapandemien vil utvikle seg fremover. Folkehelseinstituttet har i sin seneste risikovurdering gitt uttrykk blant annet for at situasjonen fortsatt er uforutsigbar, og at den kan endre seg med en ny virusvariant eller en redusert effekt av vaksinasjon, eventuelt disse to i kombinasjon, jf. Risiko ved covid-19-epidemien og influensaepidemien i Norge, 29. april 2022 punkt 6.5. På denne bakgrunnen kan ikke departementet se bort fra at det kan oppstå behov for særskilte tiltak i kriminalomsorgen også etter 1. juli 2022.

Kriminalomsorgen må til enhver tid ivareta de menneskene den har i sin forvaring. Alternativet til en lovregulering med hjemler for tiltak, vil i

praksis være at kriminalomsorgen må handle på grunnlag av ulovfestede regler om nødrett dersom det igjen oppstår behov. Dette vil være krevende, ikke minst etter at man nå i en periode har hatt en lovregulering om dette. Som før høringen, mener departementet at det vil være bedre å videreføre det aktuelle regelverket for en ny periode, fremfor at eventuelle behov for tiltak iverksettes på grunnlag av nødrett. Departementet er enig med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og Jussformidlingen i at behovet for slike regler bør vurderes sett som en del av en større diskusjon om beredskapshjemler i norsk rett. På kort sikt kan imidlertid ikke en bredere vurdering avhjelpe behovet for en regelverksmessig beredskap på akkurat dette området.

Norges institusjon for menneskerettigheter har påpekt at det kan være en viss risiko forbundet med slike hjemler, og vist til tidligere opplysninger fra Sivilombudet om erfaring for at det har vært iverksatt besøksrestriksjon i fengsel som ikke har vært i samsvar med forutsetningene i lov og forarbeider. Som nevnt i høringsnotatet vil departementet ta opp i styringsdialogen med Kriminalomsorgsdirektoratet behovet for å sikre at lovbestemmelsene praktiseres i tråd med lovgivers intensjoner og menneskerettighetene. Videre nevnes at de reglene som foreslås videreført, er utformet på en måte som innebærer at de bare skal benyttes når det er nødvendig. At reglene forlenges, innebærer således ikke i seg selv begrensninger eller restriksjoner overfor innsatte, pårørende eller andre som berøres.

Erfaringsmessig er faren for oppblomstring av smitte størst i høst- og vinterhalvåret, og Folkehelseinstituttet mener at vi må regne med en ny bølge av omikron-varianten, trolig til høsten eller neste vinter, eller en ny bølge av en ny variant allerede i sommerhalvåret. På denne bakgrunnen foreslås straffegjennomføringsloven kapittel 3 A videreført for ett år, til 1. juli 2023.

5.2 Nærmere om § 45 b om besøk i fengsel

Jussformidlingen har tatt opp at rettshjelps tiltakene bør likestilles med advokater i bestemmelsen om besøk når det gjelder fysisk tilgang til fengslene.

Det følger av § 45 b tredje ledd at besøk fra advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, bare kan 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. Departementet bemerker at rettshjelpstiltakenes arbeid for innsatte er viktig, og er enig i at disse så langt mulig bør kunne besøke innsatte fysisk. Reglene bør praktiseres i tråd med dette. Slik § 45 b er utformet, er ikke bestemmelsen til hinder for å gi representanter for rettshjelpstiltakene tilgang. Departementet ser derfor ikke behov for å endre lovbestemmelsen. Kriminalomsorgsdirektoratet bør vurdere om rettshjelpstiltakenes tilgang til fengslene bør omtales i retningslinjer.

Når det gjelder besøk fra barn, bemerkes at det er presisert i tidligere lovforarbeider at det så langt som mulig skal kunne gjennomføres besøk fra den innsattes mindreårige barn, og at mindreårige innsatte bør kunne få besøk, jf. Prop. 34 L (2021–2022) punkt 4.3.3. Som nevnt i punkt 4.4.1 vil departementet ta opp i styringsdialogen med KDI behovet for å sikre at lovbestemmelsene praktiseres i tråd med lovgivers intensjoner og menneskerettighetene.

5.3 Nærmere om § 45 c om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

Norges institusjon for menneskerettigheter har i sitt høringssvar understreket at det bør være et utgangspunkt at innsatte som utelukkes etter straffegjennomføringsloven § 45 c, så langt som mulig bør ha minimum to timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag.

Som nevnt i punkt 3.4, følger det av straffegjennomføringsloven § 45 c tredje ledd at innsatte som er utelukket fra fellesskapet etter denne bestemmelsen, hver dag skal ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt. Sammen med eventuelle tiltak som kompenserer for lite meningsfylt menneskelig kontakt, skal tilbudet utgjøre til sammen minst to timer hver dag. Meningsfylt menneskelig kontakt er kontakt ansikt til ansikt, utover den kontakten som finner sted gjennom utdeling av mat eller medisiner og lignende oppgaver av praktisk karakter. Sammen med andre tiltak som eksempelvis utvidet telefoning, videosamtaler via nettbrett, lufting eller trening, skal tilbudet som nevnt utgjøre minst to timer hver dag. Tiltak som kompenserer for mindre enn to timers meningsfylt menneskelig kontakt, skal inkludere mulighet for kontakt med familie eller andre ved bruk av fjernkommunikasjon hver dag. Det vises til punkt 3.4 med videre henvisninger om innholdet i bestemmelsen.

Isolasjon kan gi helsemessige skader, og risikoen for skader øker med varigheten av isolasjonen. Generelt er det for tiden en høyt prioritert

oppgave i kriminalomsorgen å motvirke isolasjon i fengsel. Oppmerksomheten har særlig vært rettet mot innsatte som daglig har mindre enn to timers fellesskap. Utelukkelse av smittevern hensyn har noen egne utfordringer, slik som at det kan være behov for å benytte smittevernutstyr ved samvær i samme rom, jf. Prop. 129 L (2020–2021) punkt 5.3.3 side 31. Disse vil fortsatt kunne gjøre seg gjeldende. Etter departementets vurdering gir § 45 c en hensiktsmessig regulering, med en tydelig regel om at den innsatte i hvert fall to timer hver dag skal kunne ha kontakt eller benytte tilbud som bidrar til å motvirke isolasjon og uheldige konsekvenser av isolasjon. Departementet foreslår derfor ingen endringer i utformingen av § 45 c tredje ledd. Det understrekes samtidig at kriminalomsorgen må fortsette arbeidet med å sikre at også innsatte som er utelukket, får et godt innhold i fengselsoppholdet.

Både Jussbuss og JURK har pekt på spørsmålet om utelukkelse etter § 45 c bør gi grunnlag for fradrag i straffen også for innsatte som gjennomfører straff, på linje det som gjelder for varetektsinnsatte. Som nevnt i høringsnotatet (siteret i punkt 4.1 ovenfor), er det ikke fullt ut samsvar mellom spørsmål om fradrag i straffen for innsatte som har vært utelukket under varetektsfengsling, og spørsmål om fradrag i straffen for domfelte som gjennomfører straff. Et eventuelt lovforslag om avkortning i straffen for den siste gruppen vil kreve ytterligere utredning. På generell basis bemerker departementet at pandemien har hatt betydelige negative virkninger for mange mennesker, herunder for mennesker i en sårbar situasjon, og som av ulike grunner ikke kan bevege seg fritt. Mye av dette vil ikke kunne kompenseres.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget i proposisjonen her bidrar til en god beredskap for det tilfelle at det også etter 1. juli 2022 skulle bli behov for særskilte tiltak i kriminalomsorgen på grunn av covid-19 eller en lignende allmennfarlig smittsom sykdom. Det foreslås at dagens kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven forlenges til 1. juli 2023. De tiltakene som lovbestemmelsene hjemler kan være inngripende, men reglene er utformet på en måte som innebærer at de bare skal benyttes når det er nødvendig, og tiltakene skal langt på vei vurderes i relasjon til den enkelte domfelte eller innsatte. Departementet ser ikke at forslagene innebærer særskilte økonomiske eller administrative conse-

kvenser. Eventuelle merutgifter til gjennomføring av reglene dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets eksisterende budsjетtrammer.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffegjennomføringsloven (midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom).

7 Merknader til lovforslaget

Lovforslaget går ut på at reglene oppheves 1. juli 2023. Dette innebærer at dagens regler forlenges med ett år.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffegjennomføringsloven (midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

**til lov om endringer i straffegjennomføringsloven
(midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd
av en allmennfarlig smittsom sykdom)**

I

I lov 17. desember 2021 nr. 149 om endringer i straffegjennomføringsloven (midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom) skal del II andre setning lyde:

Loven oppheves *1. juli 2023*.

II

Loven trer i kraft straks.
