



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 34 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	4.3.3	Departementets vurdering	21
			4.4	Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte	21
2	Bakgrunn	7	4.4.1	Gjeldende rett og innholdet i § 45 c	21
2.1	Innledning	7	4.4.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	23
2.2	Tidligere midlertidige regler om straffegjennomføring under covid-19 og andre allmennfarlige smittsomme sykdommer som smitter lett	7	4.4.3	Departementets vurdering	24
			4.5	Straffegjennomføring utenfor fengsel	24
2.3	Høringen	8	4.5.1	Gjeldende rett og innholdet i § 45 d	24
			4.5.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	26
3	Spørsmål om straffegjennomføringsloven på ny bør få midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter lett	10	4.5.3	Departementets vurdering	26
3.1	Innledning	10	4.6	Permisjon og frigang	27
3.2	Høringsinstansenes syn	10	4.6.1	Gjeldende rett og innholdet i § 45 e	27
3.3	Vurdering fra Kriminalomsorgsdirektoratet	12	4.6.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	28
3.4	Departementets vurdering	16	4.6.3	Departementets vurdering	28
			4.7	Straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet	29
4	Nærmere om de enkelte bestemmelsene i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A	17	4.7.1	Gjeldende rett og innholdet i § 45 f	29
4.1	Innledning	17	4.7.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	29
4.2	Virkeområdet for bestemmelsene i kapittel 3 A	17	4.7.3	Departementets vurdering	29
4.2.1	Innholdet i § 45 a	17	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	30
4.2.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	18	6	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	31
4.2.3	Departementets vurdering	18		Forslag til lov om endringer i straffegjennomføringsloven (midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom)	33
4.3	Besøk i fengsel	19			
4.3.1	Gjeldende rett og innholdet i § 45 b	19			
4.3.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	20			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 34 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. desember 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Frem til 1. desember 2021 inneholdt straffegjennomføringsloven kapittel 3 A midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. lov av 11. juni 2021 nr. 71. Reglene avløste tidligere midlertidige regler om tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19, jf. lov av 18. desember 2020 nr. 148, lov av 4. juni 2021 nr. 54 og lov av 26. mai 2020 nr. 49. De behovene som lå til grunn for reglene, kan fortsatt gjøre seg gjeldende. I denne proposisjonen foreslås det derfor på ny et kapittel 3 A med regler som kan komme til anvendelse under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, og som kan bidra til en forsvarlig straffegjennomføring også i en slik situasjon. Etter forslaget skal reglene gjelde til 1. juli 2022.

Som før innledes kapittel 3 A med en bestemmelse som angir virkeområdet for kapittelet

(§ 45 a). Den går ut på at hjemlene i kapittelet kan komme 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 kapittelet. Også for øvrig inneholder forslaget de samme hovedelementene som i den nå opphevede loven av 11. juni 2021, det vil si;

- en bestemmelse om besøk i fengsel (forslag til § 45 b)
- en bestemmelse om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte for å forebygge overføring av smitte (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

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

- en bestemmelse om straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet (forslag til § 45 f)

I tillegg inneholder forslaget nå § 45 g om at loven oppheves 1. juli 2022.

Innholdsmessig avviker lovforslaget her fra de reglene som gjaldt til 1. desember 2021 på to punkter:

- I § 45 b om besøk i fengsel er annet ledd første punktum endret ved at ordene «eller det på grunn av sykdomsutbruddet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket», er

fjernet. Endringen innebærer at bemanningsmessige utfordringer i kriminalomsorgen ikke danner grunnlag for nektelse av besøk etter § 45 b annet ledd første eller annet punktum.

- I § 45 c om utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte er det i tredje ledd tilføyd et tredje punktum. Tilføyelsen innebærer å lovfeste at innsatte som er utelukket etter § 45 c, og som har tilbud om mindre enn to timers meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, skal ha mulighet for kontakt med familie eller andre ved bruk av fjernkommunikasjon hver dag.

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 er covid-19 definert som en allmennfarlig smittsom sykdom. Det første tilfellet av covid-19 i Norge ble registrert i slutten av februar 2020, og pandemien har vært betegnet som den største krisen i Norge siden andre verdenskrig. Underveis i pandemien ble det iverksatt omfattende tiltak for å hindre smittespredning, både nasjonalt og fra den enkelte kommune, og alle deler av samfunnet ble berørt. Ved utgangen av 2020 startet vaksineringsen av befolkningen, og i slutten av september 2021 ble de fleste nasjonale smitteverntiltakene avviklet.

I henhold til statistikk publisert på Folkehelseinstituttets hjemmesider, var det 218 383 meldte tilfeller av covid-19 i Norge per 9. november 2021. Det hadde vært 5 707 sykehusinnleggelser på grunn av sykdommen, og 924 dødsfall. I overkant av 4 213 000 personer var vaksinert med første dose, og nesten 3 759 000 med annen dose. Prosentmessig var 91,4 % av innbyggerne på 18 år eller eldre vaksinert med første dose, og 87,1 % av samme gruppe med annen dose. Pr. 30. november 2021 var antall meldte tilfeller steget til 263 786.

I november 2021 preges situasjonen av stigende smittetall, og noen grupper får en tredje vaksinedose. Nasjonale smittevernråd om god håndhygiene, å bli hjemme hvis man har symptomer på luftveisinfeksjoner mv. er opprettholdt, og det er krav om at personer som er smittet av covid-19 skal isolere seg. Enkelte kommuner har lokale forskrifter med krav om bruk av munnbind og hjemmekontor, og om faste plasser på serveringssteder og arrangementer med skjenkebevilging. Kommuner kan også ta i bruk koronapass for å gi lettelse til fullvaksinerte, de som har testet negativt eller har gjennomgått covid-19. Det ble innført strengere kontrollkrav ved innreise til Norge 19. november 2021. Videre ble det fra 1. desember 2021 innført flere nye tiltak, blant

annet ble reglene om isolasjon ved smitte av covid-19 endret.

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. Videre er det kjent at fengselsinnsatte som gruppe har større helsemessige utfordringer enn generelt i befolkningen. 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. Blant annet ble adgangen til å motta besøk og få permisjon redusert, og det ble mindre tilgang til felleskap mellom innsatte.

Koronakommisjonen har i sin utredning påpekt 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 videre gitt uttrykk for at en praksis våren 2020 med rutinemessig å utelukke alle nyinnsatte fra fellesskapet med andre innsatte, manglet tilstrekkelig klar lovhjemmel. Samtidig har Koronakommisjonen gitt 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. Kriminalomsorgen har lyktes med å unngå omfattende smitteoverføring i fengslene.

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

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. Bestemmelsene regulerte besøk i fengsel, prøveløslatelse med vilkår om elektroniske kontrolltiltak, samt straffavbrudd. Reglene ble tatt inn som kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, og de gjaldt til 1. november 2020.

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 felleskap 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), samt permisjon og frigang.

Loven av 18. desember 2020 nr. 148 var i utgangspunktet tidsbegrenset til 1. juni 2021, jf. loven § 45 f. I mars 2021 ble det derfor fremmet en ny proposisjon, denne gangen med forslag til et varig kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven 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 situasjoner med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom og andre typer ekstraordinære og alvorlige hendelser med relevans for kriminalomsorgen. Forslaget i Prop. 129 L (2020–2021) var likevel 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 fra 1. juni til 1. juli 2021. Deretter behandlet Stortinget Prop. 129 L (2020–2021) og vedtok lovforslaget der, men slik at loven oppheves 1. desember 2021, jf. lov 11. juni 2021 nr. 71 og Innst. 614 L (2020–2021). Hovedelementene i lovvedtaket var de samme som i loven av desember 2020, det vil si:

- en innledende bestemmelse om virkeområdet for straffegjennomføringsloven kapittel 3 A (§ 45 a),

- en bestemmelse om besøk i fengsel (§ 45 b)
- en bestemmelse om utelukkelse av innsatte fra felleskap med andre innsatte for å hindre smitteoverføring (§ 45 c)
- en bestemmelse om utvidet adgang til straffegjennomføring utenfor fengsel, i hovedsak med elektronisk kontroll (§ 45 d),
- en bestemmelse om permisjon og frigang for innsatte (§ 45 e), og
- en bestemmelse om straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet (§ 45 f).

Etter opphevelsen 1. desember 2021 av lov 11. juni 2021 nr. 71, har ikke straffegjennomføringsloven lenger et kapittel 3 A med særskilte bestemmelser om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom.

2.3 Høringen

Forslag om forlengelse av straffegjennomføringsloven kapittel 3 A ble sendt på høring 16. juli 2021, med høringsfrist 18. oktober 2021. Forslaget gikk ut på at de reglene som gjaldt til 1. desember 2021, jf. lov 11. juni 2021 nr. 71, forlenges uendret frem til 1. juli 2022.

Departementet sendte høringsnotatet 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
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Sekretariatet for konfliktrådene

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

Sivilombudsmannen	WayBack
Statens sivilrettsforvaltning	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Utlendingsdirektoratet	
Advokatforeningen	Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Akademikerne	Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Amnesty International Norge	Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø
Den norske Dommerforening	Høgskolen i Innlandet
Den norske Helsingforskomité	Høgskolen i Molde
Fellesorganisasjonen (FO)	Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-
For Fangers Pårørende	senter
Forsvarergruppen av 1977	Politihøgskolen
Gatejuristen	Universitetet i Stavanger
Hovedverneombudet i kriminalomsorgen	Universitetet i Sør-Øst Norge
Human Rights Houses	
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	Følgende høringsinstanser hadde realitets-
Juristforbundet	merknader til forslaget:
Jussbuss	Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Jussformidlingen i Bergen	Norges institusjon for menneskerettigheter
Jusshjelpa i Nord-Norge	(NIM)
Kirkens Bymisjon	Politidirektoratet (POD)
Kriminalomsorgens Lederforbund	Riksadvokaten
Kriminalomsorgens Yrkesforbund	Sivilombudet
Landsforeningen for voldsofre	
Landsorganisasjonen i Norge	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund	Jussbuss
Norsk forening for kriminalreform (KROM)	Jussformidlingen
Norsk Tjenestemannslag	New Spirit Communication
Politiets Fellesforbund	Stine Sofies Stiftelse
Politijuristene	
Rettspolitisk forening	I tillegg har 32 enkeltpersoner avgitt uttalelse.
Røde kors	Det redegjøres for hovedinnholdet i hørings-
Stine Sofies Stiftelse	uttalelsene i punkt 3 og 4 nedenfor, under behand-
Straffedes organisasjon i Norge (SON)	ling av de enkelte temaer.
Støttesentrene for kriminalitetsutsatte	

3 Spørsmål om straffegjennomføringsloven på ny bør få midlertidige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter lett

3.1 Innledning

I det høringsnotatet som departementet sendte på høring 16. juli 2021, er det foreslått at den da fortsatt gjeldende lov 11. juni 2021 nr. 71 om endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom), forlenges til 1. juli 2022. Samtidig ble høringsinstansene bedt om å uttale seg også om kapittel 3 A bør gjøres til en varig del av straffegjennomføringsloven. 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 vaksinasjon gir stor grunn til optimisme. Det antas at hoveddelen av befolkningen over 18 år vil ha fått tilbud om én dose i løpet av sommeren 2021, og dose to høsten samme år. I tillegg er testing nå lett tilgjengelig. Videre nevnes at 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. Bruk av koronasertifikat forutsetter imidlertid vurdering og eventuelt en egen hjemmel, jf. smittevernloven § 4 A-2.

Samtidig er det klart at pandemien ikke er over, hverken nasjonalt eller internasjonalt. Det må fortsatt påregnes lokale utbrudd, og det utvikles nye varianter av koronaviruset med foreløpig usikre egenskaper. I øyeblikket er bildet særlig preget av Delta-varianten av viruset, og usikkerhet om den videre utviklingen av denne. Etter departementets vurdering kan det ikke utelukkes at det vil være behov for særskilte regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som covid-19 eller lignende også etter 1. desember 2021. Departementet foreslår derfor at dagens regler forlenges for en ny

periode, frem til 1. juli 2022. Reglene krever at tiltak må være nødvendige for at de kan anvendes, og inngrep som utelukkelse fra fellesskapet kan ikke iverksettes dersom det vil være uforholdsmessig. Både vaksinasjon og enkel tilgang til testing kan derfor være av betydning for adgangen til å iverksette tiltak etter disse reglene.

Som nevnt i punkt 3.8 ovenfor, ble det i Prop. 129 L (2020–2021) foreslått at dagens kapittel 3 A skal inngå som en permanent del av straffegjennomføringsloven. I tillegg til å dekke det regelverksbehovet som covid-19 har gitt, ville reglene i så fall inngå i beredskapen for eventuelle fremtidige utbrudd av allmennfarlige smittsomme sykdommer som smitter lett, og derfor kan kreve særskilte tiltak i kriminalomsorgen. Det kan alltid utvikles nye regler, men det tar tid å få dem på plass. Etter departementets vurdering er vi derfor best tjent med å ha den regelverksmessige beredskapen som ligger i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. Regelverket vil fortløpende kunne justeres i takt med erfaring og antatte behov, gjennom nye lovvedtak. 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. På denne bakgrunn bes det om høringsinstansenes uttalelse også til spørsmål om å gjøre kapittel 3 A til en varig del av straffegjennomføringsloven.»

3.2 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) har opplyst at situasjonen for straffegjennomføring og varetekt per 17. oktober 2021 er normalisert, men at det

lokalt fortsatt oppstår smittetilfeller og behov for tiltak for å begrense videre smittespredning. Direktoratet påpeker at det er uvisst hvor lenge samfunnet og kriminalomsorgen vil oppleve lokale utbrudd, og at de rettslige rammene for virksomheten må ta høyde for dette. Etter direktoratets syn er det derfor strengt nødvendig å forlenge varigheten av kapittel 3 A. KDI uttaler videre blant annet:

«KDI mener videre at bestemmelsene i kapittel 3A bør gjøres til en permanent del av straffegjennomføringsloven. Erfaringer fra mars 2020 gjør at KDI sterkt vil anbefale at det etableres en permanent rettslig beredskap. Det kan argumenteres mot dette ved å si at det er uheldig å innføre varige hjemler beregnet for inngrep overfor den enkelte. Erfaringer viser imidlertid at i en alvorlig krisesituasjon vil fravær av nødvendig regelverk innebære at strengt nødvendige tiltak for å verne liv og helse baseres på nødrettslige betraktninger. Hensynet til forutberegnelighet også for innsatte og domfelte tilsier derfor at dagens kapittel 3A gjøres permanent. Kun ved å vedta permanente regler kan man sørge for god beredskapsplanlegging og ha tilstrekkelig forutsigbarhet rundt framtidig krisehåndtering i tråd med dagens § 45a.»

Direktoratet opplyser at alle regionkontorene i kriminalomsorgen er enige i at reglene ikke bare bør forlenges, men også gjøres permanente.

Politidirektoratet støtter forslaget om å forlenge kapittel 3 A til 1. juli 2022, og er også positiv til å ta kapitlet inn som en permanent del av straffegjennomføringsloven.

Riksadvokaten har ikke avgjørende innvendinger mot at kapittel 3 A forlenges til 1. juli 2022, hensett til at det fortløpende skal vurderes om tiltak etter kapitlet er nødvendige. Til spørsmålet om reglene bør gjøres permanente, mener riksadvokaten at det kan være grunn til å utrede bruken av virkemidlene noe bredere, herunder hvilke psykiske og sosiale konsekvenser soningsregimet etter de midlertidige bestemmelsene har hatt.

Sivilombudet ser behovet for hjemler i straffegjennomføringsloven som legger til rette for at straff kan gjennomføres på en smittevernmessig forsvarlig måte når det er nødvendig for å ivareta liv og helse, og har ikke innvendinger mot at kapittel 3 A midlertidig forlenges, så lenge kriminalomsorgen nøye vurderer om det er nødvendig og forholdsmessig å iverksette smitteverntiltak. På generelt grunnlag er ombudet også positiv til

at loven får permanente smittevernregler, og uttaler blant annet:

«Et regelverk som gir tydelige rammer for hvilke tiltak som har hjemmel i lov, og hvilke vurderinger som må tas i forkant av at slike tiltak iverksettes, vil bedre rettssikkerheten til de innsatte og bidra til at vi unngår inngripende tiltak som ikke er nødvendige og/eller forholdsmessige.»

Sivilombudet imøteser en ny høring om permanente regler når KDIs evaluering av de midlertidige reglene foreligger. Videre har høringsinstansen enkelte merknader til § 45 b om besøk i fengsel, og minner om betydningen av at begrensninger som iverksettes på grunn av pandemien blir godt begrunnet. For å sikre at nødvendige avveininger blir tatt, og at parten forstår hva avgjørelsen går ut på, er det viktig at det redegjøres for de faktiske forholdene og de hovedhensyn som har vært avgjørende.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) er positiv til å forlenge dagens kapittel 3 A til 1. juli 2022. Høringsinstansen er også positiv til at loven får et permanent kapittel om dette, og viser til at reglene styrker forutberegneligheten for personer som er under soning. Etter JURKS vurdering bør imidlertid enkelte av bestemmelsene endres før reglene gjøres permanente. JURK bemerker 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.

Jussbuss støtter en videreføring av kapittel 3 A til 1. juli 2022, 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 kapitlet 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. Jussbuss er i utgangspunktet positiv til et permanent kapittel 3 A, men mener at dette krever en ny høring.

Stine Sofies Stiftelse mener at reglene kan gjøres permanente dersom § 45 d får et tillegg som utvider spekteret av tilfeller som ikke skal omfattes av adgangen til å overføre domfelte til soning utenfor fengsel.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) mener at det bør innhentes oppdaterte

vurderinger av behovet for reglene før et forslag om forlengelse eventuelt fremmes for Stortinget, og at spørsmålet om forlengelse må vurderes mer inngående for hver av bestemmelsene i kapittel 3 A. Høringsinstansen støtter ikke forslaget om å gjøre reglene til en permanent del av straffegjennomføringsloven, og mener at dette spørsmålet må ses i sammenheng med generelle vurderinger av beredskapshjemler, herunder knyttes til koronakommisjonens arbeid og oppfølgingen av Beredskapshjemmelutvalgets utredning. De reglene som foreligger anses ikke å være egnet for varig videreføring, og det er behov for en bredere utredning av hvilke situasjoner de er ment for, og av forholdsmessigheten.

Jussformidlingen er kritisk til forslaget om å forlenge varigheten av kapittel 3 A, siden det med vaksinasjon og det aktuelle smittebildet ikke lenger er like stort behov for disse reglene. Samtidig er høringsinstansen i utgangspunktet positiv til at kapitlet inngår som en permanent del av straffegjennomføringsloven, men med merknader til enkelte av bestemmelsene der.

New Spirit Communication og *32 enkeltpersoner* mener at reglene ikke bør forlenges. I høringsuttalelsene gis det blant annet gitt uttrykk for at reglene innebærer misbruk av myndighet og straffesanksjoner.

3.3 Vurdering fra Kriminalomsorgsdirektoratet

Parallelt med høringen ba departementet om Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering av etatens praktisering av reglene i kapittel 3 A siden desember 2020, og av virkningene av disse reglene. Direktoratet ga sin vurdering i brev 15. august 2021, med følgende innhold:

«1. Generelt, for alle bestemmelsene

a) I hvilken grad har det vært behov for bestemmelsene?

KDI vurderer at bestemmelsene i kapittel 3A, samt tidligere tilsvarende bestemmelser, har vært nødvendige og avgjørende for en forsvarlig håndtering av pandemien innenfor sikre, rettslige rammer. Samtlige bestemmelser har kommet til anvendelse etter en konkret vurdering av forholdsmessighet og behov.

Ved utbrudd av pandemien i Norge i mars 2020 iverksatte kriminalomsorgen flere svært inngripende tiltak med særlige konsekvenser for innsatte i fengsel og deres pårørende. Tiltakene var uheldige, men nødvendige for å

verne liv og helse. Enkelte av disse tiltakene manglet en klar rettslig forankring og måtte baseres på nødrettslige betraktninger. Straffegjennomføringsloven, i sin daværende form, tok ikke høyde for en krisesituasjon med spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom og nedstengning av samfunnet. Med dagens kunnskap og erfaringer bør en lignende situasjon unngås i fremtiden.

Når det gjelder nødvendigheten av bestemmelsene, slutter KDI seg til følgende beskrivelse, mottatt fra et regionkontor:

‘Særlig har behovet for å begrense inn- og utganger i form av besøk, permisjon og frigang, samt mulighet til å utelukke innsatte under kartlegging eller med symptomer, vært kritisk for å opprettholde tilstrekkelig sikkerhet for å beskytte beredskapen i enhetene og ikke minst helsen til innsatte.’

Et klart rettslig rammeverk letter beredskapsarbeidet i etaten. Ved utbrudd av pandemien var de rettslige rammene uklare, noe som ble opplevd uoversiktlig og skapte usikkerhet hos innsatte, domfelte og ansatte. Med klare rettslige rammer tilgjengelig er det lettere å skape forutberegnelighet for organisasjonen.

I en krisesituasjon vil det alltid måtte foretas vanskelige avveininger. Under pandemien har det, nasjonalt og regionalt, vært flere og til dels overlappende anbefalinger og pålegg. Flere rapporterer imidlertid om at kapittel 3A har vært et viktig utgangspunkt og holdepunkt i de vurderingene som måtte gjøres, i en ellers noe uoversiktlig situasjon.

Samtlige som har gitt tilbakemelding til KDI anser bestemmelsene i kapittel 3A som nødvendige. Alle bestemmelsene har vært nødvendige og er tatt i bruk. Det har samtidig vært noe varierende behov for de ulike bestemmelsene mellom enheter. Dette indikerer at bestemmelsene er benyttet etter sitt formål, og ikke i større utstrekning enn nødvendig. Varierende bruk er naturlig ut fra et varierende smittetrykk, da noen områder har vært mer belastet enn andre over tid. Enhetene har også ulike fysiske og bygningsmessige rammer å forholde seg til, noe som også gir seg utslag i ulike behov for iverksettelse av smittebegrensende tiltak.

Samtidig er også den ulike sammensetningen av innsatte og domfelte ved enhetene utslagsgivende for bruken av de ulike bestemmelsene. § 45 d som hjemler elektronisk kontroll som tiltak for å begrense belegget i fengsel er nødvendigvis ikke like aktuell for et feng-

sel med høyre sikkerhetsnivå som ved en enhet med lavere sikkerhetsnivå. Buskerud overgangsbolig og friomsorgskontor rapporterer eksempelvis at overføringer etter denne bestemmelsen har fungert uproblematisk.

b) Har bruken gitt den tilsiktede effekten for kriminalomsorgen?

KDI vurderer de iverksatte tiltakene som avgjørende for det direktoratet anser som en god og forsvarlig håndtering av pandemien. Enkelte tiltak, som i stor grad har begrenset fysiske møter mellom innsatte og deres nærstående, vurderes å ha hatt stor betydning når det gjelder å begrense smittespredning. Disse tiltakene, i form av begrenset besøk, permisjon og frigang, har også forsinket den enkeltes progresjon. Videre har bruken av utelukkelse fra fellesskap ved karantene og symptomer, samt bekreftet smitte, utvilsomt vært avgjørende for å begrense smittespredningen i fengslene.

Tiltakene har imidlertid hatt effekt i tråd med den prioriteringen som måtte gjøres. I tråd med samfunnet for øvrig, og kriminalomsorgens ansvar for innsatte, domfelte og et forsvarlig arbeidsmiljø, ble hensynet til liv og helse gitt prioritet.

Et fengsel beskriver eksempelvis situasjonen på følgende måte: *'Bestemmelsene har med stor sannsynlighet hatt tilsiktet effekt da det har vært få smittetilfeller blant innsatte, og ved påvist smitte har en forhindret spredning av smitte på enheten.'* Fengselet beskriver videre: *'Fasilitetene på fengselet er av en slik karakter at det er stor sannsynlighet for omfattende spredning av virus dersom man får smitte inn i fengselet.'* Dette fengselet har 90 plasser, hvorav 10 plasser på dobbeltrom. Innsatte er fordelt på to bygg og har felles bespisning, felles oppholdsrom samt felles toalett og dusj.

Når det gjelder straff i samfunnet illustrerer følgende uttalelse fra et friomsorgskontor betydningen av å kunne beslutte straffavbrudd for å sikre at straffen får et reelt og hensiktsmessig innhold: *'Dersom vi ikke hadde hatt hjemmel til å innvilge straffavbrudd i perioder de ikke har hatt oppdragsgivere, ville det vært svært vanskelig/umulig å gjennomføre eksempelvis samfunnsstraffer.'*

Kriminalomsorgen har håndtert enkelttilfeller av smitte i enhetene, men også enkelte større og langvarige utbrudd. Disse større utbruddene har vært svært krevende og dramatiske for enhetene og de berørte innsatte. Det er stor grunn til å tro at kriminal-

omsorgens tiltak har begrenset omfanget i veldig stor grad. Tiltakene har til sammen bidratt til at det ikke har vært flere kritiske situasjoner. Bestemmelsene har bidratt til dette samt også avverget hjemmelsutfordringer og utstrakt bruk av begrensninger og tiltak etter nødrettsbetraktninger.

Region øst, som har håndtert flere av de større utbruddene, opplever at *'bestemmelsene har fungert godt sammen med smittevernlovgivningen og samarbeid med helse, men det tok noe tid før enhetene og kommuneoverlegene fant en praktisk tilnærming til å sammenfalle lovgivningen med tiltak'*. Dette gjelder særlig ved utelukkelse fra fellesskap, hvor helsemyndighetene i enkelte tilfeller har truffet vedtak om karantene for nyinnsatte i fengslene, noe som måtte harmoneres opp mot kriminalomsorgens plikt til individuelle vurderinger.

KDI ser nå at enkelte tiltak iverksatt i forbindelse med pandemien vil innebære nye, varige løsninger i kriminalomsorgen. Digitale besøk ved bruk av nettbrett er nå, også etter normalisering av besøkssituasjonen, et viktig supplement til fysiske besøk. Digitale besøk kan ikke sidestilles med det å møtes fysisk, men oppleves å ha andre viktige fordeler. Flere innsatte som tidligere ikke hadde besøk på grunn av lang reisevei for pårørende, mottar nå digitale besøk. Denne besøksformen er også positiv ved kontakt med barn, som på den måten får mulighet til å vise fram for eksempel rommet sitt og lekene sine ved bruk av videooverføring.

c) Ser Kriminalomsorgsdirektoratet særskilte forhold som tilsier at (noen av) bestemmelsene i dagens kapittel 3 A bør endres eller ikke forlenges utover 1. desember 2021?

Med unntak av kapittel 3A, tar straffegjennomføringsloven sikte på å regulere straffegjennomføringen i en *normalsituasjon*. KDI vil sterkt anbefale at varigheten av bestemmelsene i kapittel 3A forlenges. Det bør arbeides for å etablere et permanent rettslig rammeverk for håndtering av krisesituasjoner, herunder spredning av allmennfarlige smittsomme sykdommer. Dette er også den unisone tilbakemeldingen fra etaten for øvrig. Kriminalomsorgen er sårbar ved at mange innsatte og domfelte er nødt til å oppholde seg i relativt små og begrensede arealer, samtidig som de ikke har valgfrihet med hensyn til hvilke personer de har nærhet til og kontakt med. Det er også kjent at inn-

satte og domfelte er overrepresentert når det gjelder forekomst av underliggende medisinske risikotilstander.

Det er krevende, og til dels umulig, å vurdere på hvilket tidspunkt kriminalomsorgen igjen vil trenge særskilte, utvidede hjemler. I en beredskapssammenheng er det imidlertid viktig at det nødvendige rettslige rammeverket er tilgjengelig ved behov. Dette for å unngå usikkerhet, unødvendig tidsbruk og i størst mulig grad basere inngripende tiltak på et solid rettslig grunnlag fremfor nødrettsbetraktninger.

Tilbakemeldinger fra enheter og regioner vitner om stor bevissthet rundt nødvendighets- og forholdsmessighetsbetraktninger ved praktiseringen av de inngripende hjemlene i kapittel 3A. Sammen med begrensningen av anvendelsesområdet som angis i § 45a, gjør dette bestemmelsene i kapittel 3A forsvarlige som en permanent ordning.

2. Særlig om besøk, utelukkelse fra fellesskapet, og permisjon og frigang:

a) Hvilke virkninger oppfatter Kriminalomsorgsdirektoratet at bruken av bestemmelsene har medført for de innsatte, og for innsattes kontakt med familie og andre utenfor fengselet?

Bruken av bestemmelsene har utvilsomt hatt negative konsekvenser for innsattes kontakt med pårørende. Dette gjelder både begrensninger i adgangen til besøk og permisjoner. Tiltak har måttet iverksettes raskt. Permisjoner og besøk har måttet avlyses på kort varsel som følge av smitteutbrudd. Fengslene rapporterer imidlertid om stor forståelse for dette. Bergen fengsel uttaler eksempelvis at *'Det har vært mindre utfordringer og frustrasjon knyttet til restriksjoner som følge av smittevern enn hva fengselet forventet.'*

KDI ser mest alvorlig på de begrensninger som har vært i kontakten mellom innsatte og deres barn. Kontakten med barn har følgelig vært prioritert ved digitale besøk og bruk av telefon, samt ved gjennomføring av fysiske besøk.

Videre har begrensningene i frigang i noen grad vanskeliggjort enkelte tilbakeføringsprosesser. Det er imidlertid søkt å begrense disse negative effektene i så stor grad som mulig.

Videre har pandemien medført økning i bruk av utelukkelse fra fellesskapet på grunn av symptomer, karantene og påvist smitte. Denne bruken av utelukkelse har vært uunn-

gåelig, men like fullt uheldig. Kriminalomsorgen er svært bevisst de negative virkningene av isolasjon og har innenfor rammene av forsvarlig smittevern søkt å motvirke skadevirkninger. Forebyggende arbeid og skadebegrensende tiltak har vært prioritert.

Inntrykket er stort sett at innsatte og pårørende har vist forståelse for nødvendigheten av iverksatte tiltak. De berørte har sett at tiltakene har hatt sammenheng med situasjonen i samfunnet for øvrig. Kriminalomsorgen har imidlertid mottatt enkelte krav om kompensasjon i form av redusert soningstid som følge av merbelastninger under pandemien, herunder ved utelukkelse fra fellesskap ved beslutning om karantene i henhold til smittevernloven. Disse kravene er avvist under henvisning til at det ikke er rettslig grunnlag for slik avkortning i straff.

b) I hvilken grad er det iverksatt kompensierende tiltak?

KDI har siden utbruddet av pandemien i mars 2020 vært bevisst de negative konsekvensene av iverksatte tiltak og arbeidet aktivt for bruk av kompensierende tiltak. Samtidig vil direktoratet fremheve følgende tilbakemelding fra Buskerud overgangsbolig og friomsorgskontor: *'Vi opplever at regelverket gir rom for at vi kan ta gode skjønnsmessige vurderinger, og vi mener at dette har begrenset negative konsekvenser for de innsatte under pandemien. Det har imidlertid vært svært ressurskrevende saksbehandling.'*

Enhetene har iverksatt ulike kompensierende tiltak, basert på lokale forhold og innsattes og domfeltes behov. Samtlige fengselsenheter har hatt adgang til videobesøk ved bruk av nettbrett og økt ringetid for innsatte. KDI gikk i mars 2020 til anskaffelse av 800 nettbrett, noe prinsipielt helt nytt innenfor kriminalomsorgen. De kompensierende tiltakene er ellers i stor grad tilpasset lokale forhold, eksempelvis i form av omfordeling av personale internt i enhetene for å kunne iverksette ekstra aktiviteter og meningsfull menneskelig kontakt. Tiltakene har ellers vært eksempelvis trening, aktiviteter og spill, utvidet tilbud om bruk av TV, kursvirksomhet mv. For enheter hvor dette har latt seg gjøre har også turer for rekreasjon i nærområdet, samt utendørs besøk vært gode løsninger.

Noen enheter har hatt betydelige konsekvenser av pandemien også i 2021, eksempelvis på Østlandet, mens enkelte enheter andre

steder i landet i stor grad har kunnet drifte normalt gjennom store deler av 2021 så langt.

Bruken av de kompenserende tiltakene har vært til dels ressurskrevende, men viktig under pandemien. Bergen fengsel uttaler eksempelvis at '*... det har vært stort fokus på kompenserende tiltak. Både lokalt, regionalt og sentralt har det vært bidratt med både innspill og ressurser knyttet til kompenserende tiltak. [...] Mange viktige og gode tiltak har vært benyttet i forståelse / aksept for økt ressursbruk, noe som har vært viktig i håndteringen av pandemien*'.

3. Særlig om straffavbrudd fra gjennomføring av samfunnsstraff, bøteteneste eller program mot ruspåvirket kjøring:

a) Hvilke virkninger oppfatter Kriminalomsorgsdirektoratet at bruken av bestemmelsen har hatt for de domfelte/botlagte?

Virkningen av straffavbrudd som ikke skyldes domfeltes behov er ofte negativ som følge av påført forsinkelse av straffegjennomføringen. Kriminalomsorgen har likevel stort sett opplevd forståelse for avbruddet fra domfeltes side. Sysselsettingstilbudene har mange steder vært stengt eller svært begrenset. I disse tilfellene hvor straffegjennomføring ellers ville vært svært vanskelig/umulig jf. ovenfor, er muligheten for straffavbrudd en mekanisme for å sikre at straffegjennomføringen faktisk har et reelt innhold. Særlig for domfelte som gjennomfører program mot ruspåvirket kjøring er dette viktig. Denne gruppen har opplevd det som krevende å måtte vente på iverksettelse av straffen.

Flere enheter har imidlertid erfart at digital oppfølging alene av domfelte på narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) og program mot ruspåvirket kjøring (RK) har sine begrensninger. Mangel på fysiske oppmøter har vært negativt for sårbare domfelte med stort oppfølgingsbehov og det ble derfor etter hvert åpnet for at disse i større grad kunne møte fysisk for kriminalomsorgen. KDI anser digital teknologi for å være et *egnet supplement* til fysiske oppmøter i fremtiden, men at teknologien, som ventet, ikke kan erstatte fysiske møter mellom domfelte og kriminalomsorgen.

Etter noe tid har straffavbrudd vist seg å være krevende for enkelte domfelte. Den manglende kontakten med kriminalomsorgen, at 'livet ble satt på vent' og at man ble 'isolert' hjemme ble av enkelte opplevd som belastende. Særlig i disse tilfellene ble det arbeidet for å legge til rette for en smittevernmessig for-

svarlig straffegjennomføring for å begrense bruken av straffavbrudd. Enkelte domfelte har imidlertid også vært bekymret for å bevege seg ute i samfunnet under pandemien og har dermed satt pris på muligheten for avbrudd.

b) I hvilken grad er det oppnådd å unngå straffavbrudd for personer under 18 år?

KDI har ikke iverksatt særskilte manuelle rapporteringsrutiner når det gjelder straffavbrudd for personer under 18 år, men er pr. nå ikke kjent med at dette er iverksatt. Om dette skulle være tilfelle, legges det til grunn at dette gjelder et svært lavt antall innsatte. Det har generelt vært fokus på ikke å benytte straffavbrudd mer enn nødvendig og hensynet til mindreårige har vært et gjennomgående tema. Oslo friomsorgskontor, som har en stor andel av de mindreårige domfelte som gjennomfører straff i samfunnet, har eksempelvis etablert en egen 'tiltaks pakke' for domfelte under 18 år, hvor også hensynet til barnets beste inngår.»

Som det fremgår av det siterte, har det variert mellom de ulike enhetene i kriminalomsorgen hvor stort behov det har vært for å benytte de hjemlene som lå i kapittel 3 A. Når det er iverksatt tiltak, har disse utvilsomt vært en belastning for de innsatte. Begrensninger i besøk og permisjon har hatt negative konsekvenser for innsattes kontakt med pårørende, herunder for kontakten med egne barn. Manglende mulighet til frigang har medført forsinkelse i den progresjonen i straffegjennomføringen som normalt ville skje, og i noen grad vanskeliggjort prosessen med tilbakeføring til samfunnet. Videre har utelukkelse fra fengselsfellesskapet hatt som konsekvens at mange innsatte har vært alene på egen celle det aller meste av døgnet. For dem som gjennomfører samfunnsstraff, bøteteneste eller program mot ruspåvirket kjøring, har straffavbrudd og tilhørende forsinkelse av straffegjennomføringen vært en belastning, og i noen grad medført en isolert hjemmetilværelse uten fysiske møtepunkter med kriminalomsorgen.

Koronatiltakene har vært en belastning også for kriminalomsorgen, blant annet ved at det har vært ressurskrevende å foreta gode skjønnsmessige vurderinger av tiltak. Samtidig mener KDI altså at bestemmelsene i kapittel 3 A har vært nødvendige og avgjørende for en forsvarlig håndtering av pandemien innenfor sikre, rettslige rammer, og anbefaler sterkt at de aktuelle bestemmelsene videreføres.

3.4 Departementets vurdering

I henhold til KDI var situasjonen for straffegjennomføring og varetekt fullt ut normalisert per 17. oktober 2021. Samtidig oppstår det fortsatt tilfeller av smitte av covid-19 lokalt i noen fengsler. Generelt i befolkningen har smittetallene steget til et høyt nivå den siste tiden, og det oppstår nye varianter av viruset. 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 videre, herunder om hvor mange som, tross vaksiner, vil få behov for helsehjelp.

Kriminalomsorgen må til enhver tid ivareta de menneskene som den har i sin forvaring. Hvis situasjonen krever det, vil kriminalomsorgen etter omstendighetene måtte iverksette tiltak på nødrettslig grunnlag. Nødrett er imidlertid et lite oversiktlig rettsgrunnlag å skulle basere virksomheten på. Kriminalomsorgsdirektoratet anser reglene i det nå opphevede kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven som nødvendige for en forsvarlig håndtering av pandemien innenfor sikre rettslige rammer.

Departementet ser med stort alvor på de belastninger som tiltak etter straffegjennomføringsloven kapittel 3 A har medført for innsatte og domfelte, og for pårørende til, og barn av, innsatte. Kompenserende tiltak som bruk av nettbrett som substitutt for fysisk kontakt, har gitt

gode erfaringer, men veier ikke opp for det som går tapt ved iverksetting av tiltak etter straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. Spørsmålet er imidlertid ikke om kriminalomsorgen skal kunne iverksette smitteverntiltak, men om etaten – dersom behovet oppstår – skal iverksette tiltakene på basis av en særskilt regulering som i kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, fremfor på nødrettslig grunnlag. Når vi nå fortsatt står i en pandemi, og det rent faktisk er utformet lovgivning som gir rammer for håndteringen, mener departementet at det klart beste er å videreføre de aktuelle reglene. Det foreslås imidlertid enkelte mindre justeringer sammenlignet med de reglene som gjaldt til 1. desember 2021, jf. nedenfor.

Spørsmålet om i hvilken grad vi bør ha særskilte regler om straffegjennomføring under en pandemi, er del av et større spørsmål om hvilken regelverksmessig beredskap samfunnet bør ha for slike situasjoner. Det følger av Hurdalsplattformen at regjeringen vil iverksette et bredere arbeid knyttet til kriselover, med vekt på å sikre at viktige rettsstatlige prinsipper ivaretas også i kriser. På denne bakgrunnen foreslår departementet at de særskilte reglene om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom også ved denne anledningen gis for en begrenset tid. Det kan vise seg å bli behov for ytterligere forlengelse, avhengig av hvordan smittesituasjonen utvikler seg, men ved denne anledningen foreslås det at bestemmelsene skal vare til 1. juli 2022.

4 Nærmere om de enkelte bestemmelsene i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A

4.1 Innledning

Som nevnt hadde straffegjennomføringsloven frem til 1. desember 2021 et kapittel 3 A for situasjonen under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, med særskilte bestemmelser om besøk i fengsel (§ 45 b), utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte (§ 46 c), midlertidig overføring til straffegjennomføring utenfor fengsel, i hovedsak med elektronisk kontroll (§ 45 d), permisjon og frigang (§ 45 e), og om straffavbrudd ved gjennomføring av samfunnsstraff, bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring (§ 45 f). I proposisjonen her foreslås dette regelverket videreført med enkelte, mindre justeringer. Om bakgrunnen for, og innholdet i reglene, vises til Prop. 129 L (2020–2021).

Selv om vi i øyeblikket ikke har slike regler, henvises det av praktiske grunner til de reglene som gjaldt frem til 1. desember 2021 som § 45 a, § 45 b osv.

4.2 Virkeområdet for bestemmelsene i kapittel 3 A

4.2.1 Innholdet i § 45 a

Kapittel 3 A var innledet med § 45 a om virkeområdet for bestemmelsene i kapitlet. Bestemmelsen lød:

§ 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.

Bestemmelsen oppstilte som et grunnvilkår for anvendelse av de øvrige bestemmelsene i kapittel

3 A at det har brutt ut en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter på én eller flere av de måtene bestemmelsen angir, og det på grunn av sykdomsutbruddet er nødvendig med ett eller flere av de tiltakene som kapittel 3 A åpner for.

Uttrykket «allmennfarlig smittsom sykdom» er det samme som i smittevernloven § 1-3 nr. 3, og skulle forstås på samme måte. Gjennom angivelsen av at det må være tale om en sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte, var imidlertid virkeområdet for straffegjennomføringsloven kapittel 3 A 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. Videre var det som nevnt en forutsetning for å kunne anvende bestemmelsene 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 var det videre en forutsetning for å kunne anvende bestemmelsene i kapittel 3 A at KDI hadde besluttet at det forelå en situasjon som nevnt i første punktum. Det er uttalt i lovforarbeidene at direktoratet, for å gjøre riktige vurderinger, måtte 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. Videre er det uttalt at direktoratet også bør angi hvilke typer tiltak som kan være aktuelle, jf. Prop. 129 L (2020–2021) punkt 7.

Dersom direktoratet først hadde konstatert at det foreligger en situasjon som nevnt i § 45 a, lå det til etaten å 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, måtte 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 var knyttet til anvendelsen av reglene i det enkelte tilfelle, ikke til KDIs beslutning etter § 45 a annet punktum.

Videre fulgte 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 kunne 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.

4.2.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet fra juli 2021 ble § 45 a foreslått videreført uten endringer.

I høringen har *Jussformidlingen* stilt seg positiv til at det etter bestemmelsen er KDI som må ha besluttet at det foreligger en situasjon som nevnt i § 45 a første punktum.

KDI har på sin side opplyst:

«Mekanismen i § 45a gir KDI en god mekanisme for å regulere bruken av kapittel 3A og de enkelte bestemmelsene slik at disse kun kommer til anvendelse i tilfeller hvor det er nødvendig og forholdsmessig. Det understrekes fra departementets side at *'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.'* KDI bemerker i den forbindelse at kapittel 3A nå kun benyttes ved lokale utbrudd og enkelttilfeller av smitte. Når det gjelder den lokale situasjonen og behovet for iverksettelse av tiltak foregår imidlertid dialogen primært mellom de lokale aktørene, altså i praksis det lokale fengselet og den kommunale helsetjenesten. Det ville være uforholdsmessig tungvint og lite formålstjenlig om dialogen skulle gå via de lokale aktører for å foregå på sentralt nivå. KDI anser at en delegering av ansvaret for dialog med helsetjenesten om de lokale forhold er i tråd med lovens intensjon og alminnelig praksis i statsforvaltningen. I KDIs dialog med lokale enheter inngår alltid en redegjørelse for det lokale samarbeidet med kommunehelsetjenesten og dette vurderes før KDI godkjenner iverksettelse av tiltak.»

Jussbuss har påpekt at det er behov for klare retningslinjer, blant annet for når et tiltak skal anses nødvendig i lovens forstand. Høringsinstansen mener også det bør presiseres at det er Kriminalomsorgsdirektoratet som, i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet, bør beslutte når det foreligger en situasjon som åpner for anvendelse av kapittel 3 A.

NIM mener at det bør understrekes i forarbeidene til bestemmelsen at KDI – som en forutsetning for anvendelse av reglene i kapittel 3 A – skal innhente ikke bare informasjon om den aktuelle smittesituasjonen, men også bredere helsefaglige vurderinger. Det bør også vurderes om plikten til å innhente råd fra helsemyndighetene bør fremgå av lovteksten. Videre mener *NIM* at det bør utredes og avklares om en beslutning etter § 45 a er en forskrift i forvaltningslovens forstand.

4.2.3 Departementets vurdering

Foruten å oppstille grunnleggende materielle krav til den situasjonen som må foreligge for at det skal være aktuelt å iverksette tiltak etter kapittel 3 A, krever § 45 a at Kriminalomsorgsdirektoratet involveres og tar stilling til om situasjonen oppfyller lovens krav. Prosessen må blant annet inkludere rådføring med smittevern-faglig ekspertise lokalt eller nasjonalt. Om det, ved behov lokalt, ikke er KDI selv som har kontakten med den smittevern-faglige ekspertisen, må direktoratet sette seg inn i innholdet i rådgivningen, og etterspørre ytterligere informasjon dersom rådgivningen skulle være mangelfull eller mangelfullt belyst. Med det korte tidsperspektivet som ligger i lovforslaget nå, foreslår ikke departementet å utvide eller lovfeste kravet om å innhente råd fra helsemyndighetene.

En beslutning fra KDI etter § 45 a annet punktum vil ikke i seg selv være bestemmende for privates rettigheter eller plikter. Den er derfor ikke en typisk forskrift, slik forskrifter er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, jf. bokstav a, men den vil være en premiss for at kriminalomsorgen kan anvende de hjemlene som ligger i de øvrige bestemmelsene i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. Dermed kan det i utgangspunktet være naturlig å betegne en positiv beslutning fra KDI etter § 45 a annet punktum som en forskrift. Ut fra virkeområdet for kapittel 3 A – som er utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter lett, og som medfører behov for tiltak i kriminalomsorgen – vil det likevel av praktiske grunner ikke kunne påregnes at direktoratets beslutning forhåndsvarsles eller sendes på alminnelig høring. Kravet etter forvaltnings-

loven § 38 til kunngjøring i Norsk Lovtidend passer heller ikke, siden det ligger i kravene etter § 45 a at det vil haste med å iverksette tiltak, og beslutningen også ellers vil være situasjonsbestemt. Samtidig tilsier hensynet til åpenhet og forutberegnelighet at KDI kunngjør de positive beslutninger som treffes etter § 45 a, for eksempel på etatens hjemmesider på internett.

Selv om grunnvilkårene etter § 45 a er oppfylt og KDI har truffet en beslutning om dette, må kriminalomsorgen følge de alminnelige saksbehandlingsreglene ved utøvelse av myndighet etter de øvrige bestemmelsene i kapittel 3 A. I hvert fall i den forbindelse vil de som omfattes av tiltak, bli kjent med KDIs beslutning etter § 45 a. Dermed kan det vanskelig tenkes å oppstå virkninger av forsømt kunngjøring etter forvaltningsloven § 39.

4.3 Besøk i fengsel

4.3.1 Gjeldende rett og innholdet i § 45 b

Straffegjennomføringsloven § 31 regulerer adgangen til å motta besøk for den som gjennomfører straff i fengsel. Etter § 52 gjelder bestemmelsen tilsvarende for varetektsinnsatte så langt det er forenlig med restriksjoner etter straffeprosessloven. Utgangspunktet er at innsatte skal kunne motta besøk, jf. § 31 første ledd. Besøk utenfra kan være vesentlig for den enkeltes velferd, og kan også være viktig for rehabiliteringen av domfelte. Nektelse av besøk innebærer et inngrep i den innsattes rett til privat- og familieliv etter Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (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 med formålet. Ved akutt fare for liv eller helse kan det være rom for nødrettslige betraktninger.

Straffegjennomføringsloven § 31 inneholder enkelte begrensninger i retten til besøk. Bestemmelsens annet og tredje ledd gjelder kontrolltiltak under gjennomføringen av besøk, mens fjerde ledd gir hjemmel for å nekte besøk dersom det er grunn til å anta at besøket vil bli misbrukt til å planlegge eller gjennomføre en straffbar handling, unndragelse av gjennomføringen eller handlinger som vil kunne forstyrre ro, orden og sikkerhet.

Videre inneholder § 31 blant annet enkelte særregler om besøk fra advokat, offentlig myndighetsrepresentant og barn, og om besøk til innsatte under 18 år.

Kriminalomsorgen besluttet i en tidlig fase etter utbruddet av covid-19 i Norge at innsatte ikke skulle kunne ta imot besøk. Den midlertidige forskriften om straffegjennomføring som ble vedtatt i mars 2020 på grunnlag av koronaloven, inneholdt en bestemmelse om adgang for kriminalomsorgen til å nekte besøk dersom sykefravær i kriminalomsorgen gjør det nødvendig, eller besøk ikke kan gjennomføres på en helsemessig forsvarlig måte (forskriften § 1). Senere er bestemmelsen om besøk justert og bygget ut på bakgrunn av Prop. 111 L (2019–2020), Prop. 36 L (2020–2021) og Prop. 129 L (2020–2021). I Prop. 36 L (2020–2021) nevnes blant annet at nektelse av besøk er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Den bestemmelsen om besøk i fengsel som gjaldt til 1. desember 2021, lød:

§ 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, eller det på grunn av sykdomsutbruddet 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. 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.

Bestemmelsens første ledd regulerte 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. Som det fremgår, fulgte det av bestemmelsen at kriminalomsorgen kunne 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 til bestemmelsen at den skal praktiseres på en måte som ikke hindrer fysisk kontakt mellom mindreårige barn og deres foreldre, jf. Prop. 129 L (2020–2021) punkt 7.

Paragraf 45 b annet ledd ga hjemmel for i noen tilfeller å nekte besøk i fengsel. Etter en konkret vurdering kunne besøk nektes etter § 45 b annet ledd første punktum dersom besøket vil innebære en særskilt fare for smitte, eller det på grunn av sykdomsutbruddet vil bli uforholdsmessig krevende for kriminalomsorgen å gjennomføre besøket. Videre kunne 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 på inntil to uker, dersom situasjonen på stedet krever det. Selv om det var besluttet en slik hovedregel om at det ikke skal gjennomføres besøk, kunne kriminalomsorgen åpne for at det i noen tilfeller gjennomføres besøk. Det er presisert i lovforarbeidene at det så langt som mulig skulle kunne gjennomføres besøk fra den innsattes mindreårige barn, og at mindreårige innsatte bør kunne få besøk, jf. Prop. 129 L (2020–2021) punkt 7. 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 var det imidlertid en viss adgang til at Kriminalomsorgsdirektoratet kunne forlenge varigheten med inntil to uker.

Det fulgte av § 45 b annet ledd fjerde punktum at kriminalomsorgen, ved nektelse av besøk etter

bestemmelsen, skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med personer utenfor fengsel ved bruk av fjernkommunikasjon.

Besøk fra advokat og fra offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, var særskilt regulert i § 45 b tredje ledd. Bestemmelsens annet ledd utvidet ikke adgangen til å nekte besøk av slike. Det var 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 var det presisert i § 45 b fjerde ledd at § 45 b ikke ga grunnlag for å begrense innsattes tilgang til helsetjenester.

4.3.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet fra juli 2021 ble § 45 b foreslått forlenget uten endringer.

I høringen understreker *Jussformidlingen* viktigheten av at bestemmelsen praktiseres i tråd med retningslinjene i den proposisjonen som ligger til grunn for de midlertidige reglene (Prop. 129 L (2020–2021), hvor det går frem at § 45 b skal praktiseres på en måte som ikke hindrer fysisk kontakt mellom mindreårige barn og deres foreldre. *JURK* mener at det bør fremgå klart av bestemmelsens annet ledd at innsattes mindreårige barn skal stå i en særstilling når det gjelder besøk.

Sivilombudet mener, på bakgrunn av informasjon som kan tilsi at det er iverksatt besøksrestriksjoner i fengsel som ikke er i samsvar med forutsetningene i lov og forarbeid, at det vil være en fordel om det fremgår tydeligere av lovbestemmelsen hvilke vurderinger kriminalomsorgen må gjøre for å sikre at begrensninger i innsattes adgang til å motta besøk, er nødvendige og forholdsmessige. Mer konkret nevnes at det:

- i hjemmelen etter § 45 b første ledd for å gi særskilte pålegg om hvordan besøk skal gjennomføres, kan være grunn til å presisere at det minst inngripende tiltaket skal velges,
- i § 45 b annet ledd bør tydeliggjøres at nektelse av besøk krever en konkret vurdering av om det foreligger en særskilt fare for smitte utover at det er utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter lett,
- er behov for en nærmere veiledning for i hvilke situasjoner besøk kan nektes fordi det vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket.

NIM påpeker at bestemmelsen gir forholdsvis vide fullmakter til kriminalomsorgen, særlig gjennom alternativet om at besøk kan nektes dersom det på grunn av sykdomsutbruddet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket. I dagens situasjon ser ikke NIM at det er grunn til å opprettholde bestemmelsen. Alternativt bør delen om at det vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket, oppheves.

Jussbuss oppfatter at innsatte er pålagt strengere smittevernregler enn befolkningen for øvrig. Normalitetsprinsippet tilsier at samme regler og anbefalinger som ellers i samfunnet, bør legges til grunn også innad i kriminalomsorgen. Videre må det være en høy terskel for nektelse av besøk etter § 45 b annet ledd, og det bør legges til rette for, og prioriteres gjennomføring av, testing. Jussbuss påpeker videre behov for at det gjennom lov eller forskrift sikres likebehandling. Fjernkommunikasjon skal ikke erstatte fysiske besøk utenom i lovens tilfeller, og 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.

4.3.3 Departementets vurdering

Besøk i fengsel er i utgangspunktet et gode, både for den enkelte som mottar besøk, den besøkende, og for kriminalomsorgen. Samtidig vil besøk under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter lett, etter omstendighetene kunne medføre en særskilt smitterisiko. Kriminalomsorgen vurderer det slik at nektelse av besøk i fengsel i den første fasen etter utbruddet av covid-19 i Norge var av stor betydning for at man klarte å holde smittetallene lave. Smitte-spredning kan innebære en fare for den enkelte innsatte og ansatte, særlig for personer med underliggende sykdommer, og medføre sykdom og fravær for kriminalomsorgens personell, og på den måten svekke kapasiteten i etaten.

Med utbredt vaksinerings og mer erfaring med å håndtere smitterisikoen, er bildet mindre urovekkende nå enn innledningsvis under koronapandemien. Samtidig er det altså usikkerhet om smittebildet og tiltaksbehovet fremover. Departementet mener at det fortsatt er behov for en bestemmelse som hjemler pålegg om at fysiske besøk skal gjennomføres i samsvar med råd fra Folkehelseinstituttet, og en hjemmel for å nekte besøk dersom smittesituasjonen krever det. Det foreslås derfor en bestemmelse om dette, se forslaget til § 45 b. Det fremgår av lovbestemmelsen at spørsmål om å

gjennomføre fysiske besøk i utgangspunktet skal vurderes konkret, og at det må foreligge særskilte omstendigheter, for at besøk kan nektes. Videre fremhevet departementet i lovforarbeidene at besøk fra innsattes mindreårige barn og besøk til mindreårige innsatte så langt mulig skal kunne gjennomføres. KDI må se til at bestemmelsen praktiseres i samsvar med loven og premisene for den. Lovteksten må nødvendigvis ha et noe generelt preg for å fylle behovet for en regulering som kan dekke ulike situasjoner. Det foreslås derfor ikke ytterligere presiseringer i lovteksten nå. Departementet bemerker imidlertid at den økte tilgangen 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.

Videre ser departementet at lovens formulering om at besøk kan nektes dersom det «på grunn av sykdomsutbruddet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket», er noe vid, og ikke treffer så godt i dagens situasjon med utbredt vaksinerings og tilsvarende mindre fare for at store deler av kriminalomsorgens personell må ut av tjeneste på samme tid. Denne delen av § 45 b annet ledd første punktum foreslås derfor ikke videreført. Endringen innebærer at bemanningsutfordringer i kriminalomsorgen heller ikke skal danne grunnlag for en beslutning etter § 45 b annet ledd annet punktum om at det som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk for en periode på inntil to uker. Justeringen reduserer imidlertid ikke den alminnelige adgangen for kriminalomsorgen til å styre tidspunktet for besøk.

4.4 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

4.4.1 Gjeldende rett og innholdet i § 45 c

Det følger av straffegjennomføringsloven §§ 17 og 52 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. Departementet gjennomgår straffegjennomføringslovens regler om utelukkelse og tvang, på bakgrunn av blant annet 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, herunder om isolasjon. Ved forskrift av 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften, fastsatt med hjemmel i smittevernloven § 7-12 mv.), skal personer som er bekreftet smittet av covid-19 isolere seg, jf. forskriften § 7. Tidligere under covid-19-pandemien inneholdt forskriften også omfattende krav om blant annet innreisekarantene og smittekarantene. Deler av forskriften er senere opphevet, men den inneholder fortsatt enkelte krav om innreisekarantene mv., jf. forskriften §§ 4 flg.

Frem til 1. desember 2021 inneholdt straffegjennomføringsloven § 45 c en særskilt bestemmelse om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte. Bestemmelsen lød:

§ 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 utelukkes 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.

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

I Prop. 36 L (2020–2021) punkt 4.1 og Prop. 129 L (2020–2021) punkt 5.3 er det redegjort nærmere for bakgrunnen for bestemmelsen.

Paragraf 45 c gjaldt utelukkelse av innsatte fra fellesskap med andre innsatte for å forebygge spredning av allmennfarlig smittsom sykdom i fengsel. Den var en særskilt hjemmel for å håndtere fare for spredning av slik sykdom, og endret ikke rekkevidden av straffegjennomføringsloven § 37 og andre lovbestemmelser om utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte.

Som det fremgår av ordlyden i første ledd, var det to mulige innganger til at kriminalomsorgen kunne beslutte utelukkelse på grunnlag av § 45 c. Den ene var 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 var at den innsatte har symptomer som er forenlike med den aktuelle sykdommen. Videre var det et vilkår for å beslutte utelukkelse etter § 45 c at dette er nødvendig for å forebygge smitte, og at tiltaket ikke vil innebære et uforholdsmessig inngrep overfor den innsatte. For utelukkelse på grunnlag av symptomer, krevde bestemmelsen at kriminalomsorgen så vidt mulig rådfører seg med helsepersonell før det eventuelt besluttes utelukkelse. Bestemmelsen åpnet ikke for rutinemessige beslutninger om utelukkelse, men krevde konkrete vurderinger opp mot den innsatte som det var aktuelt å utelukke. Ved beslutning om utelukkelse på grunnlag av symptomer, krevde bestemmelsen at kriminalomsorgen straks skal 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 skulle 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 gjaldt 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 gjaldt de samme reglene om plikt til å involvere overordnet nivå og foreta nye vurderinger som ved utelukkelse etter § 37. Henvisningen til § 37 syvende ledd gjorde det synlig 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. Lege skal varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold, og innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn. Etter § 45 c annet ledd tredje punktum var det videre krav om at det vurderes om et behov for utelukkelse kan avhjelpest gjennom testing. Kriminalomsorgen må legge til rette for at testing kan gjennomføres.

Bestemmelsens tredje ledd skulle forhindre at utelukkelse etter § 45 c medfører negative konsekvenser av isolasjon. Første punktum krever at innsatte som er utelukket etter bestemmelsen hver dag, skal ha meningsfylt menneskelig kontakt. 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 kompensierende tiltak, som eksempelvis utvidet telefoning, videosamtaler via nettbrett, lufting eller trening, skulle tilbudet utgjøre minst to timer hver dag.

Endelig fulgte det 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.

4.4.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet fra juli 2021 ble § 45 c foreslått forlenget uten endringer.

I høringen påpeker *Jussformidlingen* at bestemmelsens første ledd første punktum krever anvendelse av skjønn, og mener at det – for å hindre maktmisbruk og sikre innsattes rettssikkerhet – bør presiseres hvilke momenter som er relevante for vurderingen. Høringsinstansen trekker frem sykdommens skadeevne, tilrettelegging gjennom andre (digitale) alternativer, og den lokale smittesituasjonen, som viktige momenter. Den peker blant annet på at det er eldre mennesker og personer med kroniske og/eller alvorlige sykdommer som trenger et særskilt vern mot covid-19. Overfor andre vil det være en høyere terskel for å gjøre inngrep på grunn av denne sykdommen. Videre oppfordrer *Jussformidlingen* til å tilrettelegge for sosial kontakt mellom innsatte på digitale plattformer, og aktiviteter utendørs. Høringsinstansen påpeker videre at smittesituasjonen kan variere fra kommune til kommune, at det dermed også kan være ulike behov for tiltak, og at behov ett sted ikke bør styre tiltakene andre steder med mindre smitte.

Jussbuss mener at det bør være et krav om 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. Det er positivt at kriminalomsorgen skal legge til rette for testing. Videre mener høringsinstansen at det bør fremgå av § 45 c tredje ledd at kriminalomsorgen plikter å tilrettelegge for meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, eventuelt med digitale hjelpemidler dersom det ikke er mulig med fysisk gjennomføring. *JURK* har blant annet spilt inn at avgjørelsen om å utelukke innsatte ikke bør tas av kriminalomsorgen, men av helsepersonell.

NIM mener at det er behov for ytterligere rettssikkerhetsgarantier, herunder at det presiseres i lov eller merknader at utelukkelse krever helhetlige helsefaglige vurderinger av den innsatte og eventuell særlig sårbarhet. Videre bør det fremgå av lov eller merknader hvilke vurderinger som skal gjøres av barnets beste for innsatte under 18 år. Høringsinstansen mener også at loven bør få en sikkerhetsventil for tilfeller der den innsattes helsetilstand gjør det uforsvarlig å holde vedkommende utelukket, og at regionalt nivå i slike tilfeller skal ta stilling til saken, og vurdere tiltak som overføring til et annet fengsel, en annen gjennomføringsform, eller annet. Det

bør også vurderes særskilt om adgangen til utelukkelse på grunn av symptomer bør opprettholdes, blant annet fordi symptomer kan være både langvarige og tilbakevendende, og det bør innhentes oversikt over hvor mange som utelukkes på grunn av symptomer, og hvor raskt man i slike tilfeller får testet den innsatte. NIM mener også at innsatte som utelukkes etter § 45 c så langt som overhodet mulig må sikres to timers meningsfylt kontakt hver dag, og etterspør en oppdatert vurdering av mulighetene for dette, og av kriminalomsorgens mulighet for å legge til rette for tiltak som kan kompensere for virkningene av isolasjon. Reguleringen av retten til avhjelpende tiltak bør være så presis som forholdene tillater. NIM har foreslått at § 45 c tredje ledd endres slik:

«Innsatte som er utelukket fra fellesskapet etter denne bestemmelsen skal hver dag ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt [i minimum to timer]. Innsatte skal hver dag ha mulighet for kontakt med familie eller andre ved bruk av fjernkommunikasjon eller telefon og ha tilbud om tiltak som avhjelper negative virkninger av isolasjon.»

4.4.3 Departementets vurdering

Under covid-19-pandemien har det vært behov for å utelukke innsatte av smittevern hensyn. Behovet gjelder dels å kunne følge opp pålegg om isolasjon eller karantene i, eller i medhold av, smittevernregelverket, og dels å redusere faren for smitte fra innsatte med symptomer.

Som det fremgår av Prop. 36 L (2020–2021) punkt 4.1 og Prop. 129 L (2020–2021) punkt 5.3, har NIM vurdert det slik at straffegjennomføringsloven § 37 neppe gir kriminalomsorgen hjemmel for å utelukke innsatte fra fellesskapet bare på grunnlag av en mulig eller konstatert smittefare, og anbefalt at det fremmes forslag til en regulering av karantene og isolasjon i fengsel av smittevern hensyn. Dette er fulgt opp gjennom § 45 c. Også fremover vil det kunne bli nødvendig å utelukke innsatte fra fengselsfellesskapet av smittevern hensyn.

Adgangen for kriminalomsorgen til å utelukke innsatte etter § 45 c på grunnlag av symptomer, vil naturligvis bare gjelde for symptomer på den allmennfarlige smittsomme sykdommen som danner grunnlag for tiltak etter straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. For covid-19 vil symptomene blant annet være luftveisinfeksjon med feber, hoste eller tung pust. Nå som covid-19-tester er lett tilgjengelige, vil det ikke være grunnlag for utelukkelse på grunn av symptomer lenger

enn det vil ta å få den innsatte testet og testresultatet avklart. 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.

Utelukkelse fra fellesskapet innebærer en betydelig belastning for innsatte, og behov for rettssikkerhetsgarantier. Utelukkelse fra fellesskapet er enkeltvedtak som kan påklages til overordnet nivå i kriminalomsorgen. I tillegg må det inngå i den generelle internkontrollen i kriminalomsorgen å følge med på at hjemmelen etter § 45 c ikke misbrukes. Det følger av bestemmelsen at en innsatt ikke kan utelukkes dersom utelukkelsen vil innebære et uforholdsmessig inngrep. Dersom den innsatte har helsemessige forhold som medfører at utelukkelse vil være en uforholdsmessig stor belastning, må kriminalomsorgen håndtere situasjonen på annen måte enn gjennom utelukkelse fra fellesskapet, for eksempel ved at den innsatte får ha kontakt med et lite antall andre innsatte på betryggende avstand.

NIM har foreslått en alternativ formulering av § 45 c tredje ledd om adgang til meningsfylt kontakt og tiltak som kompenserer for fravær av menneskelig kontakt, for innsatte som er utelukket etter bestemmelsen. På bakgrunn av forslaget har departementet tilføyd et tredje punktum i § 45 c tredje ledd. Dette punktum angir at 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.

4.5 Straffegjennomføring utenfor fengsel

4.5.1 Gjeldende rett og innholdet i § 45 d

Utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom kan medføre behov for å redusere antallet innsatte i fengsel. Behovet kan 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 kan i noen grad justere antallet innsatte ved å innkalle færre til straffegjennomføring, og å beslutte fremskutt løslatelse, overføring til straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel i samsvar med straffegjennomføringsloven § 16 a og straffegjennomføringsforskriften kapittel 7, eller straff-

avbrudd etter straffegjennomføringsloven § 35. Som nevnt i Prop. 36 L (2020–2021) punkt 5 og Prop. 129 L (2020–2021) punkt 5.4, har det likevel vært behov for en særskilt hjemmel i situasjonen med covid-19. Frem til 1. desember 2021 inneholdt straffegjennomføringsloven § 45 d derfor en bestemmelse som i noen grad utvidet adgangen for kriminalomsorgen til å beslutte at en innsatt for en begrenset periode skal gjennomføre straffen med elektronisk kontroll utenfor fengsel. Videre fulgte det av § 45 d 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. Bestemmelsen lød:

§ 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 sjetten 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 sjetten 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 ta å etablere den elektroniske kontrollen.

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

Bestemmelsen gjaldt innsatte som gjennomfører fengselsstraff. Som det fremgår av bestemmelsens første ledd, kunne domfelte for en begrenset periode overføres til straffegjennomføring med elektronisk kontroll (fotlenke) utenfor fengsel, dersom kapasiteten i kriminalomsorgen krever det. Bestemmelsen utvidet 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 etter § 45 d var begrenset til tilfeller der den domfelte har gjennomført minst en tredel av den idømte ubetingede fengselsstraffen, og gjaldt bare for tilfeller der sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot denne gjennomføringsformen. Vilkårs- og kontrollregimet for den domfelte under straffegjennomføringen, var det samme som når det besluttes gjennomføring med elektronisk kontroll etter «normalregelen» i § 16 a, men slik at det ikke var et vilkår at den domfelte er sysselsatt. Henvisningen til § 16 a fjerde ledd innebar at kriminalomsorgen, når det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring med elektronisk kontroll, kunne 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.

Som det fremgår av § 45 d første ledd tredje punktum, var enkelte grupper av domfelte unntatt fra muligheten for gjennomføring med elektronisk kontroll etter § 45 d. Dette gjaldt 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.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel innebærer kontrolltiltak i domfeltes bolig. Paragraf 45 d inneholdt 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 skulle være aktuelt. I tillegg måtte kriminalomsorgen 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, inneholdt § 45 d 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. Paragraf 45 d annet ledd åpnet derfor for at en domfelt som skal gjennomføre straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel etter § 45 d første ledd, kunne gjennomføre straffen utenfor fengsel uten fotlenke i en kort periode før fotlenken kom på plass. Forutsetningene for denne hjemmelen var at kriminalomsorgen av kapasitetsgrunner hadde behov for dette, at sikkerhetsmessige forhold ikke talte imot, og at det var tale om en meget begrenset periode. Videre var adgangen etter § 45 d annet ledd bare til stede når den domfeltes situasjon og kriminalomsorgens kapasitet var som beskrevet i § 45 d første ledd, og det også var truffet beslutning om overføring til straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter første ledd.

Ved gjennomføring utenfor fengsel etter § 45 d annet ledd, var domfelte underlagt de begrensninger i friheten som følger av straffegjennomføringsloven § 16 annet til sjetten ledd, og de vilkår i medhold av samme bestemmelse som kriminalomsorgen fant behov for. Blant annet kunne 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 fulgte av § 45 d første ledd annet punktum at det for anvendelse av denne bestemmelsen ikke var en forutsetning at den domfelte er sysselsatt.

Etter § 45 d tredje ledd skulle en beslutning om straffegjennomføring utenfor fengsel etter bestemmelsens første og annet ledd alltid fastsettes for et begrenset tidsrom. For beslutning om overføring etter § 45 d første ledd skulle denne perioden ikke være lenger enn den tiden kapasitetsutfordringen måtte antas å vare. Når den fastsatte tiden er over, var utgangspunktet at den domfelte skal tilbake til fengselet og fortsette straffegjennomføringen der, men slik at det var mulighet for forlengelse for en ny, tidsbegrenset periode dersom kapasitetsutfordringen fortsatt gjorde seg gjeldende. For beslutning om gjennomføring uten fotlenke i en kort overgangs-

periode etter § 45 d annet ledd, kunne perioden ikke være lenger enn den tid det antas å ville ta å etablere den elektroniske kontrollen.

Etter § 45 d fjerde ledd kunne departementet gi forskrifter som innskrenker kriminalomsorgens adgang til å beslutte gjennomføring med elektronisk kontroll etter § 45 d.

4.5.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet fra juli 2021 ble § 45 d foreslått forlenget uten endringer.

I høringen har *Jussbuss* stilt seg positiv til forslaget om å videreføre bestemmelsen.

Politidirektoratet har pekt på at bestemmelsen ikke klart utelukker at domfelte som er besluttet utvist kan overføres til fotlenkesoning, og at det ved iverksettelse av tiltak overfor denne gruppen vil være behov for tett samarbeid mellom politiet og kriminalomsorgen for å redusere unndragelsesfaren. Videre tar *Politidirektoratet* opp at en utvidet adgang til straffegjennomføring utenfor fengsel også mer generelt kan gi økt risiko for unndragelse fra straffegjennomføringen, og at det derfor er viktig at bruk av alternative soningsformer skjer i god samhandling med politiet. Høringsinstansen mener at overføring etter § 45 d ikke bør være aktuelt i saker der tunge allmennpreventive hensyn gjør seg gjeldende, i saker der det av hensyn til fornærmede vil innebære en forhøyet sikkerhetsutfordring, eller i integritetskrenkende saker, slik som ved vold i nære relasjoner og seksuallovbrudd.

Stine Sofies Stiftelse har uttalt:

«I lovens § 45 d skal «Straffegjennomføring utenfor fengsel» **heller ikke** være et alternativ dersom:

- Kriminalitetsutsatte var barn da gjerningen innsatte soner straff for ble begått, **eller**
- Man gjennomfører straff etter §§263, 264, 271, 272, 273 eller 274 **og**,
- Utsatte er i nær familie med trussel-/voldstøver eller dennes tidligere ektefelle.»

4.5.3 Departementets vurdering

Den første tiden etter utbruddet av covid-19 i Norge var det nødvendig å redusere antallet innsatte. Et tilsvarende behov vil kunne oppstå fremover. Departementet foreslår derfor å videreføre § 45 d.

Som nevnt, ligger det i bestemmelsen at domfelte som gjennomfører straff for forbrytelser etter

straffelovens kapittel 18 om terror- og terrorrelaterte handlinger, straffelovens kapittel 26 om seksuallovbrudd, straffeloven § 275 om drap og §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner, ikke kan overføres til gjennomføring i samfunnet etter § 45 d. Innholdet i bestemmelsen beror på en avveining mellom flere kryssende hensyn. Bestemmelsen må være vid nok til at den kan oppfylle formålet, samtidig som det blant annet må ses hen til alvorlighetsgraden av den type lovbrudd domfelte er dømt for, og den allmenne rettsoppfatning.

I lys av høringsuttalelsen fra Stine Sofies Stiftelse, har departementet vurdert om oppregningen av lovbruddskategorier som ikke kan danne bakgrunn for overføring til elektronisk kontroll etter § 45 d, bør utvides til å omfatte også straff for grov kroppskrenkelse (straffeloven § 272) og grov kroppsskade (straffeloven § 274).

Bestemmelsen kom inn i straffegjennomføringsloven ved lov av 18. desember 2020 nr. 148, etter at departementet hadde hatt på høring forslag til en bestemmelse i hovedsak lik den som nå har vært på høring (da som § 45 c). I høringen forut for lovvedtaket ga KDI uttrykk for bekymring for at bestemmelsen – både ved å kreve at en tredel av straffen skal være gjennomført, og ved å unnta de aktuelle lovbruddskategoriene – i for stor grad begrenser utvalget av kandidater sett opp mot formålet med bestemmelsen. Direktoratet presiserte samtidig at kriminalomsorgen uansett vil foreta en sikkerhetsmessig vurdering, og se en eventuell innvilgelse opp mot straffens formål og den allmenne rettsfølelse. Under høringen forut for lovvedtaket av 11. juni 2021 nr. 71, uttalte direktoratet blant annet:

«KDI anser overføring til straffegjennomføring med elektronisk kontroll som det beste tiltaket i tilfeller hvor det er nødvendig å raskt redusere belegget i fengsel: Straffetiden løper, situasjonen bringes under kontroll og domfelte underlegges de strengeste sikkerhetstiltakene som finnes ved gjennomføring av straff utenfor fengsel. KDI ser det derfor som positivt at departementet legger opp til bruk av dette tiltaket.

KDI er imidlertid uenig i at det skal oppstilles strenge vilkår knyttet til gjennomført 1/3 i fengsel og begrensnings i lovbruddskategorier. Dette i lys av virkeområdet for bestemmelsen jf. § 45 a oppstiller strenge skranker for bruken. Bestemmelsen gir i seg selv også føringer om at tiltaket ikke skal vare lenger enn kapasitetsutfordringen varer og hjemmelen vil aldri bli benyttet hvis dette er sikkerhetsmessige betenkeligheter i den enkelte sak.

De strenge vilkårene for overføring av innsatte etter § 45 d hindrer at kriminalomsorgen kan dra fullt ut nytte av denne i et beredskapsperspektiv. I forbindelse med innføringen av svært restriktive tiltak i områder med risikonivå 5 i januar 2021 ble det foretatt vurderinger av hvilke tiltak kriminalomsorgen kunne gjennomføre for å få belegget raskt ned i enheter med lavere sikkerhetsnivå dersom dette ble nødvendig. Det ble erfart at begrensningen knyttet til gjennomført 1/3 i fengsel skaper uheldige begrensninger for utvelgelse av innsatte som vil være egnet for rask overføring straffegjennomføring utenfor fengsel.»

Som KDI nevner, er det ikke gitt at alle som gjennomfører fengselsstraff, og som har gjennomført en tredel av straffen, vil kunne overføres til elektronisk kontroll etter § 45 d selv om de er dømt for andre typer lovbrudd enn de som er oppregnet i bestemmelsens første ledd tredje punktum. Det vil også måtte foretas en sikkerhetsmessig vurdering av den konkrete domfelte. Med særlig vekt på at bestemmelsen må gi et visst handlingsrom for at den skal kunne fungere som en sikkerhetsmekanisme under en pandemi, og på at det i alle tilfeller må foretas en sikkerhetsvurdering, har departementet kommet til at § 45 d bør videreføres uten endringer.

Grunnvilkåret etter § 45 d om at det ikke må foreligge sikkerhetsmessige forhold som taler imot overføring for at det skal være aktuelt å ta i bruk bestemmelsen, har betydning også utover det som gjelder typen kriminalitet. Blant annet medfører vilkåret at det ikke vil kunne besluttes overføring etter § 45 d dersom den domfelte er siktet for nye straffbare forhold som indikerer at det er sikkerhetsmessige betenkeligheter. Departementet er enig med Politidirektoratet i at det er behov for særskilt oppmerksomhet mot innsatte som ikke har lovlig opphold i Norge, og mener at fravær av lovlig opphold bør tale imot overføring etter § 45 d. Som i Prop. 129 L (2020–2021), går imidlertid ikke departementet ikke inn for å lovfeste en begrensning om dette.

4.6 Permisjon og frigang

4.6.1 Gjeldende rett og innholdet i § 45 e

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, har kriminalomsorgen tidvis under covid-19-pandemien funnet det nødvendig å unngå utganger til permisjon og frigang. På bakgrunn av forslag i Prop. 129 L (2020–2021) inneholdt straffegjennomføringsloven kapittel 3 A frem til 1. desember 2021 en bestemmelse – § 45 e – som gjorde 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 lød:

§ 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 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.

Bestemmelsen gjaldt innsatte som gjennomfører straff. Første ledd åpnet 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. Det er uttalt i særmerknad til bestemmelsen i Prop. 129 L (2020–2021) at 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 om dette i seg selv skal medføre at permisjon eller frigang ikke gjennomføres. 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, skulle tas i betraktning ved vurderingen av om permisjon eller frigang skal nektes.

Annet ledd regulerte 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. Samtidig er det uttalt i Prop. 129 L (2020–2021) at slike vilkår ikke er ment å skulle gi grunnlag for disiplinærreaksjoner fra kriminalomsorgen. For øvrig reguleres adgangen til å stille vilkår av straffegjennomføringsloven § 36 på vanlig måte.

Som nevnt i samme lovproposisjon, var utgangspunktet for § 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, men § 45 e gjorde adgangen til å nekte innvilgelse tydelig, og den ga en uttrykkelig hjemmel for at kriminalomsorgen kan trekke tilbake en allerede innvilget permisjon eller frigang.

4.6.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet fra juli 2021 ble § 45 e foreslått forlenget uten endringer.

I høringen har *JURK* pekt på at tap av permisjon og frigang rammer hardt, og at adgangen til å nekte bare bør gjelde når dette er nødvendig, og at det er viktig at det settes inn kompenserende tiltak.

Jussbuss mener 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. Høringsinstansen nevner at det er svært uheldig dersom innsatte ikke får fullført planlagte aktiviteter på grunn av manglende tilrettelegging.

4.6.3 Departementets vurdering

Behovet for å redusere utganger fra fengsel av smittevern hensyn kan oppstå på nytt. Nektelse av permisjon eller frigang kan ramme innsatte hardt, både rent velferdsmessig og ved at det forsinkes gjennomføringen av utdanning og andre tiltak som bidrar til progresjon og rehabilitering. Det fremgår

av forslaget til § 45 e at det ved vurdering av nektelse eller omgjøring blant annet skal legges vekt på den velferdsmessige betydningen av permisjonen eller frigangen for den innsatte. Departementet er enig med det som er påpekt fra JURK og Jussbuss om at det ved nektelse så langt som mulig bør iverksettes kompensierende tiltak i form av digital deltakelse, innenfor de sikkerhetsmessige rammene som er etablert. På denne bakgrunnen foreslår departementet å videreføre § 45 e.

4.7 Straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet

4.7.1 Gjeldende rett og innholdet i § 45 f

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 Prop. 129 L (2020–2021) inneholdt straffegjennomføringsloven § 45 f frem til 1. desember 2021 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. Det fulgte av bestemmelsen at avbruddet skal fastsettes for en begrenset tid, som ikke kan være lenger enn hindringen må antas å vedvare. Det fremgikk videre av bestemmelsen at dersom den som gjennomfører samfunnsstraff er under 18 år, skal straffavbrudd så vidt mulig unngås. Kriminalomsorgen skulle altså prioritere straffegjennomføring for mindreårige, med det nødvendige samarbeid med eksterne aktører som dette forutsetter, foran de som er eldre. Begrunnelsen for dette er at straffavbrudd subjektivt sett gjerne vil virke mer belastende for mindreårige enn for voksne.

Avgangen til å stille vilkår for den perioden straffen er avbrutt, var regulert i § 45 f annet ledd. Utgangspunkt og hovedregel var at det ikke kan stilles særskilte vilkår for denne perioden. Bestemmelsen åpnet imidlertid for at det kan stilles vilkår om meldeplikt overfor kriminalomsorgen dersom dette etter en konkret vurdering ble funnet nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Det er også uttalt i Prop. 129 L (2020–2021) at 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.

Bestemmelsen lød:

§ 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 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.

4.7.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet fra juli 2021 ble § 45 f foreslått forlenget uten endringer.

I høringen har *Jussbuss* uttalt at det er positivt at straffavbrudd så langt mulig skal unngås for barn under 18 år. På bakgrunn av at årsaken til straffavbruddet er utenfor den innsattes kontroll, og at det skaper en uforutsigbar situasjon, mener *Jussbuss* at kriminalomsorgen generelt må strekke seg langt for å finne alternative tilbud for straffegjennomføringen.

4.7.3 Departementets vurdering

Straffavbrudd av grunner utenfor den domfelte selv, er uheldig, både fordi det forlenger tidsforløpet mellom den straffbare handlingen og gjennomføringen av reaksjonen, og fordi det kan forpurre positive planer for veien videre etter straffegjennomføringen. Samtidig kan det skje på nytt at det oppstår forhold utenfor kriminalomsorgens kontroll som medfører at den planlagte aktiviteten ikke lar seg gjennomføre. For slike situasjoner er det ryddig at det foreligger en bestemmelse som gir rammer for hvordan situasjonen skal håndteres, herunder med en klar beskjed om at personer under 18 år skal prioriteres for gjennomføring når aktiviteter må trappes ned. Departementet mener at bestemmelsen balanserer de ulike hensyn på en god måte, og foreslår at § 45 f videreføres uendret.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget i proposisjonen her skal bidra til en forsvarlig straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom også etter 1. desember 2021. De tiltakene som straffegjennomføringsloven kapittel 3 A hjemler, kan være inn-
gripende. Reglene er imidlertid 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. Kravene til nødvendighet og forholds-

messighet er i prinsippet de samme i «normale» tider, og en konsekvens av at kriminalomsorgen ivaretar mennesker som er fratatt friheten til å bevege seg fritt. Departementet ser ikke at forslagene innebærer særskilte økonomiske eller administrative konsekvenser. Eventuelle mer-
utgifter til gjennomføring av reglene, dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets eksisterende budsjettammer.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 17 første ledd

Forslaget tilsvarende den endringen i § 17 som ble vedtatt ved lov av 11. juni 2021 nr. 71. Nevnte lov gjaldt til 1. desember 2021. Bestemmelsen bygges ut for å gjøre det synlig at § 45 c første ledd inneholder en hjemmel for å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte.

Til § 31 første ledd

Forslaget tilsvarende den endringen i § 31 som ble vedtatt ved lov av 11. juni 2021 nr. 71. Nevnte lov gjaldt til 1. desember 2021. 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 fremgår av § 45 a. Overskriften er den samme som ble vedtatt ved lov av 11. juni 2021 nr. 71, som gjaldt til 1. desember 2021.

Til § 45 a

Bestemmelsen tilsvarende § 45 a i lov 11. juni 2021 nr. 71, som gjaldt til 1. desember 2021. For innhold og bakgrunn vises til punkt 4.2 i proposisjonen her, og til Prop. 129 L (2020–2021), særlig punkt 4 og 7.

Til § 45 b

Bestemmelsen tilsvarende § 45 b i lov 11. juni 2021 nr. 71, med den endringen at ordene «eller det på grunn av sykdomsutbruddet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket» i § 45 b annet ledd første punktum, er fjernet. Nevnte lov av juni 2021 gjaldt til 1. desember 2021.

Om innhold og bakgrunn for bestemmelsen vises til punkt 4.3, og til Prop. 129 L (2020–2021), særlig punkt 5.2 og 7, Prop. 36 L (2020–2021), særlig punkt 3 og 9, og Prop. 111 L (2019–2020), særlig punkt 4 og 7. Den økte tilgangen 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. Videre skal besøk fra innsattes mindreårige barn og besøk til mindreårige innsatte så langt mulig kunne gjennomføres.

Om betydningen av endringen i § 45 b annet ledd første punktum, vises til punkt 4.3.3 i proposisjonen her.

Til § 45 c

Bestemmelsen tilsvarende § 45 c i lov 11. juni 2021 nr. 71, som gjaldt til 1. desember 2021, men med tilføyelse av § 45 c tredje ledd tredje punktum. Om innhold og bakgrunn for bestemmelsen vises til punkt 4.4, og til Prop. 129 L (2020–2021), særlig punkt 5.3 og 7, og Prop. 36 L (2020–2021), særlig punkt 4 og 9.

Nå som covid-19-tester er lett tilgjengelige, vil det ikke være grunnlag for utelukkelse på grunn av symptomer lenger enn det vil ta å få den innsatte testet og testresultatet avklart. 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.

Tilføyelsen i tredje ledd tredje punktum går ut på at det foreslås å lovfeste at innsatte som er utelukket etter § 45 c, og som har tilbud om mindre enn to timers meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, skal ha mulighet for kontakt med familie eller andre ved bruk av fjernkommunikasjon, som del av de tiltakene som iverksettes for å kompensere for lite meningsfylt menneskelig kontakt. Muligheten for kontakt med familie mv. etter § 45 c tredje ledd tredje punktum skal gjelde hver dag så lenge den innsatte er utelukket. Ordet «fjernkommunikasjon» betyr her enten telefon, nett-

brett eller andre kommunikasjonsverktøy som kriminalomsorgen benytter.

Til § 45 d

Bestemmelsen tilsvare § 45 d i lov 11. juni 2021 nr. 71, som gjaldt til 1. desember 2021. For innhold og bakgrunn vises til punkt 4.5 i proposisjonen her, og til Prop. 129 L (2020–2021), særlig punkt 5.4 og 7, og Prop. 36 L (2020–2021), særlig punkt 5 og 9.

Til § 45 e

Bestemmelsen tilsvare § 45 e i lov 11. juni 2021 nr. 71, som gjaldt til 1. desember 2021. For innhold og bakgrunn vises til punkt 4.6 i proposisjonen her, og til Prop. 129 L (2020–2021), særlig punkt 5.5 og 7, og Prop. 36 L (2020–2021), særlig punkt 7 og 9.

Til § 45 f

Bestemmelsen tilsvare § 45 f i lov 11. juni 2021 nr. 71, som gjaldt til 1. desember 2021. For innhold og bakgrunn vises til punkt 4.7 i proposisjonen her, og til Prop. 129 L (2020–2021) særlig punkt 5.6 og 7, og Prop. 36 L (2020–2021) særlig punkt 6 og 9.

Til § 45 g

Tidsbegrensningen gjelder både endringene i § 17 første ledd og § 31 første ledd, og kapittel 3 A. Tidsbegrensningen skal bidra til at de særskilte hjemlene i kapittel 3 A ikke består lenger enn det er bruk for dem. På et senere tidspunkt kan det bli aktuelt å foreslå en forlengelse.

Til ikraftsettingsbestemmelsen

I henhold til lov 11. juni 2021 nr. 71 ble tidligere kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven opphevet 1. desember 2021. Forslaget i proposisjonen her skal dekke det samme behovet. For at den tidsperioden man nå har uten særskilte regler ikke skal bli lengre enn nødvendig, bør de nye reglene tre i kraft straks.

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).

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 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 kapittelet*

Bestemmelsene i kapittelet 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 kapittelet. 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 utelukkes 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 bestemmelsen 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 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 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 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, bøtetjeneste 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 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.

§ 45 g *Opphevelse*

Endringene i straffegjennomføringsloven ved denne loven oppheves 1. juli 2022.

II

Loven trer i kraft straks.

