

Høringsnotat

Avdeling for kriminalitetsforebygging

Dato: 16. juli 2021

Saksnr: 21/4313

Høringsfrist: 18. oktober 2021

HØRING – FORSLAG OM Å FORLENGE VARIGHETEN AV STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN KAPITTEL 3 A (STRAFFEGJENNOMFØRING UNDER UTBRUDD AV EN ALLMENNFARLIG SMITTSOM SYKDOM)

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	2
2	Bakgrunn	2
3	Nærmere om innholdet i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A.....	4
3.1	Innledning.....	4
3.2	§ 45 a.....	5
3.3	§ 45 b.....	6
3.4	§ 45 c.....	7
3.5	§ 45 d.....	9
3.6	§ 45 e.....	11
3.7	§ 45 f.....	11
3.8	Om varigheten av kapittel 3 A	12
4	Kort om danske regler om forebygging og begrensnings av utbredelse av covid-19 på kriminalforsorgens område.....	13
5	Vurderinger.....	14
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	14
7	Lovforslag.....	15

1 Innledning

Ved lov 11. juni 2021 nr. 71 fikk straffegjennomføringsloven kapittel 3 A særskilte regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Reglene avløste kapittel 3 A Midlertidige regler for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19, vedtatt ved lov 18. desember 2020 nr. 148 (opprinnelig tidsbegrenset til 1. juni 2021, forlenget til 1. juli 2021 ved lov 4. juni 2021 nr. 54).

Straffegjennomføringsloven kapittel 3 A innledes med § 45 a, som angir virkeområdet for bestemmelsene i kapittelet. Etter § 45 a kommer bestemmelsene 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 kapittel 3 A. De øvrige bestemmelsene i kapittelet gjelder besøk i fengsel (§ 45 b), utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte (§ 45 c), straffegjennomføring utenfor fengsel (i hovedsak med elektronisk kontroll, § 45 d), permisjon og frigang (§ 45 e), og straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet (§ 45 f). Lovvedtaket er truffet på bakgrunn av Prop. 129 L (2020-2021) og Innst. 614 L (2020-2021). I henhold til lovvedtakets del II oppheves loven 1. desember 2021. I dette notatet tar departementet opp spørsmål om å forlenge varigheten av lovbestemmelsene til 1. juli 2022. Det bes også om synspunkter på om kapittel 3 A bør inngå som en permanent del av straffegjennomføringsloven.

2 Bakgrunn

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden 2019, og kan medføre sykdommen covid-19. Verdens helseorganisasjon har definert utbruddet av sykdommen som en pandemi, og i Norge er situasjonen definert som et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Smitte med SARS-CoV-2 skjer fortrinnsvis ved nær kontakt med en smittet person ved at man blir eksponert for dråper som inneholder virus fra luftveiene. Smitte kan overføres ved hosting, nysing eller annen aktivitet som forårsaker at dråper fra en person treffer en annen, ved direkte kontakt mellom personer (for eksempel klemming og håndhilsning) eller indirekte via kontakt med overflater som er blitt forurensset med virus (for eksempel dørhåndtak, lysbrytere eller betalingsterminaler). Man kan være smittet med SARS-CoV-2 uten å utvikle sykdommen og likevel smitte videre, men personer som ikke utvikler symptomer smitter trolig i noe mindre grad andre. Den generelle smitterisikoen avtar med økende avstand mellom menneskene, men også smittespredning over lengre avstander kan forekomme. Risiko for smitte over lengre avstander øker med lang oppholdstid i et rom med lavt luftvolum eller utilstrekkelig ventilasjon, og i forbindelse med aktiviteter som gir økt dråpedannelse. Risikoen for smitte ser ut til å være mye mindre utendørs enn innendørs.

I henhold til statistikk publisert på Folkehelseinstituttets hjemmesider var det 133 719 meldte tilfeller av covid-19 i Norge per 15. juli 2021. Det hadde vært 4 654 sykehusinnleggelser på grunn av sykdommen, og 796 dødsfall. Det er ukjent hvor stor andel av de covid-19-syke som er smittet via de ulike smitteveiene. I begynnelsen av juli 2021 preges situasjonen i Norge av lave smittetall og få sykehusinnleggelser. Men en ny SARS-CoV-2-variant med betegnelsen Delta (eller B.1.617.2), som første gang ble påvist i India i desember 2020, og er blitt den dominerende varianten i Storbritannia, Danmark og flere andre land, vekker

bekymring også i Norge, og forsinker den planlagte gjenåpningsprosessen. Foreløpig er det begrenset kunnskap om Delta-varianten. Den er på hurtig fremmarsj i mange land og alle verdensdeler, men det varierer mellom ulike steder om varianten øker epidemien. Delta ser ut til å øke risikoen for sykehusinnleggelse sammenlignet med Alfa (tidligere kalt Den engelske varianten). Foreløpige data indikerer at vaksinasjon med bare én dose mRNA-vaksine beskytter noe mindre mot mild sykdom forårsaket av Delta enn av Alfa, men at beskyttelsen er svært god etter to doser. Beskyttelsen mot alvorlig sykdom er høy etter både én og to doser. Folkehelseinstituttet anser Delta som en ny og viktig utfordring som krever nøye overvåkning, nøye vurdering av tiltaksnivå og god etterlevelse av tiltak, jf. «Covid-19-epidemien: Risiko ved Delta-varianten av SARS-CoV-2» versjon 3. juli 2021 side 5.

Befolkningen i Norge vaksineres fortløpende. I henhold til opplysninger fra Folkehelseinstituttet var drøyt 3 150 000 personer vaksinert med første dose og drøyt 1 634 000 personer vaksinert med annen dose per 15. juli 2021. Prosentmessig var 73,2 % av innbyggerne på 18 år eller eldre vaksinert med første dose, og 38,2 % med annen dose.

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

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), og både Koronakommisjonen og andre aktører har gitt uttrykk for at en praksis våren 2020 med rutinemessig å utelukke alle nyinnsatte fra fellesskapet med andre innsatte, manglet tilstrekkelig klar lovhjemmel. Samtidig har Koronakommisjonen gitt uttrykk for at kriminalomsorgen har klart 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 lykket med å unngå omfattende smitteoverføring i fengslene. I henhold til rapport fra Kriminalomsorgsdirektoratet var det per 24. juni 2021 totalt sett registrert 185 tilfeller av smitte blant ansatte, 131 tilfeller av smitte blant fengselsinnsatte, og 33 tilfeller av smitte blant domfelte som gjennomfører straff i samfunnet. På rapporteringstidspunktet var det registrert 6 smittede ansatte og 5 smittede innsatte/domfelte.

I mars 2020 ble det gitt en midlertidig forskrift om straffegjennomføring, om henholdsvis besøk i fengsel, prøveløslatelse fra fengselsstraff med vilkår om elektroniske kontrolltiltak, straffavbrudd, og gjennomføring av straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel. I mai 2020 ble det vedtatt nye midlertidige lovbestemmelser på bakgrunn av Prop. 111 L (2019–2020) og Innst. 287 L (2019–2020), jf. lov 26. mai 2020 nr. 49. Disse reglene, som gjaldt til 1. november 2020, regulerte besøk i fengsel, prøveløslatelse med vilkår om elektroniske

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

Lovvedtaket av 18. desember 2020 var i utgangspunktet tidsbegrenset til 1. juni 2021, jf. vedtaket § 45 f. I mars 2021 ble det derfor fremmet en ny proposisjon, denne gangen med forslag til varige regler om straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte (Prop. 129 L (2020-2021)). Forut for proposisjonen sendte departementet på høring forslag til særskilte bestemmelser for 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 reglene oppheves 1. desember 2021, jf. også Innst. 614 L (2020-2021). Foruten en innledende bestemmelse som angir virkeområdet for straffegjennomføringsloven kapittel 3 A, er hovedelementene i loven de samme som i loven av desember 2020, det vil si bestemmelser om:

- besøk i fengsel
- utelukkelse av innsatte fra fellesskap med andre innsatte for å hindre smitteoverføring
- utvidet adgang til straffegjennomføring utenfor fengsel, i hovedsak med elektronisk kontroll,
- permisjon og frigang for innsatte, og
- straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet.

For øvrig nevnes at departementet, som ytterligere grunnlag for et eventuelt proposisjonsarbeid, har bedt Kriminalomsorgsdirektoratet om en vurdering av etatens praktisering av reglene i kapittel 3 A siden desember 2020, og av virkningene av disse reglene.

3 Nærmere om innholdet i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A

3.1 Innledning

Innholdet i, og begrunnelsen for, bestemmelsene i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A fremgår av Prop. 129 L (2020-2021) og Innst. 614 L (2020-2021). Det vises til disse dokumentene. Forslaget i dette høringsnotatet gjelder forlengelse av de samme reglene til 1. juli 2022, og spørsmål om reglene bør gjøres varige.

3.2 § 45 a

Kapittelet 3 A starter med § 45 a, som angir virkeområdet for bestemmelsene i kapittelet. Bestemmelsen lyder:

§ 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.

Det følger av bestemmelsen at grunnvilkåret for anvendelse av de øvrige bestemmelsene i kapittel 3 A er 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 skal forstås på samme måte. Gjennom angivelsen av at det må være tale om en sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte, er 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 er det som nevnt en forutsetning for å kunne anvende bestemmelsene der at sykdomsutbruddet gjør det «nødvendig» med ett eller flere av de tiltakene som bestemmelsene i kapittel 3 A åpner for. Det må således foreligge en konkret sykdomsforekomst med smittefare som er relevant for det aktuelle fengselet eller området.

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

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

Videre følger det av § 45 a at det må være sammenfall mellom sykdomsutbruddet og det behovet som ligger til grunn for anvendelse av bestemmelsene, for at disse kan benyttes. Eksempelvis kan det ikke besluttet overføring til

straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel etter § 45 d på grunn av kapasitetsutfordringer av andre årsaker enn utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som nevnt i § 45 a.

3.3 § 45 b

Bestemmelsen lyder:

§ 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* regulerer spørsmål om hvordan besøk skal gjennomføres i en periode med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som nevnt i § 45 a, og det på grunn av smittefare er behov for restriksjoner for hvordan besøket skal gjennomføres. Det følger av bestemmelsen at kriminalomsorgen kan beslutte at besøk i fengsel skal gjennomføres i samsvar med råd fra Folkehelseinstituttet, typisk at den besøkende og den innsatte skal unngå fysisk kontakt med hverandre under besøket, eventuelt ved at besøket skal gjennomføres med en glassvegg mellom dem. Dersom pålegget ikke respekteres, kan kriminalomsorgen avbryte besøket. Det er presisert i lovforarbeidene at bestemmelsen skal praktiseres på en måte som ikke hindrer fysisk kontakt mellom mindreårige barn og deres foreldre, jf. Prop. 129 L (2020-2021) punkt 7.

§ 45 b *annet ledd* gir hjemmel for i noen tilfeller å nekte besøk i fengsel. Utgangspunktet for reguleringen er straffegjennomføringsloven § 31 første ledd, som angir at innsatte som hovedregel skal kunne motta besøk. Etter en konkret vurdering kan besøk nektes etter § 45 b annet ledd første punktum, enten fordi besøket vil innebære en særskilt fare for smitte, eller det på grunn av sykdomsutbruddet vil bli uforholdsmessig krevende for kriminalomsorgen å gjennomføre besøket. Videre kan kriminalomsorgen etter § 45 b annet ledd annet punktum treffe en generell beslutning om at besøk som hovedregel ikke skal

gjennomføres for hele eller deler av et fengsel for en periode av inntil to uker, dersom situasjonen på stedet krever det. Selv om det er truffet en slik hovedregel om at det ikke skal gjennomføres besøk, kan kriminalomsorgen åpne for at det i noen tilfeller gjennomføres besøk. Det er presisert i lovforarbeidene at det så langt som mulig skal kunne gjennomføres besøk fra den innsattes mindreårige barn, og at mindreårige innsatte bør kunne få besøk, jf. Prop. 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 har imidlertid Kriminalomsorgsdirektoratet en viss hjemmel for å forlenge varigheten med inntil to uker.

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

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

Besøk fra advokat og fra offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, er regulert særskilt i § 45 b *tredje ledd*.

Bestemmelsens annet ledd utvider ikke adgangen til å nekte besøk av slike. Det er også nedfelt i tredje ledd at forsvarer som bistår en klient ved bruk av fjernkommunikasjon etter § 45 b tredje ledd, har krav på samme godtgjøring fra det offentlige som om bistanden ble gitt i fengselsbesøk.

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

3.4 § 45 c

Bestemmelsen lyder:

§ 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.

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

Det er to mulige innganger til at kriminalomsorgen kan beslutte utelukkelse etter § 45 c, jf. bestemmelsens *første ledd*. Den ene er at den innsatte er i en situasjon hvor det følger av lov eller forskrift, eller av annen beslutning i medhold av smittevernloven, at vedkommende skal være i isolasjon eller karantene. Den andre mulige inngangen er at den innsatte har symptomer som er forenlige med den aktuelle sykdommen. Vilkårene for at det kan besluttes utelukkelse i medhold av § 45 c er videre at utelukkelse er nødvendig for å forebygge smitte, og at tiltaket ikke vil innebære et uforholdsmessig inngrep overfor den innsatte. For utelukkelse på grunnlag av symptomer, skal kriminalomsorgen så vidt mulig rådføre seg med helsepersonell før det eventuelt besluttes utelukkelse. Bestemmelsen åpner ikke for at kriminalomsorgen rutinemessig kan beslutte utelukkelse, idet den krever konkrete vurderinger opp mot den innsatte som det kan være aktuelt å utelukke. Ved beslutning om utelukkelse på grunnlag av symptomer, skal kriminalomsorgen straks varsle helsetjenesten, og samtidig anmode om at den innsatte undersøkes.

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

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

§ 45 c annet ledd tredje punktum krever at det vurderes om et behov for utelukkelse kan avhjelpes gjennom testing. Mens testing tidligere var et knapphetsgode, tester nå lettere tilgjengelig. Kriminalomsorgen vil måtte legge til rette for at testing kan gjennomføres.

Tredje ledd skal 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 kompenserende tiltak som eksempelvis utvidet telefoning, videosamtaler via nettbrett, lufting eller trening, skal tilbudet utgjøre minst to timer hver dag.

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

3.5 § 45 d

Bestemmelsen lyder:

§ 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.

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

samme som når det besluttes gjennomføring med elektronisk kontroll etter «normalregelen» i § 16 a, men slik at det ikke vil være et vilkår at den domfelte er sysselsatt. Henvisningen til § 16 a fjerde ledd innebærer at kriminalomsorgen, når det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring med elektronisk kontroll, kan beslutte bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk. Personopplysninger som behandles ved slik kontroll skal slettes så langt det følger av § 16 a fjerde ledd annet punktum.

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

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

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

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

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

Etter *tredje ledd* skal en beslutning om straffegjennomføring utenfor fengsel etter første og annet ledd alltid fastsettes for et begrenset tidsrom. For beslutning om

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

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

3.6 § 45 e

Bestemmelsen lyder:

§ 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 besluttet 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 gjelder innsatte som gjennomfører straff. *Første ledd* åpner for at kriminalomsorgen, etter en konkret vurdering, kan nekte permisjon eller frigang dersom dette antas å ville medføre en særskilt fare for overføring av smitte, eller omgjøre en innvilget permisjon eller frigang. Det er risikoen for smitte i fengselet som er det sentrale etter bestemmelsen. Om den innsatte har en særskilt risiko for negative helsemessige følger av å bli smittet, bør det primært være opp til den innsatte selv å vurdere 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, skal tas i betraktning ved vurderingen av om permisjon eller frigang skal nektes.

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

3.7 § 45 f

Bestemmelsen lyder:

§ 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.

Bestemmelsen gjelder ved gjennomføring av samfunnsstraff, bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring. Første ledd åpner for at kriminalomsorgen for en begrenset periode kan beslutte at straffegjennomføringen skal avbrytes dersom den ikke lar seg gjennomføre på grunn av forhold utenfor kriminalomsorgen.

Avbruddet skal ikke fastsettes for lengre tid enn hindringen må antas å vare. Videre skal avbrudd lengst mulig unngås dersom den som gjennomfører straffen er under 18 år. Kriminalomsorgen skal altså prioritere straffegjennomføring for mindreårige, med det nødvendige samarbeid med eksterne aktører dette forutsetter, foran de som er eldre. Begrunnelsen for dette er at straffavbrudd subjektivt sett gjerne vil virke mer belastende for mindreårige enn for voksne. § 45 f påvirker ikke adgangen til å beslutte straffavbrudd på grunnlag av straffegjennomføringsloven § 57.

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

3.8 Om varigheten av kapittel 3 A

Det følger av lov 11. juni 2021 nr. 71 del II at det lovvedtaket som straffegjennomføringsloven kapittel 3 A er fastsatt ved, oppheves 1. desember 2021.

I Prop. 129 L (2020-2021) foreslo departementet at bestemmelsene skal være varige. Forslaget der er begrunnet særlig med at covid-19 fortsatt gjør seg gjeldende, at forslaget til regler er utviklet gjennom erfaring fra flere prosesser med vedtakelse av midlertidige bestemmelser, at reglene vil inngå som en del av beredskapen ved eventuelle fremtidige utbrudd av lignende sykdommer som covid-19, og at det er ressurskrevende kontinuerlig å følge opp en midlertidig regulering med nye forslag. Flertallet i Justiskomiteen viste blant annet til at lovforslaget inneholder «mulighet for isolasjon av fanger», og til innmeldt skepsis fra høringsinstanser mot å vedta permanente bestemmelser nå. Flertallet ønsket å legge til grunn en forsiktighetsregel, og gikk derfor inn for at reglene skal

oppheves 1. desember 2021, jf. Innst. 614 L (2020-2021). Stortinget traff deretter vedtak i samsvar med forslaget fra Justiskomiteen.

4 Kort om danske regler om forebygging og begrensning av utbredelse av covid-19 på kriminalforsorgens område

I medhold av epidemiloven er det i Danmark fastsatt en «Bekendtgørelse om forebyggelse og inddæmmelse af udbredelse af covid-19 på kriminalforsorgens område». Innholdet i dagens regler ble fastsatt 26. mars 2021, i første omgang for perioden frem til 28. april 2021, men reglene er senere forlenget. Ved bekendtgjørelse av 18. juni 2021 nr. 330 gjelder de nå til 1. september 2021. De omfatter både varetektsinnsatte og innsatte som gjennomfører straff. Regelverket inneholder en rekke bestemmelser, herunder om innsattes rett til fellesskap (kapittel 3), mulighet for utgang (kapittel 8) og rett til besøk mv. (kapittel 9). Kapittel 3 om rett til fellesskap lyder:

Kapitel 3

Indsattes ret til fællesskab

§ 4. Reglerne i dette kapitel finder anvendelse for indsattes ret til fællesskab efter straffuldbyrdsloven, retsplejeloven, fællesskabsbekendtgørelsen og varetægtsbekendtgørelsen.

§ 5. Kriminalforsorgen kan helt eller delvist afskære indsattes ret til fællesskab, såfremt dette er nødvendigt for at forebygge eller inddæmme udbredelse af covid-19 i kriminalforsorgens institutioner, hvis det er påkrævet som følge af tiltag til at forebygge eller inddæmme udbredelsen af covid-19 i kriminalforsorgens institutioner, og gennemførelse af fællesskab i den sammenhæng må anses for at være af mere underordnet betydning, eller hvis gennemførelse af fællesskab bliver umulig eller uforholdsmæssig vanskelig som følge af foranstaltninger, som har været nødvendige for at forebygge eller inddæmme udbredelse af covid-19 i kriminalforsorgens institutioner, jf. dog § 25.

I tillegg inneholder det danske regelverket blant annet følgende generelle bestemmelser:

Kapitel 13

Generelle bestemmelser

§ 24. Gennemførelse af foranstaltninger i medfør af denne bekendtgørelse skal ske så skånsomt som muligt og kan ikke ske ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet, ligesom foranstaltningerne snarest muligt skal ophøre.

§ 25. Gennemførelse af foranstaltninger i medfør af denne bekendtgørelse kan ikke ske, i det omfang det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det danske regelverket viser at man også i Danmark har funnet behov for særskilte regler som følge av covid-19, til dels om de samme temaene som i den norske straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. I tillegg til bestemmelser som hjemler særskilte tiltak, inneholder de danske reglene som nevnt en generell bestemmelse om at tiltak ikke kan gjennomføres på en måte som vil være i strid med Danmarks internasjonale forpliktelser (§ 25). Den norske straffegjennomføringsloven har ikke en tilsvarende bestemmelse, men det følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3

at en del sentrale konvensjoner om menneskerettigheter, herunder Den europeiske menneskerettskonvensjonen, i tilfeller av motstrid går foran annen lovgivning.

5 Vurderinger

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.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget i høringsnotatet her skal bidra til en forsvarlig straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom også etter 1. desember 2021. Det foreslås at dagens kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven forlenges til 1.

juli 2022. I tillegg bes det om høringsinstansenes syn på om reglene bør gjøres varige. De tiltakene som straffegjennomføringsloven kapittel 3 A hjemler kan være inngripende, men reglene er utformet på en måte som innebærer at de bare skal benyttes når det er nødvendig, og tiltakene skal langt på vei vurderes i relasjon til den enkelte domfelte eller innsatte. Kravene til nødvendighet og forholdsmessighet 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 merutgifter til gjennomføring av reglene dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets eksisterende budsjettammer.

7 Lovforslag

Tidsbegrensningen til 1. desember 2021 fremgår av del II av lov 11. juni 2021 nr. 71 om endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom). Forslaget om forlengelse av varigheten formuleres derfor som et forslag om forlengelse av denne loven.

Forslag til lovvedtak:

I

I lov 11. juni 2021 nr. 71 om endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom) skal del II andre setning lyde:

Loven oppheves *1. juli 2022*.

II

Loven trer i kraft straks.