



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 129 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	5.3.1	Bakgrunn og gjeldende rett	25
			5.3.2	Høringsinstansenes syn	26
			5.3.3	Departementets vurdering	29
2	Bakgrunn	7	5.4	Tiltak for å redusere antallet innsatte	32
2.1	Innledning	7	5.4.1	Bakgrunn og gjeldende rett	32
2.2	Pandemier	8	5.4.2	Høringsinstansenes syn	33
2.3	Høringen	9	5.4.3	Departementets vurdering	33
3	Generelt om regelverksbehovet, herunder behovet for varige bestemmelser	11	5.5	Permisjon og frigang	34
3.1	Høringsinstansenes syn	11	5.5.1	Bakgrunn og gjeldende rett	34
3.2	Departementets vurdering	13	5.5.2	Høringsinstansenes syn	34
			5.5.3	Departementets vurdering	35
4	Virkeområdet for kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven	15	5.6	Straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet	36
4.1	Innledning	15	5.6.1	Bakgrunn og gjeldende rett	36
4.2	Høringsinstansenes syn	15	5.6.2	Høringsinstansenes syn	36
4.3	Departementets vurdering	17	5.6.3	Departementets vurdering	36
5	Innholdet i de øvrige bestemmelsene i kapittel 3 A ...	20	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
5.1	Innledning	20	7	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	38
5.2	Besøk i fengsel	20		Forslag til lov om endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom) ...	45
5.2.1	Bakgrunn og gjeldende rett	20			
5.2.2	Høringsinstansenes syn	21			
5.2.3	Departementets vurdering	23			
5.3	Utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte	25			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 129 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 26. mars 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Straffegjennomføringsloven kapittel 3 A inneholder midlertidige regler om tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19. Kapitlet oppheves 1. juni 2021, jf. straffegjennomføringsloven § 45 f. De behovene som ligger til grunn for dagens kapittel 3 A, antas å kunne gjøre seg gjeldende også etter 1. juni 2021. Videre må det påregnes å kunne komme nye pandemier. I denne proposisjonen foreslås det derfor et nytt kapittel 3 A med regler som skal komme til anvendelse under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, og som kan bidra til en forsvarlig straffegjennomføring også i en slik situasjon.

Kapittel 3 A foreslås innledet med en bestemmelse som angir virkeområdet for kapitlet (forslag til § 45 a). Den går ut på at bestemmelsene i kapitlet 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 kapitlet.

For at det skal være aktuelt å benytte de hjemlene som ligger i kapitlet, må Kriminalomsorgsdirektoratet ha konstatert at det foreligger en slik situasjon. Videre inneholder forslaget de samme elementene som ligger i dagens kapittel 3 A, det vil si;

- en bestemmelse om besøk i fengsel (forslag til § 45 b)
- en bestemmelse om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte 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
- en bestemmelse om straffavbrudd for gjennomføring av straff i samfunnet (forslag til § 45 f).

I tillegg inneholder proposisjonen forslag til endringer i straffegjennomføringsloven § 17 og

§ 31. Disse forslagene er tekniske konsekvenser av forslaget til henholdsvis § 45 c og § 45 b.

Sammenlignet med dagens midlertidige regler, er innholdet i bestemmelsene tilpasset til å skulle omfatte utbrudd også av andre allmennfarlige smittsomme sykdommer enn covid-19. Bestemmelsen om besøk i fengsel er dessuten bygget noe ut, på to forskjellige måter. For det første fremgår det av forslaget til § 45 b første ledd at kriminalomsorgen under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom kan kreve at et besøk skal gjennomføres i samsvar med råd fra Folkehelseinstituttet. For det annet inneholder forslaget til § 45 b annet ledd annet punktum en klar hjemmel for at kriminalomsorgen, dersom situasjonen krever det, for en periode på inntil to uker kan beslutte at det som hovedregel ikke skal gjennom-

føres besøk i et fengsel eller en del av et fengsel. Bestemmelsen vil fortsatt kreve konkrete vurderinger av forholdene ved det aktuelle fengselet. Videre er bestemmelsen om utelukkelse noe justert, blant annet ved at det nå foreslås at utelukkelse etter bestemmelsen skal medføre avkorting i straffen for innsatte som sitter i varetekt, jf. forslaget til § 45 c fjerde ledd.

Lovforslaget er ment å danne grunnlag for permanente regler. Proposisjonen inneholder derfor ikke forslag til et tidspunkt for opphevelse. Etter lovforslaget del II skal de nye reglene tre i kraft «straks». Dersom lovgivningsprosessen går raskt, betyr det at de nye reglene kan tre i kraft før 1. juni 2021. I så fall vil de avløse gjeldende kapittel 3 A før samme dato.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

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

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

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

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

Fengsel innebærer at mange mennesker bor eller arbeider under samme tak, med begrensede muligheter til å trekke seg tilbake fra kontakt med andre. Staten har ansvar for at det er forsvarlige forhold for innsatte, ansatte og andre som oppholder seg i fengsel. En pandemi kan medføre redusert kapasitet i kriminalomsorgen, blant annet på grunn av behov for større fysisk avstand mellom de som oppholder seg i fengsel, og fordi mange ansatte kan bli syke eller må være i karantene. Våren 2020 ble antallet innsatte i norske fengsler redusert til ca. 2500 for å forebygge negative konsekvenser av covid-19, men antallet innsatte kom opp i over 3000 igjen i løpet av høsten 2020. I henhold til rapportering fra Kriminalomsorgsdirektoratet var det per 1. mars 2021 totalt gjennom perioden 104 ansatte og 48 innsatte eller domfelte som har fått påvist covid-19.

Med hjemmel i koronalovent ble det ved kgl. res. 27. mars 2020 gitt en midlertidig forskrift om straffegjennomføring for å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19. Forskriften inneholdt bestemmelser om besøk i fengsel, gjennomføring av straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel, prøveløslatelse fra fengselsstraff med vilkår om elektroniske kontrolltiltak, og straffavbrudd. På grunnlag av Prop. 111 L (2019–2020) og Innst. 287 L (2019–2020) vedtok Stortinget videre ved lov 26. mai 2020 nr. 49 et kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, med midlertidige regler om besøk i fengsel, prøveløslatelse med vilkår om elektroniske kontrolltiltak og straffavbrudd. I henhold til lovvedtaket ble disse reglene opphevet 1. november 2020.

Ved lov av 18. desember 2020 nr. 148 ble det vedtatt et nytt midlertidig kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven med bestemmelser som på ulike måter bidrar til at kriminalomsorgen kan gjennomføre straff på en forsvarlig måte i situasjonen med covid-19. Loven er vedtatt på bakgrunn av Prop. 36 L (2020–2021) og Innst. 130 L (2020–2021). Bestemmelsene regulerer besøk i fengsel (§ 45 a), og gir hjemmel for at kriminalomsorgen, etter en konkret vurdering, kan beslutte at en innsatt helt eller delvis skal være utelukket fra fellesskap med andre innsatte når det følger av beslut-

ning i medhold av smittevernloven at den innsatte skal være i isolasjon eller karantene, eller den innsatte har symptomer som er forenlig med covid-19 (§ 45 b). Videre inneholder kapittel 3 A en bestemmelse om utvidet adgang for kriminalomsorgen til å beslutte at en domfelt for en periode skal gjennomføre straffen utenfor fengsel, i hovedsak med fotlenke, når kapasiteten i kriminalomsorgen krever det og sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot (§ 45 c), en hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet (§ 45 d), og en bestemmelse som tydeliggjør at kriminalomsorgen etter en konkret vurdering kan nekte permisjon og frigang for en innsatt, samt omgjøre en innvilget permisjon eller frigang, dersom gjennomføring av denne antas å ville innebære en særskilt smitte- eller helsefare (§ 45 e). I henhold til § 45 f gjelder disse bestemmelsene til 1. juni 2021.

Formålet med proposisjonen her er å ivareta de behovene for en særskilt regulering av kriminalomsorgen som utbruddet av covid-19 har medført, også etter 1. juni 2021, og tilsvarende behov under eventuelle fremtidige utbrudd av allmennfarlige smittsomme sykdommer. Utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom er ikke det eneste typen hendelse som brått kan endre forholdene og redusere kapasiteten i kriminalomsorgen. Det samme kan være tilfelle eksempelvis dersom et fengsel blir rammet av brann, terrorhandling eller omfattende skadeverk, eller det oppstår svikt i nødvendig infrastruktur som strøm, vannforsyning eller annet. Også slik andre ekstraordinære og alvorlige hendelser kan kreve tiltak utenfor det som det normalt er behov for. For at dette arbeidet ikke skal favne bredere enn at nye regler kan være på plass innen dagens kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven oppheves 1. juni 2021, er forslagene i proposisjonen her likevel begrenset til situasjoner med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte.

2.2 Pandemier

Folkehelseinstituttet betegner en pandemi slik:

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

I dagens Norge er det særlig influensavirus man har i tankene når det gjelder mulige fremtidige pandemier. Influensapandemier oppstår med ujevne mellomrom, og med varierende omfang og alvorlighet. En pandemi kan oppstå når et nytt influensavirus opptrer hos mennesker, og befolkningen helt eller i stor grad mangler immunitet mot dette viruset. Slike pandemier opptrer gjerne med 10 til 50 års mellomrom. At en pandemi ebber ut, betyr ikke at pandemiviruset blir borte. Det vanlige er at det nye viruset tar plass som sesonginfluensavirus med mer begrensede utbrudd.

På Folkehelseinstituttets hjemmesider gis det et kort historisk tilbakeblikk. Den kanskje mest kjente pandemien er Svartedauden, som gjorde seg gjeldende midt på 1300-tallet. Den første vel-dokumenterte influensapandemien startet antakelig i Russland i 1889. Den spredte seg globalt, og opptrådte i bølger de nærmeste årene. Sykdommen tok i første rekke livet av eldre og svært unge.

Spanskesyken ca. 1918 er den hittil mest alvorlige influensapandemien, og nær halvparten av jordens befolkning ble syke. Man anslår at mellom 2 og 3 prosent av de som ble syke døde, med mellom 40 og 50 millioner dødsfall på verdensbasis som resultat. Pandemien rammet særlig unge voksne, og nesten halvparten av dødsfallene var blant ellers friske personer i aldersgruppen 20–40 år. I tillegg var det høy dødelighet blant små barn.

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

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

Svineinfluensaen i 2009, som skyldtes et virus med opprinnelse hos griser, har vært den hittil siste i rekken av pandemisk influensa. Det er estimert at mellom 150 000 og 580 000 mennesker døde som følge av pandemien i løpet av det første året. 80 prosent av dødsfallene var i befolkningsgruppen under 65 år. Viruset fra 2009 har siden sirkulert i influensas sesonger, og fra 2010 har et

slikt virus vært inkludert i den årlige influensavaksinen.

Utbruddet av covid-19 ble erklært som en pandemi i mars 2020. Per 12. mars 2021 var det meldt totalt 78 040 tilfeller av smitte av covid-19 i Norge, og registrert 639 dødsfall. På verdensbasis var det på samme tidspunkt nesten 120 millioner smittede og over 2,6 millioner døde.

2.3 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 8. januar 2021 på høring forslag til kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, med særskilte bestemmelser ved utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom eller annen ekstraordinær og alvorlig hendelse. Høringsfristen var 5. februar 2021. Høringen ble sendt til:

Arbeids- og sosialdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kultur- og likestillingsdepartementet
Kunnskaps- og integreringsdepartementet

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

Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Den norske Dommerforening
Den norske Helsingforskomité
Fellesorganisasjonen (FO)

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

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

Departementet har mottatt høringsuttalelse med merknader til forslagene fra:

Barneombudet
Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-
senter (KRUS)
Kriminalomsorgsdirektoratet
Norges institusjon for menneskerettigheter
(NIM)
Politidirektoratet
Riksadvokaten

Advokatforeningen
Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg

For Fangers Pårørende
Gatejuristen Tromsø
HivNorge
International Commission of Jurists (ICJ)
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Jussbuss
Jussformidlingen i Bergen
Stine Sofies Stiftelse
18 enkeltpersoner

3 Generelt om regelverksbehovet, herunder behovet for varige bestemmelser

3.1 Høringsinstansenes syn

Høringsnotatet av 8. januar 2021 inneholdt forslag til varige regler om straffegjennomføring når det har inntrådt, eller er fare for, en ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet, og det på grunn av hendelsen er nødvendig med tiltak etter reglene. Utbrudd av allmennfarlige smittsomme sykdommer, slik som covid-19, var etter forslaget én av de typer hendelser som kan åpne for anvendelse av de aktuelle reglene. Høringsfristen var fire uker. I det følgende gjengis enkelte generelle synspunkter fra høringen. For øvrig gjengis hovedtrekk fra høringen under behandlingen av de enkelte temaene i punkt 4 og 5.

Kriminalomsorgens hogskole og utdannings-senter ser behovet for slike regler for å avhjelpe negative konsekvenser ved eventuelle fremtidige ekstraordinære kriser, og slutter seg i hovedsak til departementets forslag, med enkelte kommentarer.

Folkehelseinstituttet (FHI) har pekt på at det, for å oppnå best mulig etterlevelse av smittevernet blant de innsatte, bør være attraktivt for den enkelte å ta smittevernmessige kloke valg. Innskrenkninger og restriksjoner ved å følge smittevernråd, kan føre til motarbeidelse. Høringsinstansen peker på at reglene bør være rettferdige og enkle å forstå både for den som forvalter regelverket, og for den som reguleres. Innsatte har sterke begrensninger i sine rettigheter, og ytterligere innskrenkninger bør utredes grundig og sendes på høring før forslaget eventuelt vedtas.

FHI er grunnleggende skeptisk til å innføre nytt smittevernlovverk midt under en krise. Det vises til at lovverket vil rette seg mot den pågående krisen, og ikke i tilstrekkelig grad se det store bildet, og at regelverket vil ha en tendens til å bli unødvendig restriktivt. Høringsinstansen ser ikke at det er påtrengende viktig å lage generelle lovparagrafer nå midt under en pandemi for å møte den neste pandemien.

FHI setter pris på at instituttet skal rådføres i enkelte tilfeller, og bemerker at dette kommer til uttrykk bare i forslaget til § 45 b. Høringsinstan-

sen anbefaler å utsette lovendringen til etter en grundigere utredning som gjennomføres etter at pandemien er over, på bakgrunn av erfaringene fra pandemien, og slik at også de menneskerettslige aspektene utredes.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) er med enkelte merknader positiv til at reglene i dagens straffegjennomføringslov kapittel 3 A gjøres permanente, og mener at en lovfesting av et nytt kapittel 3 A vil bedre forutberegneligheten for personer som er under soning dersom det inntreffer en slik situasjon som forslaget omhandler. Høringsinstansen støtter forslaget om at reglene skal utgjøre et eget kapittel i straffegjennomføringsloven, og understreker at det ikke må være noen tvil om når reglene kan komme til anvendelse. Videre er JURK positiv til å benytte samme terminologi som i smittevernloven. JURK viser også til erfaring for at konsekvenser av covid-19 har rammet kvinnelige innsatte hardt, og at tiltak etter reglene i kapittel 3 A også vil kunne ramme kvinnene særlig hardt. Høringsinstansen ber om at de særlige utfordringene for kvinnelige innsatte tas på alvor, og at kriminalomsorgen sikres tilstrekkelige midler til å håndtere kriser på en måte som ikke rammer kvinnelige innsatte særlig hardt.

Jussformidlingen i Bergen er i utgangspunktet positiv, men stiller spørsmål ved om noen av reglene hjemler mer omfattende tiltak enn det som er nødvendig etter reglenes formål. Det bør i større grad redegjøres for uønskede virkninger av å videreføre straffegjennomføringsloven kapittel 3 A, og høringsfristen burde vært lenger. Korte høringsfrister kan føre til at enkelte lovendringer, herunder om inngripende tiltak, ikke blir vurdert godt nok. Det er hensiktsmessig å regulere kriminalomsorgens virksomhet i en alvorlig og ekstraordinær situasjon, men det kan spørres om tidspunktet nå er riktig for å gjøre permanente de reglene som i utgangspunktet skulle være midlertidige. Jussformidlingen i Bergen peker på at en permanent regulering vil kunne bidra til at ansatte og innsattes rettssikkerhet ivaretas, men mener at den foreslåtte

reguleringen bør utstå til det foreligger mer kunnskap om virkninger av tiltakene. Høringsinstansen mener at det nå bør vedtas regler som skal gjelde ut 2021, slik at det blir mulig å komme med et mer veloverveid lovforslag og større kunnskap om de enkelte tiltaks påvirkning på de innsatte. *Riksadvokaten* uttaler:

«Etter riksadvokatens syn etterlater høringsnotatet en viss tvil om nødvendigheten av å fastsette et permanent kapittel i loven som foreslått. Bestemmelsene, som skal avløse lovens någjeldende midlertidige kapittel 3A som er tilpasset covid-19-pandemien, vil i henhold til utkastets § 45 a komme til anvendelse dersom det er konstatert en «ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet» samt ved *fare for* en slik hendelse. Det hypotetiske elementet i den foreslåtte bestemmelsen innebærer at beføyelsene i kapitlet i fremtiden vil kunne anses som anvendbare i situasjoner som er ganske annerledes enn den nåværende. Tatt i betraktning utkastets mer generelle og permanente karakter, kan det være grunn til å utrede i noe større bredde enkelte spørsmål knyttet til virkemidlene som inngår i utkastet.»

Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg påpeker at forslaget gjelder bestemmelser som vil gi hjemmel til svært inngripende tiltak som berører sentrale menneskerettslige prinsipper, og viser til opplysninger om at det i 2020 ble gjennomført over 200 000 timer med full isolasjon på grunn av pandemien. Høringsinstansen uttaler:

«Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg reagerer på at forslag til så inngripende hjemler er sendt ut på høring med et relativt kort høringsnotat og med en høringsfrist på kun fire uker. Etter utredningsinstruksen 3-3 skal høringsfristen normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Når det gjelder behovet for hjemler i forhold til den pågående pandemien, der dagens midlertidige hjemler går ut 1. juni 2021, kunne regjeringen forlenget de midlertidige reglene som gjelder nå. Siden det nå er tale om å gi varige regler, med utgangspunkt i en midlertidig situasjon, og virkeområdet i forslaget er betydelig utvidet, burde forslaget vært gitt en alminnelig høringsfrist, særlig i lys av at forslagene kan ha store konsekvenser for de innsatte.

...

Totalt sett stiller vi spørsmål ved om det er behov for å innføre varige unntaksbestemmelser i straffegjennomføringsloven. Dersom ulykker, brann eller terrorhandlinger skulle inntreffe, vil nødrettsbetraktninger kunne gi en snever, men tilstrekkelig unntaksadgang i de få dagene det antakelig vil være tale om. Når vi som nå er rammet av en pandemi, vil det midlertidige behovet kunne bli ivaretatt gjennom midlertidige regler slik som de som er vedtatt, og som er tilpasset pandemisituasjonen. Vi er bekymret for at innføring av varige unntaksregler vil kunne gjøre det lettere å innføre begrensninger som går på bekostning av viktige menneskerettslige prinsipper, for en gruppe som fra før er sårbar, uten at det er tilstrekkelig grunnlag for disse. Omfanget av bruken av isolasjon under den midlertidige hjemmelen gir ikke mindre grunn til slik bekymring. Vi vil derfor anbefale at man ikke går videre med lovforslaget, eller i det minste avventer til dagens pandemisituasjon er over. Man har da både dagens pandemisituasjon som erfaringsbakgrunn og noe på avstand, samtidig som man kan bruke tilstrekkelig tid til utredning og høring.»

International Commission of Jurists (ICJ) påpeker at lovforslaget inneholder vide hjemler, og at bruken av disse kan medføre betydelige inngrep i sentrale menneskerettigheter og normer om soningsforhold etter De europeiske fengselsreglene og Mandela-reglene. Bruken av isolasjon er sterkt kritisert fra flere hold gjennom mange år. Etter høringsinstansens syn bryter det med utredningsinstruksen å sende såpass inngripende hjemler på høring med fire ukers frist, samtidig som regjeringen la ut forslag om portforbuds hjemmel på høring. Dette er lite tillitsvekkende, særlig når høringsnotatet er knapt og utilfredsstillende begrunnet. ICJ ser heller ikke at det er behov for en kort høringsfrist, idet regjeringen kunne forlenget de midlertidige tiltakene og brukt lenger til på å vurdere både behovet for, og innholdet i, eventuelle permanente regler. For ekstraordinære og alvorlige hendelser mener høringsinstansen at nødretten gir tilstrekkelig hjemmel til å innføre nødvendige midlertidige tiltak. Høringsinstansen anbefaler at man ikke går videre med lovforslaget, og mener at det i hvert fall er u hensiktsmessig å innføre permanente regler om ekstraordinære situasjoner når man står midt i en slik situasjon. Lovarbeidet må i det

minste utsettes til etter pandemi-situasjonen, slik at man kan ta i bruk de samlede erfaringer til å utforme best mulig regler.

Gatejuristen Tromsø understreker betydningen av rettssikkerhet også i ekstraordinære situasjoner, og mener derfor at det bør tas inn i kapittel 3 A en bestemmelse som spesifiserer at beslutninger etter kapittelet skal nedtegnes skriftlig, og en egen bestemmelse om klageadgangen. Etter høringsinstansens syn bør det blant annet fremgå at en klage skal behandles raskt, skriftlig og innen kort tid, eksempelvis innen 48 timer.

Advokatforeningen mener at det ikke er holdpunkter for å gjøre bestemmelsene i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A permanente, idet eksisterende regler i straffegjennomføringsloven allerede inneholder bestemmelser som kan benyttes i krisesituasjoner. Høringsinstansen påpeker at det er særlig inngripende tiltak som foreslås i kapittel 3 A, og at fengselsinnsatte gjennom nesten ett år med pandemi har fått merke de store påkjenningene som nedstengte fengsler og strengere regelverk i fengslene har medført. Pandemien har ført til at mange innsatte opplever mer isolasjon og hardere soning fordi fysisk besøk fra familie og venner, men også fra advokat, til tider har blitt begrenset. Advokatforeningen mener de foreslåtte reglene må underlegges kontroll som er egnet til å hindre misbruk eller uproporsjonal bruk av reglene. Siden lovforslaget inneholder skjønnsmessige regler, mener Advokatforeningen at reglene i kapittel 3 A ikke bør kunne anvendes uten godkjenning fra Kriminalomsorgsdirektoratet.

HivNorge er skeptisk til å innføre nytt varig regelverk under en krise eller pandemi. Høringsinstansen ser ikke at det er noe akutt behov for å innføre dette regelverket, og varige endringer bør vente til man får den nødvendige avstanden til problemstillingene for at de kan vurderes nøkternt.

Alle *høringsuttalelsene fra enkeltpersoner* gir uttrykk for motstand mot den foreslåtte reguleringen. Det gis på ulike måter uttrykk for at koronatiltak fra norske myndigheter går på tvers av menneskerettighetene, og til dels at tiltakene ikke er nødvendige.

3.2 Departementets vurdering

Straffegjennomføringsloven regulerer gjennomføringen av straff i fengsel og i samfunnet, og opphold i varetekt. Reguleringen er utviklet med utgangspunkt i «normalsituasjoner», men gjen-

speiler også at det kan oppstå uventede og alvorlige situasjoner i fengslene som truer sikkerheten, slik det er påregnelig når mennesker er berøvet friheten. Eksempelvis gjelder dette straffegjennomføringsloven § 31 om besøk i fengsel, som blant annet angir at kriminalomsorgen kan kontrollere besøk gjennom tilsyn, overhøring av samtale mv., og at besøk i noen tilfeller kan nektes. Videre er samme lov § 37 første ledd, om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte i forebyggende øyemed, utslag av at det erfaringsmessig kan oppstå uforutsette og farlige situasjoner. Bortsett fra dagens midlertidige kapittel 3 A, som spesifikt gjelder situasjonen med covid-19, inneholder imidlertid ikke straffegjennomføringsloven en hensiktsmessig regulering for situasjoner med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Kapittel 3 A er utslag av behovet for å redusere risikoen for spredning av covid-19 i fengsel, og for å sikre forsvarlig straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet også om kapasiteten i kriminalomsorgen reduseres som følge av pandemien. Disse behovene antas å kunne vedvare også utover 1. juni 2021.

Som nevnt har staten ansvar for at det er forsvarlige forhold for innsatte, ansatte og andre som oppholder seg i fengsel. Utbruddet av covid-19 har medført behov for særskilte tiltak i kriminalomsorgen. Departementet ser ikke at det bør være et aktuelt alternativ å unnlate å lovregulere – herunder unnlate å formulere rettslige begrensninger for – disse tiltakene. For situasjoner med en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter lett, har utbruddet av covid-19 gitt betydelige erfaringer, og innholdet i dagens kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven er utviklet over et ikke helt ubetydelig tidsrom. Uten en særskilt regulering vil det i praksis bli meget opp til kriminalomsorgen hvordan utfordringene skal håndteres, innenfor ofte uklare menneskerettslige begrensninger og på grunnlag av nødrettslige betraktninger i en uoversiktlig situasjon. Europarådets komite for forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (CPT) avga i mars 2020 en prinsipperklæring om behandling av frihetsberøvende personer i forbindelse med covid-19. Punkt 4 i prinsipperklæringen lyder:

«Any restrictive measure taken vis-à-vis persons deprived of their liberty to prevent the spread of COVID-19 should have a legal basis and be necessary, proportionate, respectful of human dignity and restricted in time. Persons deprived of their liberty should receive

comprehensive information, in a language they understand, about any such measures.»

Departementet har vurdert å foreslå bare en midlertidig forlengelse av dagens kapittel 3 A, fremfor mer permanente lovbestemmelser. Fordi det er behov for et visst supplement i bestemmelsen om besøk, og det også ellers gir anledning til å styrke den generelle kvaliteten i denne delen av regelverket, er det valgt en annen tilnærming. Etter departementets vurdering vil det også være en fordel at det regelverket som nå er utviklet, basert på erfaringene fra tre prosesser med vedtakelse av midlertidige bestemmelser, inngår som en del av beredskapen ved eventuelle fremtidige utbrudd av lignende sykdommer som covid-19. Med dette

formålet er det ikke naturlig å foreslå en angitt opphørsdato for regelverket. Videre nevnes at det er ressurskrevende kontinuerlig å følge opp en midlertidig regulering med nye forslag. Departementet har betydelige oppgaver med å styrke kvaliteten i regelverket om straffegjennomføring og fengsel, herunder med oppfølging av regelverksmessige svakheter påpekt i Sivilombudsmannens særskilte melding fra 2019 om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Slike viktige arbeider bør ikke hemmes av gjentatte behov for midlertidige reguleringer. Selv om proposisjonen her ikke inneholder forslag til en definert opphørsdato, vil reguleringen kunne endres på vanlig måte gjennom endringslover.

4 Virkeområdet for kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven

4.1 Innledning

For å dekke behovene for tilpasninger knyttet til covid-19 også utover 1. juni 2021, og som en del av beredskapen ved nye utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom som krever tiltak, og dessuten andre ekstraordinære og alvorlige hendelser med konsekvenser for straffegjennomføringen, sendte departementet i januar 2021 på høring forslag til et nytt kapittel 3 A. Virkeområdet for det nye kapittel 3 A var angitt i kapitteloverskriften («Særskilte bestemmelser ved utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom eller annen ekstraordinær og alvorlig hendelse») og i forslaget til § 45 a, som var utformet slik:

§ 45 a *Virkeområdet for bestemmelsene i dette kapittelet*

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

4.2 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) støtter forslaget om at kapittel 3A skal ha et bredere anvendelsesområde enn allmennfarlige smittsomme sykdommer, og nevner at kriminalomsorgen, som en samfunnskritisk funksjon, er avhengig av effektive rettslige virkemidler for å kunne opprettholde nødvendig drift også i krisesituasjoner. Terskelen for å kunne benytte kapittel 3A er etter KDIs oppfatning lagt på riktig nivå. Direktoratet bemerker at det i praksis trolig vil være naturlig at det er KDI som tar stilling til om vilkårene for å anvende bestemmelsene i kapittelet er oppfylt, hvorefter enhetene selv fatter vedtak etter bestemmelsene i kapittel 3 A.

Jussbuss mener at vilkårene i § 45 a må presiseres. Høringsinstansen viser til at det ikke er kommentert hva som ligger i kriteriet «fare for» en ekstraordinær og alvorlig hendelse, og uttaler at:

«Det er uklart hvor nærliggende faren må være for at vilkåret anses oppfylt. Videre er det uklart hvem sitt liv, helse eller sikkerhet som må bli truet av den ekstraordinære og alvorlige hendelsen. Det bør derfor presiseres at det er hendelser som truer liv, helse eller sikkerhet innad i fengselet som kan legitimere iverksettelse av tiltak etter kapittel 3A. Det bør også fremgå av ordlyden at tiltaket må være forholdsmessig.»

Jussformidlingen i Bergen gir uttrykk for at det er positivt at § 45 a angir en «minimumsterskel», mens de konkrete hjemlene skal kreve ytterligere vurdering, og at det må foretas en konkret vurdering av sammenheng mellom en ekstraordinær situasjon og behovet for å anvende de tiltakene som kapittel 3 A hjemler. Høringsinstansen er kritisk til uttrykket «fare for» en ekstraordinær og alvorlig situasjon, idet det ikke er redegjort for hvilke situasjoner denne delen av bestemmelsen er ment å regulere, og ser ikke at det kan være aktuelt å innføre tiltak etter lovens kapittel 3 A der det kun er «fare for» en pandemi, brann, manglende tilførsel av vann eller strøm, terrorhandlinger, opprør, skadeverk mv.

Folkehelseinstituttet (FHI) viser til at formuleringen «når det har inntrådt, eller er fare for, en ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet» er vid, og kan omfatte svært mye. Dette kan føre til tvil og usikkerhet om reglens rekkevidde og virkeområde, og stiller store krav til den som skal anvende reglene. Siden lovforslaget ikke bare gjelder allmennfarlige smittsomme sykdommer, men også andre alvorlige hendelser, bør forslaget dessuten vurderes opp mot andre lover enn bare smittevernloven.

Videre mener FHI at lovforslaget må ses opp mot kommunelegens rolle. Siden det er kommunen som har ansvaret for helsetjenesten til alle i kommunen, herunder fengselsinnsatte, bør også kommunelegens rolle inkluderes i lovteksten. Lovteksten må klargjøre hvor det smittevernmessige ansvaret ligger, hos kommunehelsetjenesten eller hos fengselet.

Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg uttaler:

«Virkeområdet er ikke uttømmende beskrevet. Det er i seg selv betenkelig gitt at det blir opp til kriminalomsorgen som får utøve et skjønn man ikke vet rekkevidden av.

Det er ikke uttømmende beskrevet hva som er en «ekstraordinær eller alvorlig hendelse som truer liv, helse, eller sikkerhet». Disse vilkårene er dessuten etter vår oppfatning for lite strenge. Slik forslaget lyder, vil det være tilstrekkelig at hendelsen er ekstraordinær uten å være alvorlig, eller alvorlig uten å være ekstraordinær. Etter vår oppfatning ville det gitt en bedre regulering av terskelen dersom det kreves at hendelsen både er ekstraordinær og alvorlig. Videre er begrepene «helse» og «sikkerhet» omfattende, og disse bør kvalifiseres, slik at det kreves at betydningen for helse eller sikkerhet er over en viss terskel.

Videre har vi problemer med å se begrunnelsen for at det også er tilstrekkelig med «fare for» slik hendelse, i og med at det er tilstrekkelig at hendelsen «truer» liv, helse eller sikkerhet. Etter vår oppfatning bør alternativet «fare for» slik hendelse fjernes.

Det framstår også som uklart hva som ligger i at det på grunn av en slik hendelse eller fare for slik hendelse er «nødvendig» med tiltak. I kommentaren til forslaget til § 45 a heter det at dette vilkåret sikter til at det må være årsakssammenheng. En naturlig språklig forståelse rekker imidlertid videre. Det er ikke nærmere kommentert hvor strengt «nødvendig» skal forstås.

Det heter i høringsnotatet at utkastet til § 45 a kun gir virkeområdet for bestemmelsene, og at strengere vilkår stilles i enkeltbestemmelsene. Det er ikke riktig. For flere av bestemmelsene er det motsatt, ved at kriteriene i § 45 a i praksis lempes. Vi viser her til at det følger av flere av bestemmelsene at vilkåret er at det på grunn av forhold som nevnt i § 45 a «vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre» f.eks. besøk (§ 45 b) eller permisjon (§ 45 e). Dette innebærer i praksis at nødvendighetskravet er fjernet til fordel for en forholdsmessighetsvurdering. I tillegg til at terskelen da vil kunne settes vesentlig lavere enn hva § 45 a gir uttrykk for, framstår lovgivningsteknikken som uklar og lite hensiktsmessig.

De eksemplene som er gitt på ekstraordinære hendelser som faller inn under § 45 a, er

foruten smittsomme sykdommer som den pandemien vi står i nå, hendelser som brann, opprør og terrorhandlinger. Disse andre eksemplene vil kunne gi grunnlag for nødvendige tiltak gjennom nødrett. Det vises til Borgarting lagmannsretts kjennelse 3. april 2020, LB-2020-50640, der det framgår at man kunne akseptere at det ikke var lovhjemmel ut fra nødrettsbetraktninger i hvert fall i en overgangsfase. De andre eksemplene vil også kunne falle inn under andre unntaksbestemmelser i straffegjennomføringsloven, jf. nærmere nedenfor. Vi savner derfor en mer inngående drøftelse av om det er behov for å utvide virkeområdet. De hendelsene som det er vist til vil være over på svært kort tid. Disse vil ikke kunne begrunne for eksempel en nektelse av besøk for en periode på to uker, som forslaget gir hjemmel til. Vi er bekymret for at lovfestingen vil kunne institusjonalisere en ordning som det i realiteten ikke er behov for.»

Også *International Commission of Jurists (ICJ)* peker på at virkeområdet for lovforslaget er angitt med svært skjønnsmessige begreper, hvilket overlater et stort spillerom for fengselsmyndighetene til å iverksette tiltak. Dette gjelder både vilkårene om «alvorlig og ekstraordinær hendelse» og «helse eller sikkerhet». Særlig sistnevnte vilkår er omfattende, og vil kunne inkludere hendelser som ikke burde åpne for tiltakene i kapitlet. Det er heller ikke tilstrekkelig avklart hvilken terskel som skal ligge til grunn for når det er «nødvendig» med tiltak. Videre ser ikke ICJ at det er behov for at inngangsvilkåret skal omfatte «fare for», i og med at det allerede er påkrevet at hendelsen «truer» liv, helse og sikkerhet. I høringsnotatet fremholdes det at forslaget til § 45 a angir inngangsvilkåret, og at de enkelte bestemmelsene stiller strengere vilkår. Imidlertid ser man i § 45 b at begrensninger i besøksadgangen kan besluttes når det «på grunn av forhold som nevnt i § 45 a vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket». Det virker dermed som om nødvendighetsvilkåret erstattes med en forholdsmessighetsvurdering, og at vilkåret for tiltaket dermed er lempeligere. Materielt er dette en for lav terskel, og lovgivningsteknikken er egnet til å skape usikkerhet om rettsstilstanden. Generelt savner ICJ også en vurdering av om de foreslåtte tiltakene går ut over det som kan hjemles i nødrettslige betraktninger. Behovet for utvidelsen av virkeområdet er således ikke godt nok begrunnet.

HivNorge påpeker at lovforslaget omtaler «utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom»

uten å definere hva et slikt utbrudd er. Smittevernloven § 1-3 nr. 3 gir ikke fullstendig veiledning ved at den bare definerer hva en allmennfarlig smittsom sykdom er. Det bør derfor bare henvises til § 1-3 nr. 4 og «alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom» for at de foreslåtte bestemmelsene skal kunne komme til anvendelse. Høringsinstansen uttaler videre:

«Det er en lang rekke allmenfarlige smittsomme sykdommer det må legges til grunn at til enhver tid bæres av medlemmer av fengselsbefolkningen, uten at det kan anføres å være noe utbrudd av slik sykdom. Dette vil typisk gjelde hiv, hepatitt A-F, chlamydia, gonoré og syfilis. HivNorge kan slik ikke se at terskelen for at en sykdom er definert som allmenfarlig smittsom sykdom er spesielt høy, i motsetning til det som anføres i høringsnotatet, spesielt i lys av at chlamydia og gonoré er på denne listen. Dette er sykdommer som det finnes effektiv og god behandling mot, det finnes effektivt smittevern og de er lette å diagnostisere. Vi vil også fremheve særskilt at majoriteten av de som lever med hiv i dag er på vellykket hivmedisinering og de er derfor ikke smitteførende. Dette gjelder også de som lever med hiv blant fengselsbefolkningen.

Alternativt må loven selv gjøre rede for hva som utgjør et utbrudd, som ikke er et alvorlig utbrudd, av allmenfarlig smittsom sykdom. Vi kan dog ikke se at dette er hensiktsmessig, og heller ikke at det er nødvendig å innføre sterkt innskrenkende soningsvilkår og andre ulemper for fengselsbefolkningen før situasjonen kan sies å være «alvorlig».

4.3 Departementets vurdering

Høringen har gitt en rekke motforestillinger til den foreslåtte reguleringen for situasjoner der det har intrådt, eller er fare for, en ekstraordinær og alvorlig hendelse som truer liv, helse eller sikkerhet. I lys av høringen viderefører ikke departementet det forslaget til en felles regulering for slike hendelser som lå i høringsnotatet. Hendelsene kan være ganske forskjelligartede, og det krever mer omfattende utredning å utarbeide regulering som kan dekke behovet i et bredt spekter av situasjoner på en god måte. Departementet foreslår derfor isteden mer begrensede regler som kan dekke behovet knyttet til covid-19 også utover 1. juni 2021, og som tar høyde for at det fremover kan oppstå nye utbrudd av en allmenn-

farlig smittsom sykdom som smitter lett, og som derfor krever tiltak i kriminalomsorgen. For å understreke at de nye reglene bare skal komme til anvendelse i helt spesielle situasjoner, foreslås det at reglene fortsatt skal utgjøre et eget kapittel i straffegjennomføringsloven, fremfor å innarbeides i øvrige deler av loven.

Departementet ser det som hensiktsmessig at kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven innledes med en bestemmelse – § 45 a – som angir det generelle virkeområdet for bestemmelsene i kapitlet. Denne bestemmelsen må angi grunnforutsetningene for når de øvrige bestemmelsene i kapittel 3 A skal kunne komme til anvendelse. Videre bør de enkelte påfølgende bestemmelsene i kapitlet inneholde ytterligere kriterier for når hver av dem kan anvendes. Den innledende bestemmelsen vil således ikke alene være avgjørende for anvendelsen av de enkelte bestemmelsene i kapitlet. I tillegg til å definere hvilke situasjoner som kan utløse bruk av bestemmelsene, bør det fremgå av den innledende bestemmelsen at det må være sammenheng mellom den aktuelle situasjonen og behovet for å anvende de tiltak som kapittel 3 A hjemler. Eksempelvis skal ikke gjennomføringen av samfunnsstraff kunne avbrytes etter forslaget til § 45 f på grunn av andre pålegg, anbefalinger eller endringer enn slike som skyldes sykdomsutbruddet.

Under høringen har Folkehelseinstituttet anbefalt at det i lovteksten klargjøres hvor det smittevernmessige ansvaret ligger, hos kommunehelsetjenesten eller hos fengselet.

Smittevernlovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder i utgangspunktet for enhver som oppholder seg i Norge, jf. lovens § 1-2 første ledd. Smittevernloven kapittel 7 har regler om myndighet og oppgaver etter samme lov for blant annet kommunelegen, de regionale helseforetakene og fylkesmannen. Kriminalomsorgen er organisert etter en forvaltningssamarbeidsmodell som innebærer at innsatte skal motta helsetjenester og andre velferdstjenester fra de samme aktørene som andre deler av befolkningen. Ansvaret etter smittevernloven ligger til de myndigheter som smittevernloven nevner. Helsedirektoratet har gitt føringer for at helse- og omsorgstjenesten i fengsel – som organisatorisk er en del av helse-tjenesten, ikke av kriminalomsorgen – skal bistå innsatte med råd og veiledning om koronaviruset, og sette i gang nødvendige tiltak, eventuelt ved å sørge for at den innsatte kommer til lege eller sykehus, eller ved å rekvirere annen helsehjelp (anbefaling på Helsedirektoratets hjemmesider, faglig oppdatert 30. juni 2020). Det er ikke natur-

lig at straffegjennomføringsloven autoritativt definerer hvilken del av helsetjenesten som skal ivareta oppgavene knyttet til smittevern og helsehjelp.

Smittevernloven skal verne befolkningen mot smittsomme sykdommer, herunder ved å sikre at myndighetene setter i verk nødvendige smitteverntiltak. Smittevernloven § 1-3 første ledd nr. 1 og 2 definerer hva som i den loven menes med «smittsom sykdom» og «smittet person». Det fremgår av definisjonen av smittsom sykdom at uttrykket gjelder sykdom eller smittebæretilstand som er forårsaket av en mikroorganisme eller en parasitt som kan overføres blant mennesker. I smittevernloven § 1-3 første ledd nr. 3 og nr. 4 defineres henholdsvis «allmennfarlig smittsom sykdom» og «alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom» slik:

- «3. allmennfarlig smittsom sykdom: en sykdom som er særlig smittsom, eller som kan opptre hyppig, eller har høy dødelighet eller kan gi alvorlige eller varige skader, og som
 - a) vanligvis fører til langvarig behandling, eventuelt sykehusinnleggelse, langvarig sykefravær eller rekonvalesens, eller
 - b) kan få så stor utbredelse at sykdommen blir en vesentlig belastning for folkehelsen, eller
 - c) utgjør en særlig belastning fordi det ikke fins effektive forebyggende tiltak eller helbredende behandling for den.
4. alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom: et utbrudd eller fare for utbrudd som krever særlig omfattende tiltak. Helse- og omsorgsdepartementet kan i tvilstilfelle avgjøre når det foreligger et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom».

Som det fremgår, innledes definisjonen av «allmennfarlig smittsom sykdom» med at det må være tale om en sykdom som er særlig smittsom, eller som kan opptre hyppig, eller har høy dødelighet eller kan gi alvorlige eller varige skader. I tillegg oppstiller bokstavene a) til c) ulike alternative tilleggskriterier for vurderingen av om en smittsom sykdom er «allmennfarlig» i smittevernlovens forstand. Selv om vilkårene er forholdsvis detaljert utformet, beror de på skjønn. Vurderingen av en smittsom sykdom kan også endres over tid. I NOU 1990: 2 *Lov om vern mot smittsomme sykdommer (Smittevernloven)*, som er en del av forarbeidene til loven, er likevel enkelte sykdommer

kommentert særskilt. Blant annet gis det uttrykk for at poliomyelitt må klassifiseres som allmennfarlig, og at det samme vil kunne gjelde eksempelvis difteri. Videre uttales det (NOU 1990: 2 side 218):

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

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

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

Definisjonene i smittevernloven § 1-3 er avgjørende for rekkevidden av ulike rettigheter og plikter etter den loven. Selv om smittevernloven ikke er utformet med særskilt tanke på straffegjennomføring, mener departementet at terminologien og definisjonene der med fordel kan nyttes også i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A,

ved fastsettelse virkeområdet for dette kapittelet. Denne løsningen vil gi klarhet om at sykdom som ikke omfattes av smittevernlovens definisjon, heller ikke kan gi grunnlag for anvendelse av reglene i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. I høringsnotatet nevnte departementet at det – hvis man knytter § 45 a til smittevernlovens terminologi – må vurderes om straffegjennomføringslovens bestemmelse skal vise til utbrudd av «allmennfarlig smittsom sykdom» som definert i smittevernloven § 1-3 første ledd nr. 3, eller et «alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom» som definert i samme bestemmelse nr. 4.

Under høringen har HivNorge gitt uttrykk for at henvisningen til smittevernloven bør være til § 1-3 nr. 4 «alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom». Begrunnelsen for synspunktet er dels at § 1-3 nr. 3 ikke vil gi fullstendig veiledning fordi punktet bare definerer hva en «allmennfarlig smittsom sykdom» er, og således ikke favner at det etter lovforslaget må være tale om et «utbrudd». Videre mener høringsinstansen at terskelen for at en sykdom er definert som allmennfarlig smittsom sykdom ikke er spesielt høy, og at listen over slike sykdommer inkluderer sykdommer som det finnes effektiv behandling og effektivt smittevern for, og som er lette å diagnostisere.

Som før høringen, mener departementet at straffegjennomføringsloven kapittel 3 A bør knyttes til utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, slik «allmennfarlig smittsom sykdom» er definert i smittevernloven § 1-3 nr. 3. Begrunnelsen for denne vurderingen er særlig at allerede situasjonen med en «allmennfarlig smittsom sykdom» er alvorlig. Som nevnt forbeholdes dette sykdom som er særlig smittsom, eller som kan opptre hyppig, eller har høy dødelighet eller kan gi alvorlige eller varige skader. Det forutsettes også at ulike alternative tilleggskriterier er oppfylt, herunder at sykdommen fører til langvarig behandling, eventuelt sykehusinnleggelse, kan få så stor utbredelse at sykdommen blir en vesentlig belastning for folkehelsen, eller utgjør en særlig belastning fordi det ikke finnes helbredende behandling for den. Det samme uttrykket – «allmennfarlig smittsom sykdom» – inngår som del av terskelen også for andre viktige rettsvirkninger etter smittevernloven, herunder for Kongens kompetanse etter § 7-12.

Samtidig ser departementet at man ved å benytte uttrykket «allmennfarlig smittsom syk-

dom» får med en rekke sykdommer som ikke smitter ved alminnelig sosial omgang i det offentlige rom, slik som eksempelvis hiv og en rekke kjønnssykdommer. Formålet med lovforslaget er å hjemle tiltak for å forebygge smitte ved slik alminnelig sosial omgang, ikke ved seksuell omgang. For å favne dette så presist som mulig, har departementet lagt inn i forslaget til § 45 a at bestemmelsene i kapittel 3 A kommer til anvendelse når det har brutt ut en allmennfarlig smittsom sykdom «som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte». Det er sykdommer som smitter på en eller flere av disse måtene som har relevans for formålet med forslagene i denne proposisjonen. I tillegg krever forslaget til § 45 a at det må være nødvendig med tiltak etter kapittelet for at grunnvilkårene etter bestemmelsen skal være oppfylt.

Indirekte kontaktsmitte innebærer at smittestoff overføres via hender eller gjenstander, for eksempel ved håndhilsning. Dråpesmitte er smitte som forårsakes av at en person som nyser eller hoster sender ut små dråper som overføres til en annen person direkte eller via en gjenstand. Luftbåren smitte er når smittestoffet finnes i mikroskopisk små dråper (aerosoler) som svever i luften, og mennesker puster inn disse dråpene. Ikke alle sykdommer definert som en allmennfarlig smittsom sykdom smitter mellom mennesker. Kunnskap om smittsomme sykdommer og smittevern vil være vesentlig for å gjøre riktige vurderinger. For å sikre klarhet i kriminalomsorgen, har departementet lagt inn i bestemmelsen at Kriminalomsorgsdirektoratet må gi «klarsignal» for at det skal være aktuelt å benytte de hjemlene som ligger i kapittel 3 A, jf. forslaget til § 45 a annet punktum. Kriminalomsorgsdirektoratet vil måtte rådføre seg med kommunal smittevern faglig ekspertise eller Folkehelseinstituttet for å kunne treffe en slik beslutning.

Forslaget til § 45 a angir at det er når det «har brutt ut» en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter på en av de nevnte måtene, at det kan være aktuelt å ta i bruk bestemmelsene i kapittel 3 A. Foruten at det må være tale om en sykdom som inngår i definisjonen etter smittevernloven § 1-3 nr. 3 og som smitter på en av de nevnte måtene, må det være konstatert en reell forekomst. For øvrig vil ikke ordene «har brutt ut» ha betydning ut over de øvrige vilkårene som ligger i bestemmelsene i kapittel 3 A.

5 Innholdet i de øvrige bestemmelsene i kapittel 3 A

5.1 Innledning

Foruten den innledende bestemmelsen i § 45 a, består forslaget i hovedsak av de samme bestemmelsene som i dagens kapittel 3 A. Sammenlignet med dagens § 45 a, er forslaget til § 45 b om besøk bygget ut med en hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte at besøk i fengsel skal gjennomføres i samsvar med råd fra Folkehelseinstituttet, og en regel om at kriminalomsorgen for en begrenset periode kan beslutte at det ikke skal gjennomføres besøk ved et helt fengsel eller en hel fengselsavdeling. Dette er tema for punkt 5.2 nedenfor. Bestemmelsen om utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte som et smitteforebyggende tiltak (nå § 45 c) er justert for å dekke også andre tilfeller av sykdom nevnt i § 45 a enn covid-19.

Utbrudd av smittefarlig sykdom kan kreve andre typer tiltak enn de som ligger i lovforslaget her. For en virksomhet som kriminalomsorgen kan det aldri utelukkes at det i ekstraordinære situasjoner kan oppstå behov for å iverksette tiltak på grunnlag av nødrettslige betraktninger. Forslaget i proposisjonen her kan således ikke ses som en uttømmende regulering av hvilke tiltak som kan være rettmessige.

5.2 Besøk i fengsel

5.2.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 31 regulerer adgangen til å motta besøk i fengsel for den som gjennomfører straff. Etter § 52 gjelder bestemmelsen tilsvarende for varetektsinnsatte så lang det er forenlig med restriksjoner etter straffeprosessloven. Utgangspunktet er at innsatte skal kunne motta besøk, jf. § 31 første ledd. Nektelse av besøk innebærer et inngrep i den innsattes rett til privat- og familieliv etter Grunnloven § 102 og 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.

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.

Dagens kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, som gjelder tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19, gir i § 45 a en særskilt regulering om besøk. Bestemmelsens første ledd gir hjemmel for at kriminalomsorgen, etter en konkret vurdering, kan nekte besøk i fengsel «dersom besøket vil innebære en særskilt smitte- eller helsefare, eller det på grunn av sykefravær i fengselet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket». Det følger videre av § 45 a første ledd annet punktum at kriminalomsorgen ved nektelse av besøk skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med familie eller andre personer som er vesentlige for den innsattes velferd, ved bruk av fjernkommunikasjon. Besøk fra advokat og offentlig myndighetsrepresentant kan etter § 45 a annet ledd bare nektes «dersom besøket ikke kan gjennomføres på en helsemessig forsvarlig måte», og kriminalomsorgen skal ved nektelse legge til rette for at kontakten kan gjennomføres ved bruk av fjernkommunikasjon. § 45 a annet ledd tredje punktum slår fast at Kriminalomsorgsdirektoratet skal gi retningslinjer for besøk fra advokat, mens fjerde punktum gir en henvisning til salærforskriften som innebærer at kontakt mellom advokat og klient via fjernkommunikasjon på grunnlag av bestemmelsen skal honoreres på samme måte som et vanlig fengselsbesøk. I § 45 a tredje ledd er det gjort klart at innsattes tilgang til helsetjenester ikke kan begrenses på grunnlag av

bestemmelsen. For øvrig vises det til Prop. 111 L (2019–2020) og Prop. 36 L (2020–2021) om bakgrunnen for, og innholdet i, bestemmelsen. I Prop. 36 L (2020–2021) nevnes blant annet at nektelse av besøk er «enkeltvedtak» i forvaltningslovens forstand.

Når det gjennomføres besøk i en tid med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som kan smitte ved alminnelig sosial omgang, vil det være viktig at den innsatte og de besøkende respekterer de generelle smittevernradene som er gitt for sosial omgang, og på den måten reduserer faren for smitte. Kriminalomsorgsdirektoratet har tatt opp at det for kriminalomsorgen kan være utfordrende å ta imot besøkende i fengsel uten å ha et klart grunnlag for å kunne håndheve åpenbare brudd på smittevernradene under covid-19. Direktoratet mener at det bør vurderes en egen hjemmel for å pålegge innsatte og besøkende å gjennomføre besøket i samsvar med smittevernradene, eksempelvis med avstand eller en glassvegg mellom den innsatte og de besøkende. Videre har Kriminalomsorgsdirektoratet tatt opp at noen typer beslutninger, herunder om å nekte besøk, bør kunne treffes på noe mer generell basis enn å måtte vurderes for den enkelte innsatte. Ved noen anledninger har kriminalomsorgen funnet det nødvendig å treffe generelle beslutninger om at det som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk.

Departementet har hatt på høring følgende forslag:

§ 45 b *Besøk i fengsel*

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

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

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

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

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Barneombudet er i positiv til forslaget, idet høringsinstansen uttaler:

«Det er positivt at departementet understrekar viktigheita av å leggje best mogeleg til rette for kontakt mellom barn og foreldre i merknadane til ny § 45 b. *For Fangers Pårørende* skriv på sine nettsider at restriksjonar på besøk har vore ei belastning for fleire pårørande i samband med den pågåande pandemien, og det er viktig at både mindreårige innsette og barn som pårørande til innsette vert tekne mest mogeleg omsyn til i slike høve. Vi ser at forslaget legg opp til at det skal bli gjort gode vurderingar av forholdsmessigheit når barn eventuelt skal bli nekta besøk, og det er viktig at dette vert gjort óg i praksis. Det er positivt at det skal vere mogleg å gjere unntak frå ein hovdregel om ikkje å tillate besøk i to uker, og at unntaket særleg er retta inn mot å gjennomføre besøk mellom barn og foreldre. Det er viktig at dette er eit reelt unntak som vert praktisert i tråd med merknadane i høringsnotatet, og at ikkje føre var-prinsipp og praktiske omsyn i praksis går framfor retten barn har til kontakt med foreldra sine.»

Helsedirektoratet mener det er fornuftig at besøk skal gjennomføres i samsvar med råd og anbefalinger fra Folkehelseinstituttet. Videre mener høringsinstansen det er positivt at ordningen med å nekte besøk i hele eller deler av et fengsel for en periode på to uker får en tydelig forankring i loven, og at perioden er tidsbegrenset. *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* støtter de samme elementene, men mener at avgjørelse om å nekte

besøk for en periode på to uker bør tas av kommunens smittevernfarende ekspertise, ikke av kriminalomsorgen selv. Videre mener JURK at det bør fremgå av ordlyden i bestemmelsen at innsatte skal kunne få besøk av sine mindreårige barn, og at adgangen til kontakt ved bruk av fjernkommunikasjon ikke bør være begrenset til kontakt som er vesentlig for den innsattes velferd.

For Fangers Pårørende påpeker at besøk med glassvegg kan være en svært stor belastning for både pårørende og innsatte, og oppfordrer til at det tas inn i merknader til bestemmelsen at kriminalomsorgen først må vurdere andre måter enn glassvegg ved gjennomføring av besøk, slik som fysisk avstand, gjennomføring av besøk ute, bruk av pleksiglass mv. Videre mener samme høringsinstans at det er viktig at merknadene slår fast at mindreårige barn kan ha fysisk kontakt med sine foreldre, at det er viktig å fremheve at det under en hovedregel om nektelse av besøk likevel kan gjennomføres besøk i noen tilfeller, og at det settes en tidsbegrensning for å nekte besøk på generelt grunnlag. For Fangers Pårørende redegjør videre for at foreningen ved to anledninger har gjennomført en undersøkelse blant sine brukere om deres erfaringer med bruk av videosamtaler. Det er mange positive erfaringer, men det er også mange som melder om manglende utstyr, dårlig nett og tekniske problemer som har ført til dårlig kvalitet på samtalene. Høringsinstansen påpeker at for at videosamtaler skal være et reelt kompensierende tiltak, må tekniske problemer og nettdekning utbedres, og utstyr må vedlikeholdes og eventuelt skiftes ut.

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) ønsker i størst mulig grad å opprettholde adgangen til å motta besøk i fengsel, men har under covid-19-pandemien erfart at det er behov for å kunne pålegge innsatte og besøkende at besøk skal skje i henhold til råd fra Folkehelseinstituttet. Videre støtter KDI at hjemmelen for å nekte besøk gjøres varig, og inkluderer nektelse av besøk på et noe mer generelt grunnlag ved den enkelte enhet i en periode av to uker. Dette samsvarer med tiltak som kriminalomsorgen har sett seg nødt til å iverksette som følge av covid-19. Kriminalomsorgen oppfatter det imidlertid som uklart i hvilken grad det vil være adgang til å forlenge et slik tiltak, og understreker at behovet for å kunne nekte besøk på mer generelt grunnlag erfaringsmessig vil kunne gjøre seg gjeldende også etter to uker. Høringsinstansen påpeker at dersom forholdene er slik at «situasjonen krever det», bør tiltaket kunne forlenges, hvilket også i praksis er funnet nødvendig.

Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-senter (KRUS) mener at det fremstår noe uklart hva som ligger i forslaget om at kriminalomsorgen for en periode på inntil to uker kan beslutte at det som hovedregel ikke skal kunne gjennomføres besøk i fengslet, at en slik beslutning ikke skal kunne forlenges, men at det skal kunne fattes en ny beslutning dersom behovet oppstår på nytt. Høringsinstansen stiller seg i utgangspunktet positiv til at det settes en tidsbegrensning for å nekte besøk på generelt grunnlag, under henvisning blant annet til at nektelse av besøk kan være svært inngripende for den enkelte innsatte. Samtidig mener KRUS det under ekstraordinære omstendigheter kan være behov for en generell besøksnekt ut over to uker, og mener at tiltaket unntaksvis bør kunne forlenges ved at det fattes en ny, godt begrunnet beslutning. Høringsinstansen mener at det bør fremkomme klart av forarbeider og retningslinjer at hovedregelen ikke skal stenge for fysisk kontakt mellom foreldre og mindreårige barn, og at det bør gis føringer for andre situasjoner der det kan gjøres unntak fra hovedregelen.

Jussbuss er positiv til at kriminalomsorgen ønsker å gjennomføre besøk i samråd med Folkehelseinstituttet. Videre mener høringsinstansen at forslaget til § 45 annet ledd første punktum har fått en uheldig utforming, og at utformingen kan gi risiko for at bestemmelsen anvendes videre enn det som ligger i § 45 a.

Jussbuss har forståelse for at det kan være behov for å treffe en generell beslutning om besøksnektelse etter forslaget til § 45 b annet ledd annet punktum, men mener at det i lov eller forskrift bør angis momenter for vurderingen av besøksnektelse. Ved at bestemmelsen skal gjelde også andre ekstraordinære situasjoner enn smittefare, mener høringsinstansen videre at det er en fare for at den kan bli anvendt uten at det er behov for nektelse i hele to uker.

Jussbuss støtter forslaget om å videreføre plikten for kriminalomsorgen til å legge til rette for fjernkommunikasjon ved nektelse av besøk. Samtidig er høringsinstansen bekymret for at denne kommunikasjonsformen mer enn nødvendig skal bli den nye hovedregelen for besøk, uten at muligheten for alternative løsninger, som bruk av glassvegg, fremleggelse av negativ koronatest og besøk utendørs, er vurdert. Jussbuss mener at det bør presiseres i loven at kriminalomsorgen plikter å vurdere alternative tiltak. I tilfeller hvor fjernkommunikasjon er eneste løsning, bør de innsatte få utvidet ringe- og videobesøks-tid.

International Commission of Jurists (ICJ) påpeker at en hjemmel for å beslutte at det ikke skal

være mulighet for besøk i fengselet for en periode på inntil to uker gir mening i en pandemisituasjon, men at situasjonen for andre ekstraordinære hendelser nevnt i høringsnotatet vil være over på kort tid. Høringsinstansen mener at det bør lovfestes at begrensningene ikke skal vare lenger enn det som er strengt nødvendig. Videre påpeker høringsinstansen at selv om fjernkommunikasjon til en viss grad kan være et avhjelpende tiltak, er det ikke likeverdig med fysiske besøk. ICJ savner en vurdering av de erfaringer man har gjort seg under pandemien med fjernkommunikasjon mellom innsatte og familiemedlemmer, og mellom innsatte og forsvarer. *Dommerforeningens menneskerettsutvalg* påpeker de samme poengene.

Jussformidlingen i Bergen påpeker at de innsatte så langt mulig bør sikres kontakt med omverdenen, og at forslaget forsøker å ivareta de innsattes kontakt med advokat. Den innsattes ektefelle, kjæreste, forlovede eller samboer bør omfattes av personkretsen som står i en særstilling. Høringsinstansen mener at forslaget til § 45 b annet ledd annet punktum er betenkelig, og etterlyser en bedre begrunnelse for behovet for å kunne stenge et helt fengsel eller en avdeling for fysiske besøk i to uker. Det etterlyses også en bedre vurdering av slike generelle tiltaks forhold til Norges folkerettslige forpliktelser. Forslaget bør vurderes i lys av de innsattes psykososiale utfordringer, og bedre opp mot den innsattes integritet og behovet for forholdsmessighet. Det bør lovfestes at kriminalomsorgen skal vurdere nødvendigheten av tiltakene, og om det kan iverksettes andre, mindre inngripende tiltak som gjør at den innsatte likevel kan få gjennomført besøket. Det bør også lov- eller forskriftsfestes at de innsatte skal få rask tilgang til informasjon på et språk de forstår.

Gatejuristen Tromsø mener det må utdypes hva som ligger i kriteriet «særskilt fare» i forslaget til § 45 b annet ledd første punktum. Høringsinstansen uttaler:

«Det må være en høy terskel for å nekte besøk og dette synliggjøres ved at ordene særskilt fare er tatt inn. Imidlertid har man en bekymring for at besøk kan nektes på bakgrunn av generelle betraktninger – som at man ønsker å holde fengslet fritt for smitte. Vi er derfor av den oppfatning at et generelt smittetrykk i samfunnet, ikke kan være nok til å nekte innsatte besøk med begrunnelse i særskilt fare så lenge personer ute i samfunnet ikke har fått påbud om å ikke besøke hverandre og mener dette bør fremkomme klarere i lovteksten.

Når det gjelder besøk av familie, må det tas inn i bestemmelsen at besøk bare kan nektes dersom besøket ikke kan gjennomføres på helsemessig forsvarlig måte, slik det også fremkommer i bestemmelsens tredje ledd som regulerer besøk fra advokat eller offentlig myndighetsperson. Vi kan ikke se at besøk av familie er mindre nødvendig for en innsatt enn besøk av offentlig myndighetsperson.»

5.2.3 Departementets vurdering

Under covid-19-pandemien har Folkehelseinstituttet gitt råd om å holde fysisk avstand, vaske hender og unngå sosial kontakt ved symptomer på luftveisinfeksjoner. Det må legges til grunn at de generelle rådene som Folkehelseinstituttet gir for den enkeltes adferd under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, er av betydning for smitterisikoen. Et krav om at besøk skal gjennomføres på en måte som er i samsvar med de generelle smittevernradene, vil således være saklig begrunnet i hensynet til å unngå smitte i fengsel.

Begrensningen vil kunne innebære at den innsatte ikke kan ha fysisk kontakt med den eller de besøkende, eller at besøkende som har symptomer på luftveisinfeksjoner ikke får delta under besøket. Dette kan oppleves som en betydelig belastning. Holdt opp mot behovet for å forebygge smitte og smittespredning i fengselet, er den etter departementets vurdering likevel ikke uforholdsmessig belastende. Det fremmes derfor forslag til en klar hjemmel for at kriminalomsorgen kan kreve at besøk skal gjennomføres i samsvar med råd fra Folkehelseinstituttet, jf. forslag til § 45 b første ledd.

Fysisk kontakt mellom mindreårige barn og deres foreldre bør imidlertid stå i en særstilling, siden slik kontakt kan være av særskilt verdi for barnet. Det er således lagt inn i særmerknadene til bestemmelsen at den skal praktiseres på en måte som ikke hindrer fysisk kontakt mellom mindreårige barn og deres foreldre. Dette skal gjelde uavhengig av om det er den innsatte eller en besøkende som er mindreårig.

Generelt er tilgang til besøk utenfra et viktig element i innsattes grunnleggende rett til privatliv og familieliv, og besøk kan ha stor verdi for rehabiliteringen for den som gjennomfører straff. Opphold i fengsel er et tvangsmessig tiltak. Ut fra EMK artikkel 8 og straffegjennomføringsloven § 31 er det klart at nektelse av besøk av andre grunner enn det som kommer til uttrykk i straffegjennomføringsloven, krever hjemmel i lov. Samtidig er det klart at gjennomføring av fysiske besøk

utenfra i en tid med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som nevnt i forslaget til § 45 a, representerer en fare for overføring av smitte, både til den som får besøk, og i fengselet mer generelt, og at fravær av besøk tilsvarende kan redusere faren for smittespredning. Behovet for å redusere smittefaren er således et saklig formål, og en vesentlig del av bakgrunnen for dagens § 45 a i straffegjennomføringsloven. Kriminalomsorgen anser for egen del at nektelse av besøk i den første tiden etter utbruddet av covid-19 i Norge hadde stor betydning for at etaten lyktes med å unngå omfattende smitteutbrudd i fengslene.

I tiden med covid-19 har kriminalomsorgen som nevnt i noen tilfeller truffet en generell bestemmelse om at det for en periode som hovedregel ikke skal gjennomføres fysiske besøk. I praksis kan dette være nærliggende når det er spesielt utbredt smitte av en allmennfarlig smittsom sykdom i det geografiske området hvor fengselet ligger, eller kriminalomsorgens kapasitet til å gjennomføre besøk i et fengsel er sterkt begrenset som følge av allmennfarlig sykdom eller karanteneopphold mv. tilknyttet en slik sykdom. Når smittefaren er spesielt stor, kan det være krevende for etaten å treffe en avgjørelse for hvert enkelt tilfelle. Hensynet til effektivt smittevern, og til ressursbruken i kriminalomsorgen, taler for at regelverket bør anerkjenne en slik ordning. I tillegg til å videreføre en bestemmelse om nektelse av besøk i hovedsak tilsvarende dagens § 45 a første ledd første punktum, foreslår departementet derfor at det inntas i § 45 b at kriminalomsorgen, for en periode på inntil to uker, kan beslutte at det som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk i et fengsel eller en nærmere angitt del av et fengsel der smittesituasjonen eller kapasiteten i fengselet krever det (forslaget til § 45 b annet ledd annet punktum). Det vil være naturlig at kriminalomsorgen konfererer kommunens smittevern faglige ekspertise i forbindelse med en slik beslutning.

Med forslaget til § 45 b annet ledd annet punktum blir det tydeligere enn etter dagens bestemmelse at kriminalomsorgen – når vilkårene i bestemmelsen er oppfylt – kan nekte besøk også ut fra mer generelle faktorer enn at det er noe spesielt med den konkrete innsatte eller besøkende. Men det vil fortsatt måtte være forhold på det aktuelle stedet som krever tiltaket. Antas smittefaren å være stor alle steder, vil det kunne være aktuelt å beslutte en slik hovedregel om nektelse av besøk i alle fengsler. Smittefaren på stedet vil være det sentrale.

Ved at bestemmelsen gjelder beslutning om en «hovedregel», vil kriminalomsorgen fortsatt i

noen grad måtte foreta konkrete vurderinger for å fange opp tilfeller der særskilte hensyn tilsier at det åpnes for besøk. Ordningen vil likevel kunne avlaste kriminalomsorgen, siden det i praksis vil være enklere å avslå besøk under en slik hovedregel. Også ved praktiseringen av denne hovedregelen skal det tas særskilt hensyn til kontakt mellom foreldre og mindreårige barn, uavhengig av om barnet er innsatt eller besøkende. Det foreslås ikke unntak fra den alminnelige adgangen til å påklage enkeltvedtak.

I høringsnotatet er det beskrevet at en beslutning om at det for en periode på inntil to uker som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk, ikke kan forlenges, men at det ved behov ikke skal være utelukket at det på nytt kan besluttes en slik hovedregel. Departementet fastholder tidsbegrensningen til to uker. Samtidig ser departementet at det som ble uttalt om forlengelse og ny beslutning, kan gi grunnlag for klarhet. I lys av det som Kriminalomsorgsdirektoratet og KRUS har påpekt under høringen, har departementet kommet til at spørsmålet om forlengelse bør lovreguleres, og at det bør være en viss adgang til forlengelse etter beslutning fra Kriminalomsorgsdirektoratet, jf. forslaget til § 45 b annet ledd tredje punktum.

Som nevnt kan nektelse av besøk oppleves tungt for de involverte, og særlig for den innsatte. Som et kompensierende tiltak ligger det derfor i dagens § 45 a at kriminalomsorgen, ved nektelse av besøk, skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med familie eller andre personer som er vesentlige for den innsattes velferd, ved bruk av fjernkommunikasjon. Kriminalomsorgen har til disposisjon et stort antall nettbrett som kan benyttes for videosamtaler. Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst at erfaringene med fjernkommunikasjon er gode, og pekt på at digital kommunikasjon gir nye og andre muligheter enn fysiske besøk, for eksempel at et barn kan vise en video av rommet sitt til en forelder som er i fengsel, og gir mulighet for hyppigere kontakt med pårørende med lang reisevei. På bakgrunn av synspunkter fra høringen, og det faktum at det nå ligger godt til rette for å bruke fjernkommunikasjon, foreslår departementet at § 45 b annet ledd siste punktum forenkles sammenlignet med dagens § 45 a første ledd annet punktum, til en regel om at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med personer utenfor fengsel ved bruk av fjernkommunikasjon.

Med de begrensninger og krav til konkrete vurderinger og alternative tiltak som ligger i forslaget til § 45 b, og det særskilte vernet som følger av

bestemmelsens tredje ledd for kontakt mellom innsatte og henholdsvis advokat og offentlig myndighetsrepresentant, mener departementet at forslaget til § 45 b ligger innenfor rammene etter EMK artikkel 8, og at hensynet til behovet for kontakt mellom foreldre og mindreårige barn er ivaretatt.

5.3 Utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte

5.3.1 Bakgrunn og gjeldende rett

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. I rapporten «Ivaretakelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19» har Norges institusjon for menneskerettigheter uttalt at utelukkelse av en innsatt i smittevernøyemed betydelig utover det som må anses som normal utelukkelse i fengsel, hensyntatt det restriksjonsnivå som ellers gjelder for å begrense smittespredning i samfunnet for øvrig, etter institusjonens vurdering vil utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 (rapporten side 64). Inngrep må ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. Forholdene i fengsel skal aldri innebære tortur eller annen nedverdiggende eller umenneskelig behandling eller straff, jf. Grunnloven § 93 og EMK artikkel 3.

I tillegg gir Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene føringer for isolasjon og ivaretakelse av behovet for meningsfylt menneskelig kontakt. Disse føringene er ikke juridisk bindende i seg selv, men domstolene refererer i noen grad til dem i sin behandling av enkeltsaker. Mandela-reglene definerer det å tilbringe 22 timer i døgnet eller mer innelåst på cellen uten meningsfylt menneskelig kontakt, som isolasjon. Videre benytter Mandela-reglene begrepet forlenget isolasjon, som betegner det å tilbringe 22 timer i døgnet eller mer innelåst på cellen uten meningsfylt menneskelig kontakt i mer enn 15 dager sammenhengende. Etter Mandela-reglene skal isolasjon bare finne sted i ekstraordinære tilfeller som en siste utvei, for så kort tid som mulig, og være gjenstand for uavhengig etterprøving. Forlenget isolasjon og tidsubestemt isolasjon skal unngås. De europeiske fengselsreglene slår blant annet fast at maksimum varighet for isolasjon, i betydningen fengsling i mer enn 22 timer per døgn uten

meningsfylt menneskelig kontakt, skal nedfelles i lovgivningen. Som nevnt i punkt 3.2, ligger det videre i den prinsipperklæringen som CPT avga i mars 2020 at tiltak overfor frihetsberøvede personer for å forhindre spredning av covid-19 skal ha et rettslig grunnlag, og må være nødvendige, forholdsmessige, respektere menneskeverdet og være begrenset i tid.

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 blant annet av Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler (Dok 4:3 (2018–2019)).

Smittevernloven skal verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke utbredelse av smitte. Loven gir nasjonale og kommunale myndigheter hjemmel for å fastsette ulike restriksjoner av smittevern hensyn, herunder om isolasjon. Ved forskrift av 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften, fastsatt med hjemmel i smittevernloven mv.), skal personer som er bekreftet smittet av covid-19 isolere seg, jf. forskriften § 7. Videre inneholder forskriften krav om karantene for personer som kommer til Norge (innreisekarantene) og personer som har hatt nærkontakt med noen som er smittet (smittekarantene), jf. forskriften §§ 4 flg. Etter smittevernloven § 4-1 første ledd kan kommunene i visse tilfeller vedta ulike smitteverntiltak, herunder stenge virksomheter som samler flere mennesker (bestemmelsens bokstav b) eller isolere eller begrense bevegelsesfriheten for personer i geografisk avgrensede områder i inntil syv dager om gangen (bokstav d). I nevnte rapport fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), som gjelder ivaretakelsen av menneskerettighetene ved myndighetenes håndtering i første fase etter utbruddet av covid-19, uttaler institusjonen blant annet at det knytter seg betydelig tvil til om tiltak etter smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d gir kommunene adgang til å pålegge karantene overfor innsatte i fengsel, og antar at det er mest nærliggende å konkludere med at bestemmelsen ikke gir adgang til det (rapporten side 67). NIM uttaler også at straffegjennomføringsloven § 37 først ledd bokstav e, som gir hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte å utelukke en innsatt fra fellesskapet med andre innsatte dersom dette er nødvendig for å «oppretholde ro, orden og sikkerhet», neppe gir hjemmel

for å utelukke innsatte fra fellesskapet bare på grunnlag av at den innsatte utgjør en mulig eller konstatert smittefare (rapporten side 72).

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

Departementet har hatt på høring følgende forslag til bestemmelse:

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

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

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

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

5.3.2 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS) støtter forslaget, men savner en klarere hjemmel for utelukkelse av innsatte også ved andre ekstraordinære og alvorlige hendelser. Dagens § 37 i straffegjennomføringsloven gir etter høringsinstansens syn ikke en klar hjemmel.

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) mener at inngangen til bestemmelsen – «Når det følger av beslutning i medhold av smittevernloven at en innsatt skal være i isolasjon eller karantene» – ikke er helt treffende i praksis, da det ikke treffes «beslutninger» i medhold av smittevernloven for at karantene eller isolasjon skal foreligge. Karantene og isolasjon er en personlig plikt i nærmere bestemte situasjoner, og ikke tiltak som ilegges i form av beslutninger. Etter høringsinstansens syn bør dette gjenspeiles i bestemmelsen. Det bør heller ikke stilles strenge formkrav til dialogen mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten, herunder ved utelukkelse som følge av symptomer. Strenge formkrav må unngås for at bestemmelsen skal være håndterbar og praktisk i hverdagen for både fengslene og helsetjenesten.

KDI bemerker videre at det er åpenbare utfordringer ved å tilby to timer meningsfylt menneskelig kontakt overfor innsatte i enten karantene eller isolasjon. Kriminalomsorgen arbeider med å tilby kompenserende tiltak overfor de innsatte som rammes av covid-19-tiltakene, særlig ved utelukkelse fra fellesskapet.

Helsedirektoratet mener at bestemmelsen bør inneholde et tydeligere krav til såkalte kompenserende tiltak, alternativt gjennom rundskriv. Videre mener høringsinstansen at innledningen til § 45 c bør ha formen «Når det følger av lov eller forskrift at en person skal være i isolasjon eller karantene, ...».

Jussformidlingen i Bergen støtter at forslaget til § 45 c bare gjelder situasjoner relatert til utbrudd av allmennfarlig smittsomme sykdommer, at det kobler opp mot beslutning etter smittevernloven, og at tiltaket må være nødvendig for å forebygge smitte, og ikke uforholdsmessig. Dette kan være med å begrense uheldig praksis med rutinemessig isolering. Det bør vurderes å innlemme helsefaglige råd i vurderingen av om utelukkelse skal skje etter § 45 c. *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* gir uttrykk for mye av det samme, og mener også at kriminalomsorgen bør ha plikt til å sørge for at helsetjenesten får gjennomført testing så snart som mulig når dette kan redusere behovet for utelukkelse. JURK understreker behovet for at vilkårene for utelukkelse etter bestemmel-

sen er klare, og at det er et reelt tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt. Videre mener JURK at det bør være helsepersonell, ikke kriminalomsorgen, som beslutter utelukkelse på grunnlag av bestemmelsen. *Gatejuristen Tromsø* mener at det før utelukkelse på grunn av symptomer bør være en ubetinget plikt for kriminalomsorgen å rådføre seg med helsepersonell.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) ser behovet for en hjemmel i straffegjennomføringsloven for å beslutte utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte for å unngå smitte ved utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, men mener at forslaget til § 45 c bør endres på noen punkter for å sikre forholdsmessighet. Kriminalomsorgens plikt til å rådføre seg med helsepersonell før det besluttes utelukkelse på grunn av symptomer, bør etter NIMs vurdering gjelde også ved utelukkelse som følge av beslutning om isolasjon eller karantene i medhold av smittevernloven, blant annet for å sikre en helsefaglig vurdering av hvordan den innsattes helsetilstand kan påvirkes av utelukkelse. Høringsinstansen viser til at mange innsatte er særlig sårbare, og kan rammes sterkt av utelukkelse. I merknadene til bestemmelsen bør det utdypes hvordan barnets beste skal ivaretas ved fastleggelsen av tilbudet om kompenserende tiltak, og beskrives nærmere hvilke barnefaglige vurderinger som skal gjøres.

Videre mener NIM at varslings- og kontrollreglene etter straffegjennomføringsloven § 37 femte og sjette ledd ikke er tilstrekkelige ved utelukkelse etter utkastet til § 45 c. Ved utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom er det viktig at Kriminalomsorgsdirektoratet gir retningslinjer og fører betryggende kontroll med utelukkelse i smittevernøyemed. Høringsinstansen mener at det bør vurderes om Kriminalomsorgsdirektoratet (eller en annen koordinerende instans) skal varsles ved alle slike utelukkelse, idet dette antas å styrke kriminalomsorgens mulighet til å vurdere utelukkelsene og hvordan disse skal gjennomføres.

Etter NIMs vurdering bør det fremgå tydeligere av bestemmelsens tredje ledd at meningsfylt menneskelig kontakt krever kontakt gjennom fysisk tilstedeværelse. Videre bør det skilles mellom tiltak som gir mulighet for meningsfylt menneskelig kontakt og andre tiltak som skal kompensere for virkningene av isolasjon. Høringsinstansen mener at kompenserende tiltak må komme i tillegg til meningsfull menneskelig kontakt, og innsatte som er utelukket bør så langt som overhodet mulig sikres to timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag. I tillegg er det

nødvendig med kompenserende tiltak som gir mulighet til mer kontakt med nærstående, slik som videosamtaler på nettbrett eller telefon. Høringsinstansen har formulert følgende forslag til § 45 c tredje ledd:

«Innsatte som er utelukket fra fellesskapet etter denne bestemmelsen skal hver dag ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt i minst to timer. Innsatte skal hver dag i tillegg 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.»

Jussbuss støtter kravet om at utelukkelse etter bestemmelsen skal kreve en konkret vurdering av den innsatte, at straffegjennomføringsloven § 37 fjerde til syvende ledd skal gjelde også for utelukkelse etter § 45 c, og at kriminalomsorgen skal ha plikt til å legge til rette for at helsetjenesten kan gjennomføre testing dersom dette kan redusere behovet for utelukkelse. Høringsinstansen mener det må presiseres at testing krever samtykke.

Jussbuss påpeker videre at det ikke er redegjort for hva som ligger i «andre tiltak» i forslaget til § 45 c tredje ledd. Høringsinstansen mener at det bør fremgå av loven at kriminalomsorgen plikter å legge til rette for meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, og at dette kan gjennomføres med digitale hjelpemidler dersom det ikke er mulig med fysisk gjennomføring. Innsatte som er utelukket etter § 45 c bør få utvidet tid til videobesøk og telefonering. Videre mener Jussbuss at fengselet under utbrudd av en smittefarlig sykdom bør kunne tillate at de innsatte benytter nettbrett til streaming av filmer, og til å spille spill.

Riksadvokaten legger til grunn at utelukkelse etter forslaget til § 45 c vil oppleves belastende, og at det må antas at den berørte innsatte som den klare hovedregel ikke selv vil være skyld i tiltaket. Høringsinstansen uttaler videre:

«En er kjent med departementets standpunkt i Prop. 36 L (2020–2021), kap. 4.3, om at det ikke var naturlig å lovfeste at utelukkelse av en varetektsfengslet på grunnlag av den någjeldende midlertidige § 45 b skal gi grunnlag for isolasjonsfradrag. Departementet viste i den forbindelse blant annet til at bestemmelsen innebærer et krav om meningsfylt menneskelig kontakt eller andre kompenserende tiltak i minst to timer hver dag for den som utelukkes, at beslutning om utelukkelse etter sin art er et enkeltvedtak som skal nedtegnes skriftlig og

kan påklages samt at utelukkelsen ikke vil kunne vare lenger enn hensynet til smittevern krever.

Som grunnlag for å avgjøre om reglene bør fastsettes i permanente lovbestemmelser, fremstår det relevant å vurdere hvordan de tilsvarende midlertidige lovbestemmelsene har vært praktisert, herunder hvor godt kravet i någjeldende § 45 b tredje ledd (om at den utelukkede skal tilbys meningsfylt menneskelig kontakt eller andre kompenserende tiltak i minst to timer hver dag) har latt seg oppfylle. Det vil trolig være av interesse å avklare hvordan oppfyllelse av dette kravet har artet seg i praksis, og på hvilken måte praksisen eventuelt skiller seg fra oppfyllelse av forpliktelsen etter forskrift om straffegjennomføring § 3-35 annet ledd til «så vidt mulig» å forebygge eller bøte på skadelige følger av utelukkelse fra fellesskapet etter straffegjennomføringsloven § 37.»

Politidirektoratet mener at det vil være hensiktsmessig om det klargjøres i proposisjonen hvordan soningstiden skal beregnes for innsatte som har vært underlagt utelukkelse etter den nye bestemmelsen.

Advokatforeningen mener det må innarbeides i forslaget til § 45 c at den tid som den innsatte utelukkes fra fellesskap, skal gå til fradrag i straffen, tilsvarende isolasjonsfradrag etter straffeloven § 83 annet ledd, og at dette må gjelde for både varetektsinnsatte og de som soner dom. Et slikt fradrag vil til en viss grad kunne kompensere for de påkjennningene som utelukkelsen medfører.

International Commission of Jurists (ICJ) påpeker at bruken av isolasjon i norske fengsler lenge har vært gjenstand for skarp kritikk fra ulike aktører, herunder at det i en rapport fra Røde Kors fra januar 2020 beskrives at isolasjon brukes som en løsning på dårlig bemanning, og viser til informasjon fra januar 2021 om at det er gjennomført over 200.000 timer med full isolasjon grunnet pandemien. ICJ ser behovet for at innsatte under visse omstendigheter må holdes adskilt fra resten av fellesskapet for å hindre smittespredning, og er i utgangspunktet positive til at det etableres en klar lovhjemmel for dette. Dagens regler ble vedtatt etter en kort høringsfrist, i en pågående pandemi-situasjon, og under forutsetning av at de kun skulle gjelde midlertidig. Ut fra bakgrunnen med kritikk og mye isolasjon, mener ICJ at det er betenkelig å gjøre disse betraktelige utvidelsene i isolasjonshjemmelen permanente. ICJ savner også en vurdering av hvilke virkninger de midlertidige reglene har hatt. Det er lovgivers ansvar å

utarbeide gode regler som i størst mulig grad motvirker de negative konsekvensene av isolasjon, og høringsinstansen etterlyser en bedre gjennomarbeidet og tilpasset hjemmel som ikke gir bredere fullmakter enn nødvendig, herunder eksempelvis forskjellige regler for innsatte som skal være i karantene og innsatte som skal være i isolasjon, slik det er for befolkningen for øvrig.

Videre mener ICJ at det bør stilles et tydelig krav om at den innsatte skal vurderes av helsepersonell før det besluttes å isolere en innsatt på grunnlag av symptomer, og at det i hvert fall bør være krav om en slik vurdering så raskt som mulig etter at isolasjon er besluttet. Høringsinstansen påpeker også at tilbudet om menneskelig kontakt, siden det er snakk om smittefare, antakelig må skje digitalt, men at det er god grunn til å sette minimumstilbudet til mer enn to timer. Endelig bør det etter ICJs vurdering lovfestes at utholdt isolasjon skal gi ekstra varetektsfradrag.

Også *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg* ser behovet for at innsatte under visse omstendigheter må kunne holdes adskilt fra resten av fellesskapet for å hindre smittespredning, men mener at forslaget om å gjøre dagens midlertidige bestemmelser permanente, ikke er tilstrekkelig begrunnet. Høringsinstansen er bekymret for at permanente hjemler vil åpne opp for økt bruk av isolasjon, og nevner blant annet at smittevern ved alvorlig sykdom alternativt eksempelvis kunne vært regulert i et eget ledd i straffegjennomføringsloven § 37. Videre mener utvalget at helsetjenestens rolle bør være mer sentral i tilfeller med isolasjon enn det som ligger i forslaget, herunder at isolasjon på grunnlag av symptomer bør kreve at det først er foretatt en helseundersøkelse, og i det minste at slik undersøkelse kreves så raskt som mulig. Det savnes også en nærmere omtale av hvilke erfaringer som er gjort om beslutning om isolasjon basert på symptomer, og av rutiner. Samlet sett etterlyser Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg en mer gjennomarbeidet og tilpasset hjemmel som ikke gir bredere fullmakter enn nødvendig, herunder eksempelvis med forskjellige regler for innsatte i karantene og innsatte i isolasjon.

I likhet med ICJ, antar utvalget at fordi det er snakk om smittefare, vil tilbudet om menneskelig kontakt måtte skje digitalt, og mener at det er viktig at bestemmelsen, ved kompenserende tiltak som ikke tilsvarende direkte menneskelig kontakt, ikke praktiseres som et «tak», men at det i stedet som regel bør gis adgang til betydelig flere timer. Høringsinstansen peker videre på at isolasjon grunnet smittevern ikke vil skyldes den innsatte

selv, og ved varetekt derfor vil kunne gi ekstra varetektsfradrag, jf. straffeloven § 83 og HR-2019-2048-A. Fordi spørsmål om størrelsen av et varetektsfradrag er viktig både for den det gjelder og for domstolene som skal fastsette dette, ses det som en stor fordel om spørsmålet om det skal gis ekstra fradrag, og størrelsen på dette, reguleres i loven.

Barneombudet har forståelse for forslaget, men minner om at barn og unge er en særlig sårbar gruppe, og at det er avgjørende at mindreårige ikke blir isolert fra jevnaldrende mer enn helt nødvendig. Isolasjon, selv i korte perioder, kan utgjøre en trussel mot barns rett til en optimal utvikling etter barnekonvensjonen artikkel 6, 37 og 40. Behovet for særlige og ekstra kraftfulle og tilpassede tiltak for å kompensere for skadevirkningene av utelukkelse for mindreårige bør komme klart til uttrykk, enten i lovteksten eller i lovforarbeidene.

5.3.3 Departementets vurdering

Mange innsatte i norske fengsler har mindre fellesskap med andre innsatte enn det som i utgangspunktet er ønskelig. Det er ulike årsaker til dette. Enkelte varetektsinnsatte er undergitt isolasjon fastsatt av domstolene i medhold av straffeprosessloven, av hensyn til etterforskningen. Noen fengsler eller fengselsavdelinger mangler arealer for fellesskap, slik at de innsatte av den grunn blir sittende mye på egen celle. Videre må innsatte i noen tilfeller tas ut av fellesskapet fordi de opptrer voldelig eller truende. I tillegg er det en del innsatte som selv velger å avstå fra fellesskap med andre innsatte. I 2020 ble det også nødvendig å utelukke innsatte fra fellesskapet for å hindre spredning av covid-19.

I Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på kontakt i norske fengsler (Dok 4:3 (2018–2019)) konstateres det, på basis av dagsmålinger i kriminalomsorgen i 2018, at mer enn 880 innsatte satt innelåst på egen celle i minst 16 timer i døgnet, og at over 200 av disse satt innelåst på egen celle i mer enn 22 timer i døgnet. I henhold til årsrapport for kriminalomsorgen for 2019 var det tertialvis i gjennomsnitt mellom 158 og 112 innsatte som hadde mindre enn to timer fellesskap per dag med andre innsatte det året. På basis av dagsmålinger opplyser Kriminalomsorgsdirektoratet i årsrapporten for 2020 at det i fengsler med høyt sikkerhetsnivå var en økning i antall innsatte med mindre enn to timers fellesskap første tertial 2020, knyttet til smitteverntiltak ved utbruddet av covid-19. For annet og tredje tertial

2020 viser målingene totalt sett en nedgang i antall innsatte med mindre enn to timer fellesskap daglig sammenlignet med de foregående år. Gjennom 2020 har i gjennomsnitt ca. 850 innsatte på høyt sikkerhetsnivå hatt mindre enn åtte timer fellesskap per dag. Etter det opplyste har andelen innsatte med mindre enn åtte timer fellesskap ligget relativt konstant. Det er særlige utfordringer knyttet til fellesskap i helgene. Det er en høyt prioritert oppgave i kriminalomsorgen å motvirke isolasjon i fengsel. I 2020 har oppmerksomheten vært rettet mot gruppen innsatte som har mindre enn to timers fellesskap.

Isolasjon kan gi helsemessige skader, og risikoen for skader øker i takt med varigheten av isolasjonen. Anbefalingene i Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler går blant annet ut på å etablere en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag skal kunne tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap, og å begrense dagens hjemler for å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte. Hverken opplysningene ovenfor om de resultater som hittil er oppnådd, eller anbefalingene fra Sivilombudsmannen, peker i retning av mer omfattende hjemler for å kunne utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte. Samtidig har utbruddet av covid-19 medført behov for å holde innsatte adskilt av smittevern hensyn, og dermed aktualisert behov for en lov hjemmel tilpasset dette. Sentrale høringsinstanser har forståelse for dette behovet, men er samtidig – i lys av de generelle utfordringene med isolasjon i fengsel – bekymret for mer isolasjon. Situasjonen innebærer et dilemma.

Utbruddet av covid-19 har illustrert at det kan oppstå behov for å utelukke innsatte på grunn av en smittsom sykdom. Smittevernloven hjemler en rekke tiltak, men regulerer ikke uttrykkelig spørsmål om utelukkelse av fengselsinnsatte fra fellesskap med andre innsatte. Blant annet fordi vi fortsatt står i en pandemi, er det etter departementets vurdering mest ryddig å foreslå en regulering om dette. Selve pandemien gir ekstra utfordringer for arbeidet med å redusere isolasjon i fengsel. En lovregulering av smittevernhensyn skal ikke på noen måte ses som en «tilslutning» til mye isolasjon, og vil tvert imot kunne bidra til begrensnings. På denne bakgrunn foreslår departementet en bestemmelse som i hovedtrekk tilsvare dagens § 45 b, med virkning for tilfeller med utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom som beskrevet i § 45 a, jf. forslaget til § 45 c. Departementet har vurdert om bestemmelsen bør integreres i straffegjennomføringsloven § 37, som gjelder

utelukkelse fra fellesskapet i forebyggende øye-med. Denne bestemmelsen er imidlertid omfattende og lite oversiktlig, og derfor dårlig egnet som basis for et tillegg. Etter departementets mening gir det bedre oversikt å ha bestemmelsen i kapittel 3 A.

Under høringen har Helsedirektoratet anbefalt at bestemmelsens første ledd innledes med «Når det følger av lov eller forskrift at en person skal være i isolasjon eller karantene, ...», istedenfor den i høringsnotatet foreslåtte formuleringen «Når det følger av beslutning i medhold av smittevernloven at en innsatt skal være i isolasjon eller karantene, ...». Kriminalomsorgsdirektoratet har på sin side bemerket at det foreslåtte «beslutning i medhold av smittevernloven» ikke er en god uttrykksform, da det ikke treffes «beslutninger» om dette.

Departementet bemerker at også lovvedtak og forskrifter er beslutninger. Isolert sett kan dette derfor være en dekkende uttrykksform. Men det kan være grunn til å presisere hva som skal anses å ligge i denne delen av bestemmelsen. Slik § 45 c foreslås i proposisjonen her, vil det være to mulige innganger til at kriminalomsorgen kan beslutte utelukkelse etter denne bestemmelsen; enten at den innsatte er i en situasjon hvor det følger av lov, forskrift eller annen beslutning i medhold av smittevernloven at vedkommende skal være i isolasjon eller karantene, eller at den innsatte har symptomer som er forenlig med den allmennfarlige smittsomme sykdommen som ligger til grunn for tiltaket. Rene anbefalinger, herunder fra helsetjenesten, vil ikke utgjøre grunnlag for utelukkelse etter § 45 c. Departementet ser at kravet om «lov eller forskrift, eller ... beslutning i medhold av smittevernloven» kan synes lite hensiktsmessig dersom helsetjenesten ikke treffer formelle beslutninger, men nøyer seg med anbefalinger. Utenfor tilfeller hvor den innsatte har symptomer, bør det imidlertid etter departementets vurdering være definert formelt og uttrykkelig hvilken eller hvilke grupper innsatte som eventuelt skal være i isolasjon eller karantene. Dette er en smittevernfaglig oppgave. For tilfeller hvor den innsatte har symptomer, vil også rene anbefalinger fra helsetjenesten være vesentlige. Departementet er enig med Kriminalomsorgsdirektoratet i at det i symptomtilfeller ikke skal være sterke formkrav for kontakten mellom helsetjenesten og kriminalomsorgen.

Utelukkelse etter § 45 c vil bare kunne opprettholdes så lenge vilkårene etter bestemmelsen er oppfylt. Utelukkelse som følge av pålegg om isolasjon eller karantene vil maksimalt kunne vare så

lenge plikten til å være isolert eller i karantene består. Kriminalomsorgen vil fortløpende måtte vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen, jf. henvisningen i § 45 c til § 37 fjerde ledd. Departementet har vurdert, men ikke funnet det hensiktsmessig, å foreslå at § 45 c skal angi et maksimalt antall dager for utelukkelse etter bestemmelsen. Det vises til at beslutninger om isolasjon eller karantene etter smittevernlovgivningen vil være tidsbegrenset, og at denne tidsbegrensningen som nevnt vil danne yttergrensen også for utelukkelse etter § 45 c. Ved utelukkelse på grunn av symptomer vil ikke regelverket gi en fiksert frist. Det ligger imidlertid i kriminalomsorgens plikt til å konsultere helsetjenesten og tilrettelegge for testing, at utelukkelse alene fordi kriminalomsorgen registrerer symptomer, bare kan vedvare noen dager.

Straffegjennomføringsloven § 37 femte til syvende ledd – som forslaget til § 45 c også viser til – inneholder regler om plikt til å involvere overordnet nivå i kriminalomsorgen. Av femte ledd følger blant annet at tilfeller hvor en innsatt er helt utelukket fra fellesskapet i mer enn 14 dager, skal forelegges for regionalt nivå. Dersom den utelukkede er under 18 år, skal regionalt nivå omgående motta melding. Av syvende ledd følger blant annet at innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet skal ha tilsyn fra ansatte flere ganger daglig, og at innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn. I lys av de generelle utfordringene med isolasjon i fengsel, er det lagt inn i lovforslaget at utelukkelse etter bestemmelsen uten opphold skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet, jf. § 45 c annet ledd første punktum.

Flere høringsinstanser har pekt på behov for å trekke helsetjenesten sterkere inn i tilfeller med utelukkelse av en innsatt etter § 45 c. Departementet nevner at det, i tillegg til det som ligger i forslaget til § 45 c, følger av § 37 syvende ledd at lege skal varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold. For tilfeller hvor den innsatte utelukkes på grunn av symptomer på sykdom, har departementet nå også lagt inn i lovforslaget at kriminalomsorgen, i tillegg til å varsle helsetjenesten om utelukkelse, også skal anmode om at den innsatte undersøkes, jf. § 45 c første ledd siste punktum.

Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet vil ha kontakt med ansatte i forbindelse med lufing, utdeling av mat mv., men ikke med andre innsatte. For å avhjelpe negative virkninger av lite kontakt med andre mennesker, inneholder både dagens § 45 b tredje ledd og det forslaget til bestemmelse som ble sendt på høring, en regel om at innsatte som er utelukket etter bestemmel-

sen hver dag skal ha et tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt eller andre tiltak som kompenserer fra fravær av dette, i minst to timer. I Prop. 36 L (2020–2021), som ligger til grunn for dagens § 45 b, er det uttalt blant annet (punkt 9, merknaden til § 45 b):

«Tredje ledd skal forhindre at utelukkelse etter § 45 b medfører negative konsekvenser av isolasjon. Med meningsfylt menneskelig kontakt forstås kontakt ansikt til ansikt, og utover den kontakten som finner sted gjennom utdeling av mat eller medisiner og utførelse av lignende oppgaver. Samtaler med fysisk tilstedeværelse er eksempel på slik kontakt. Etter bestemmelsen kan imidlertid forpliktelsen overfor den innsatte ivaretas også gjennom kompensende tiltak, som utvidet telefoning, videosamtaler via nettbrett, lufting eller trening. Kontakten og tiltakene etter tredje ledd må til sammen utgjøre minst to timer hver dag. Tiltakene må tilpasses den konkrete situasjonen, og innrettes på en måte som ivaretar både smittevern og den innsattes behov for å kunne ytre seg og få tilbakemeldinger.»

I prinsipperklæringen av mars 2020 fra Europarådets komite for forebygging av tortur og nedverdiggende eller umenneskelig behandling eller straff, lyder prinsipp nr. 8:

«In cases of isolation or placement in quarantine of a detained person who is infected or is suspected of being infected by the SARS-CoV-2 virus, the person concerned should be provided with meaningful human contact every day.»

Under høringen har blant annet Norges institusjon for menneskerettigheter gitt uttrykk for at innsatte så langt mulig bør ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt i minst to timer hver dag, og at kompensende tiltak som tilgang til videosamtaler på nettbrett mv. må komme *i tillegg til* meningsfylt menneskelig kontakt. Enkelte andre høringsinstanser har antatt at tilbudet om menneskelig kontakt må skje digitalt fordi det er snakk om smittefare. Kriminalomsorgsdirektoratet har pekt på at det er åpenbare utfordringer ved å tilby to timers meningsfylt menneskelig kontakt til innsatte som skal være i isolasjon eller karantene. I slike tilfeller er samvær i samme rom krevende fordi det må benyttes smittevernutstyr.

Departementet mener at det bør fremgå at innsatte som er utelukket etter bestemmelsen bør ha

kontakt ansikt til ansikt med et annet menneske hver dag. Dette kommer nå til uttrykk i forslaget til § 45 c tredje ledd første punktum, i form av en regel om at den innsatte hver dag skal ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt. Kriminalomsorgen arbeider med tiltak for å sikre at også innsatte som er utelukket skal få et godt tilbud, men ut fra det som er opplyst fra Kriminalomsorgsdirektoratet synes det ikke realistisk å legge til grunn at alle innsatte som er utelukket av smittevernhensyn kan få tilbud om slik kontakt to timer hver dag. Etter departementets vurdering er det betenkelig å lovfeste et krav om dette som mest sannsynlig ikke kan oppfylles. I tillegg til å presisere at den innsatte skal ha meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, går forslaget nå derfor ut på at summen av den menneskelige kontakten og tiltak som kompenserer for fravær av meningsfylt menneskelig kontakt, skal utgjøre til sammen minst to timer hver dag, jf. forslaget til § 45 c tredje ledd annet punktum.

Flere høringsinstanser har tatt opp at utelukkelse etter § 45 c bør gi grunnlag for ekstra varetektsfradrag, slik det følger av straffeloven § 83 annet ledd for varetektsinnsatte som har vært underlagt full isolasjon etter straffeprosessloven. Advokatforeningen har tatt opp at dette bør gjelde for både varetektsinnsatte og innsatte som gjennomfører straff. Problemstillingen er berørt i Prop. 36 L (2020–2021), i tilknytning til dagens § 45 b. I nevnte proposisjon uttalte departementet (avslutningsvis i punkt 4.3):

«Straffeloven § 83 gir regler om fradrag i straff for utholdt varetektsfengsling. I utgangspunktet skal det gis én dags fradrag for antallet påbegynte døgn frihetsberøvelsen har vart utover fire timer, men ved frihetsberøvelse i fullstendig isolasjon utover fire timer skal det gis ytterligere fradrag som tilsvarer én dag for hvert påbegynte tidsrom av to døgn som den dømte har vært underlagt fullstendig isolasjon, jf. straffeloven § 83 annet ledd. Det foreligger rettspraksis for en analogisk anvendelse av § 83 annet ledd også i tilfeller der en varetektsfengslet har hatt lite fellesskap med andre innsatte på grunn av forhold i fengselet, jf. Høyesteretts dom HR-2019-2048-A. Saken gjaldt et tilfelle der den domfeltes fellesskap med andre innsatte i varetektstiden hadde vært begrenset til to timer daglig eller mindre i en 60 dagers periode. I dommens premisser uttales det i avsnitt 75–76:

‘Det er på det rene at det er ekstra belastende å være utelukket fra fellesskap med med-

innsatte i så mye som 22 timer i døgnet. Slik utelukkelse kan i verste fall føre til psykiske skader, også kalt isolasjonsskader. Dertil kommer at den type faktisk isolasjon som vi her står overfor, ikke er foranlediget av den innsattes eget forhold, men av bygnings- og ressursmessige begrensninger. Utelukkelsen fra fellesskapet er da ikke basert på et forutsigbart regelverk, og det fattes heller ikke begrunnede vedtak med informasjon om klagemuligheter. Vidtrekkende restriksjoner iverksatt under slike omstendigheter øker belastningen for den fengslede. Varetektsfengslede tilhører en ekstra sårbar gruppe, som lever i uvisshet, ikke bare med tanke på den forestående rettssaken, men og med tanke på hva fremtiden vil bringe. De er ikke endelig domfelt, og også uskyldspresumsjonen tilsier at deres deltakelse i sosialt og menneskelig fellesskap ikke begrenses mer enn absolutt nødvendig.

Min konklusjon er etter dette at belastningene ved faktisk isolasjon i 22 timer per døgn har så store likheter med annen isolasjon at den må kompenseres.'

På samme måte som ved utelukkelse fra fellesskapet på grunn av bygningsmessige forhold, kan ikke utelukkelse av smittevern hensyn sies å skyldes den innsatte selv. Etter departementets vurdering er det likevel ikke naturlig å lovfeste at utelukkelse av en varetektsfengslet på grunnlag av § 45 b skal gi grunnlag for ekstra varetektsfradrag. Lovforslaget oppstiller krav til meningsfylt menneskelig kontakt eller andre kompenserende tiltak i minst to timer hver dag. Selv om saksbehandlingen etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav b i visse tilfeller kan være muntlig, vil beslutning om utelukkelse etter bestemmelsen være et enkeltvedtak som etter sin art skal nedfelles skriftlig, og som kan påklages. Videre vil utelukkelsen ikke kunne vare lenger enn hensynet til smittevern krever.»

Under covid-19 er det for tiden pålegg om karantene i 10 dager. Det må legges til grunn at utelukkelse etter § 45 c vil være betydelig kortere enn de 60 dager som var tilfelle i nevnte dom fra 2019.

Generelt er varetektsinnsatte en sårbar gruppe innsatte. Nye varetektsinnsatte har ikke rukket å tilpasse seg livet i fengsel, og alle varetektsinnsatte lever med usikkerhet om utfallet av straffesaken og lengden på fengselsoppholdet. Utelukkelse vil derfor kunne ramme dem spesielt hardt. Etter en fornyet vurdering går departementet derfor inn for å lovfeste at for varetektsinnsatte

som har vært utelukket etter § 45 c, gjelder straffeloven § 83 annet ledd annet og tredje punktum tilsvarende, jf. forslaget til § 45 c fjerde ledd. Dette bidrar til å redusere belastningen ved utelukkelse etter bestemmelsen for denne gruppen. Departementet vil vurdere om innholdet i § 45 c fjerde ledd ved leilighet skal innarbeides i straffeloven § 83.

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

Avslutningsvis – til helheten i bestemmelsen – nevner departementet at forslaget til § 45 c bygger på at utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte av smittevern hensyn kan være et inngrep etter EMK artikkel 8. Utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom kan medføre behov for tiltak i fengsel, for å begrense faren for smitteutbredelse og sykdom. Dette er et saklig formål. Forslaget til § 45 c tar utgangspunkt i smitteverntiltakene generelt i samfunnet, og stiller krav til individuelle vurderinger, forholdsmessighet og kompenserende tiltak, slik det er nødvendig for inngrep av betydning overfor fengselsinnsatte. På denne måten ivaretar bestemmelsen både smittevernfaglige og andre velferdsmessige sider. Kravet til forholdsmessighet innebærer blant annet at det må utvises særskilt varsomhet overfor innsatte under 18 år. Foruten hensynene til smittevern og den enkeltes velferd, må reglene utformes på en måte som gjør det praktisk mulig for kriminalomsorgen og helsetjenesten å oppfylle dem. Etter departementets vurdering balanserer forslaget disse hensynene på en god måte.

5.4 Tiltak for å redusere antallet innsatte

5.4.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom vil kunne 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 vil kunne

justere antallet innsatte gjennom begrenset innkalling til soning, beslutning om løslatelse noe før den domfelte har oppfylt vilkårene for prøveløslatelse etter hovedregelen i straffegjennomføringsloven § 42 første ledd, jf. tredje og fjerde ledd, overføring til straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel i samsvar med straffegjennomføringsloven § 16 a og straffegjennomføringsforskriften kapittel 7, og straffavbrudd etter straffegjennomføringsloven § 35. Som nevnt i Prop. 36 L (2020–2021) punkt 5, er det likevel funnet behov for en særskilt hjemmel i situasjonen med covid-19. Dagens § 45 c i straffegjennomføringsloven inneholder derfor en bestemmelse som i noen grad utvider adgangen for kriminalomsorgen til å beslutte at en innsatt for en begrenset periode skal gjennomføre straffen med elektronisk kontroll utenfor fengsel. Videre følger det av dagens § 45 c annet ledd at det for en kort periode kan besluttes at den innsatte skal sone utenfor fengsel i påvente av at utstyret for den elektroniske kontrollen installeres. Det vises til Prop. 36 L (2020–2021) og Innst. 130 L (2020–2021) om innholdet i § 45 c. Som de øvrige bestemmelsene i dagens kapittel 3 A, oppheves bestemmelsen 1. juni 2021.

Departementet har hatt på høring et forslag til § 45 d, som med en liten teknisk justering var likt med dagens § 45 c. Høringsforslaget innebar imidlertid et bredere virkeområde også for § 45 d enn bare covid-19.

5.4.2 Høringsinstansenes syn

Jussbuss støtter forslaget til § 45 d. *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg* og *International Commission of Jurists* er positiv til en bredere mulighet til å beslutte alternativ straffegjennomføring der hensynet til smittevern og sikkerhet taler for det. Også *Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS)* støtter forslaget. Vilråene etter straffegjennomføringsforskriften § 7-2, som regulerer straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel under ordinære omstendigheter, kan etter KRUS' mening med fordel justeres til å samsvare med vilkårene etter § 45 c (med unntak for lengden av oppholdet). *Stine Sofies Stiftelse* ser det som svært positivt at det i høringsnotatet er lagt riktig vekt på hensynet til fornærmede og deres pårørende.

Jussformidlingen i Bergen er positiv til lovregulering av tiltak for å redusere antall innsatte i fengsel, men etterlyser en regulering av rekkefølge for prioriteringen av hvilke tiltak som skal iverksettes.

Politidirektoratet har påpekt at forslaget til § 45 d kan ha konsekvenser for håndteringen av domfelte som ikke har lovlig opphold i Norge. Høringsinstansen peker på at det kan være fare for unndragelse av straff, men også fra utreiseplikten for personer uten oppholdstillatelse i Norge. Politidirektoratet mener at tett samarbeid mellom politiet og kriminalomsorgen ved bruk av tiltak overfor denne gruppen innsatte vil være av stor betydning for å redusere unndragelsesfaren.

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) støtter overføring til straffegjennomføring med elektronisk kontroll som det beste tiltaket i tilfeller hvor det er nødvendig raskt å redusere antallet innsatte, men er uenig i at tiltaket skal kreve at en tredel av fengselsstraffen er gjennomført, og i de foreslåtte begrensningene i lovbruddskategorier. De strenge vilkårene for overføring av innsatte etter § 45 d hindrer at kriminalomsorgen kan dra fullt ut nytte av dette tiltaket i et beredskapsperspektiv. Det er erfart at begrensningen knyttet til gjennomført en tredel av straffen i fengsel skaper uheldige bindinger for utvelgelse av innsatte som vil være egnet for rask overføring til straffegjennomføring utenfor fengsel.

5.4.3 Departementets vurdering

Forslaget til § 45 d åpner for å overføre innsatte til straffegjennomføring utenfor fengsel ved utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte. Adgangen er begrenset til situasjoner der kriminalomsorgens kapasitet er redusert på grunn av sykdomsutbruddet, og tiltaket er nødvendig av kapasitetsgrunner. Videre er det en betingelse for anvendelse av bestemmelsen at det ikke foreligger sikkerhetsmessige grunner som taler imot denne gjennomføringsformen i det aktuelle tilfellet, og overføringen skal være tidsmessig begrenset, og ikke vare lenger enn kapasitetsutfordringen må antas å gjøre seg gjeldende.

Den første tiden etter utbruddet av covid-19 i Norge var den nødvendig å redusere antallet innsatte. Et tilsvarende behov for å kunne redusere antallet innsatte vil kunne følge også fremover, og av fremtidige sykdomsutbrudd. Med det forslaget til § 45 a som fremmes i proposisjonen her, vil virkeområdet for § 45 d være smalere enn i høringsforslaget.

Mange av de høringsinstansene som har uttalt seg, er positive til forslaget til § 45 d. Kriminalomsorgsdirektoratet er imidlertid kritisk til de begrensningene i bestemmelsen som krever at en tredel av straffen må være gjennomført, og til at

straffegjennomføring for mange kategorier lovbrudd er unntatt fra adgangen, siden de hindrer overføring av innsatte som etter kriminalomsorgens vurdering kunne være egnet for rask overføring. Departementet ser at de aktuelle begrensningene kan hindre overføringer som på individnivå kunne være forsvarlige og hensiktsmessige, men mener at de er prinsipielt viktige og skal stå fast her.

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. Departementet går imidlertid ikke inn for å lovfeste en begrensning om dette.

5.5 Permisjon og frigang

5.5.1 Bakgrunn og gjeldende rett

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

Som det fremgår av punkt 7 i nevnte proposisjon, er utgangspunktet for reguleringen i § 45 e at kriminalomsorgen i en del tilfeller kan innvilge permisjon eller frigang, men at den innsatte ikke har et rettskrav på å få innvilget en søknad om

dette. Juridisk sett var det derfor ikke behov for en særskilt regulering om dette i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. Med dagens § 45 e er imidlertid adgangen til å nekte innvilgelse tydeliggjort, og bestemmelsen gir en uttrykkelig hjemmel for at kriminalomsorgen kan trekke tilbake en allerede innvilget permisjon eller frigang. Det vises til Prop. 36 L (2020–2021) og Innst. 130 L (2020–2021) om bakgrunnen for, og innholdet i, § 45 e. I likhet med resten av kapittel 3 A, oppheves § 45 e 1. juni 2021.

Departementet har hatt på høring følgende forslag til bestemmelse:

§ 45 e *Permisjon og frigang*

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

5.5.2 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) støtter forslaget, og opplyser at dette i praksis er en viktig bestemmelse. Deler av etaten opplever det imidlertid som uklart hva helsepersonell skal konfereres om. Videre har dagens § 45 e aktualisert en diskusjon om kriminalomsorgens adgang til å fastsette vilkår for permisjon og frigang ut fra smittevern hensyn, og høringsinstansen har bedt om at dette avklares i regelverksarbeidet.

Også Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter støtter forslaget, og mener at det bør fremgå av forarbeider og retningslinjer hvilke momenter som skal tillegges vekt i den skjønnsmessige vurderingen.

Advokatforeningen mener at det bør innarbeides i § 45 e at dersom innsatte får inndratt permisjon eller frigang etter nevnte bestemmelse, skal den innsatte ha permisjonen eller frigangen til gode, for gjennomføring når situasjonen som hjemlet bruk av kapittel 3 A opphører. For

Fangers Pårørende har sluttet seg til dette budskapet fra Advokatforeningen.

Juridisk rådgivning for kvinner viser til at tap av frigang og permisjon har vært utfordrende for innsatte under covid-19, og mener at anvendelsesområdet for § 45 e bør begrenses til hendelser med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, og tiltaket er nødvendig.

Helsedirektoratet anbefaler at meningsinnholdet i forslaget til § 45 e siste punktum gjøres tydeligere.

Jussbuss påpeker at både frigang og permisjon kan ha stor rehabiliterende virkning for den innsatte, og at terskelen for å nekte eller inndra dette derfor bør være høy. Høringsinstansen mener at det bør tydeliggjøres i bestemmelsen eller retningslinjer at det kreves mer enn en antakelse om smittefare og belastning for å avslå en utgang. Ved nektelse må kriminalomsorgen legge til rette for digital deltakelse hvis mulig, særlig for innsatte som er i arbeid eller under utdanning.

Videre er *Jussbuss* negativ til at Kriminalomsorgsdirektoratet har åpnet for at prinsippene i § 45 e kan gis anvendelse også ved vurdering av om fremstilling skal gjennomføres. Høringsinstansen viser til at smittefaren ved fremstilling generelt må antas å være lavere enn ved permisjon og frigang, at terskelen derfor bør være høyere for å nekte fremstilling, og at fremstilling bør undergis en egen regulering. Det pekes også på behov for større forutberegnelighet for den innsatte.

Gatejuristen Tromsø mener at det må fremgå at beslutning etter § 45 e skal være skriftlig, og beskrive hva den konkrete vurderingen går ut på.

Jussformidlingen i Bergen mener det er problematisk at forslaget viderefører muligheten for å trekke tilbake allerede innvilget permisjon. Permisjon er en viktig del av den innsattes liv i fengselet, og manglende mulighet til permisjon, frigang eller overføring til overgangsbolig kan svekke motivasjonen for god oppførsel i fengselet og forverre soningen. Stans i allerede innvilget permisjon, frigang eller overgangsbolig må overprøves, eller vurderes på nytt etter kort tid.

5.5.3 Departementets vurdering

I deler av tiden med covid-19 har kriminalomsorgen funnet det nødvendig å nekte permisjon eller frigang for å begrense risikoen for smitte av covid-19 i fengslene. Et tilsvarende behov for å kunne nekte permisjon eller frigang vil kunne gjøre seg gjeldende også etter 1. juni 2021, og følge også av eventuelle fremtidige utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved

indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte. En lignende bestemmelse som dagens § 45 e, med det virkeområdet som følger av forslaget til § 45 a, foreslås derfor fortsatt å skulle inngå i kapittel 3 A. Siden straffegjennomføringsloven ikke gir rettskrav på å få innvilget en søknad om permisjon eller frigang, har bestemmelsen begrenset rettslig betydning. Den oppstiller imidlertid krav til behandlingen av søknader om permisjon som det kan være av verdi å synliggjøre.

Straffegjennomføringsloven § 36 regulerer adgangen til å fastsette vilkår ved permisjon og straffavbrudd fra fengselsstraff. Foruten vilkår som følger av § 36 første ledd, kan det etter § 36 annet ledd fastsettes særlig vilkår «dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av permisjonen eller straffavbruddet». Bestemmelsen angir videre en rekke typer av vilkår som kan være aktuelle. Under høringen er departementet bedt om å avklare hvorvidt det skal kunne settes vilkår for permisjon og frigang ut fra smittevern hensyn.

Helsemyndighetene gir alminnelige råd om smittevern til befolkningen. For å redusere risikoen for at den innsatte bringer med seg smitte tilbake til fengselet, bør kriminalomsorgen kunne oppstille som vilkår for permisjon og frigang at den innsatte overholder disse. Dette er råd alle i Norge oppfordres til å følge. Sammenholdt med behovet for å redusere faren for smitte i fengsel, mener departementet at det ikke vil være uforholdsmessig å stille vilkår om at smittevern rådene overholdes. Blant annet fordi kriminalomsorgens personale normalt ikke har særskilt smittevern faglig kompetanse, vil det imidlertid etter departementets vurdering ikke være naturlig at det i forbindelse med permisjon eller frigang formuleres smittevern motiverte krav med annet innhold enn de alminnelige smittevern rådene til befolkningen. Hvis disse anses utilstrekkelige, vil det være mer naturlig å nekte permisjon etter § 45 e. Adgangen til å stille vilkår av smittevern hensyn foreslås regulert i § 45 e annet ledd. Brudd på denne typen vilkår skal ikke gi grunnlag for reaksjoner fra kriminalomsorgen etter straffegjennomføringsloven § 40.

Under høringen er det videre tatt opp at innsatte som får inndratt permisjon eller frigang på grunnlag av § 45 e, bør ha permisjonen eller frigangen til gode når situasjonen med smittefare er over. Departementet er enig i at inndratt permisjon eller frigang bør tillegges vekt ved behandling av søknader når smittefaren er over. Siden loven ikke gir den enkelte rettskrav på permisjon, er det imidlertid heller ikke naturlig å lovfeste et

slikt krav om å ha permisjonen eller frigangen «til gode».

5.6 Straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet

5.6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

I perioden med covid-19 har det i en del tilfeller blitt nødvendig å avbryte gjennomføringen av straff i samfunnet. På bakgrunn av forslag i Prop. 36 L (2020–2021) og Innst. 130 L (2020–2021) inneholder straffegjennomføringsloven § 45 d nå en hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte å avbryte gjennomføringen av samfunnsstraff, bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring dersom gjennomføringen, på grunn av pålegg eller anbefaling fra helsemyndighetene eller endringer hos kriminalomsorgens oppdragsgivere, ikke lar seg gjennomføre. Beslutningen skal fastsettes for en begrenset tid, som ikke kan være lenger enn hindringen må antas å vedvare. Det fremgår videre av bestemmelsen at dersom den som gjennomfører samfunnsstraff er under 18 år, skal straffavbrudd så vidt mulig unngås. Adgangen til å stille vilkår for den perioden straffen er avbrutt, er regulert i § 45 d annet ledd. Utgangspunkt og hovedregel er at det ikke kan stilles særskilte vilkår for denne perioden, men dersom det etter en konkret vurdering finnes nødvendig av sikkerhetsmessige grunner, kan det stilles vilkår om at den som gjennomfører straff skal melde seg for kriminalomsorgen innen nærmere angitte tidspunkter. For øvrig vises til Prop. 36 L (2020–2021) og Innst. 130 L (2020–2021) om innholdet i dagens § 45 d.

Departementet har hatt på høring følgende forslag til § 45 f:

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

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

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

5.6.2 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgsdirektoratet støtter bestemmelsen. Høringsinstansen mener imidlertid at bestemmelsen – istedenfor dagens formulering «pålegg eller anbefaling fra helsemyndighetene» – bør gjelde for pålegg og anbefalinger fra kommunale og nasjonale myndigheter, da disse har myndighet etter smittevernloven kapittel 4.

Jussbuss peker på at straffavbrudd skaper uforutsigbarhet for den det gjelder, og at kriminalomsorgen bør strekke seg langt for å finne alternative tilbud for straffegjennomføringen. Høringsinstansen mener at det bør konkretiseres hvor lenge straffavbruddet kan vare. Videre støtter *Jussbuss* at det å underlegges vilkår under straffavbrudd skal forutsette en konkret vurdering, og at det så vidt mulig ikke skal besluttes straffavbrudd for barn under 18 år.

Jussformidlingen i Bergen er positiv til bestemmelsen, men mener at det krever en bedre begrunnelse å skille mellom innsatte over og under 18 år. Behovet for å bli ferdig med samfunnsstraff gjelder også personer over 18 år.

5.6.3 Departementets vurdering

Det behovet for å kunne avbryte straffegjennomføring i samfunnet som utbruddet av covid-19 har medført, vil kunne gjøre seg gjeldende også etter 1. juni 2021, og ved utbrudd av andre allmennfarlige smittsomme sykdommer som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte. En bestemmelse tilsvarende dagens § 45 d foreslås derfor å skulle inngå i forslaget til kapittel 3 A, nå som § 45 f. Første punktum er noe justert i samsvar med anbefalingen fra Kriminalomsorgsdirektoratet.

Bestemmelsen inneholder en viktig begrensning vedrørende personer under 18 år. Departementet er enig i at straffavbrudd etter bestemmelsen er uheldig, uavhengig av den berørtes alder. Men siden behovet for å avbryte straffegjennomføring erfaringsmessig dessverre kan oppstå, mener departementet at det er riktig og nødvendig med et særskilt vern for personer under 18 år.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i proposisjonen her skal bidra til å sikre forsvarlige forhold i kriminalomsorgen under utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte, slik som covid-19 er eksempel på. Forslaget til §§ 45 b, 45 c og 45 e gjelder innsatte i fengsel, og tiltakene (nektelse av besøk, utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte og nektelse av permisjon eller frigang) kan oppleves som inngripende for dem som blir omfattet av disse. Forslaget til § 45 f om straffavbrudd for den som gjennomfører straff i samfunnet, kan på samme måte oppleves negativt for denne gruppen, men tiltaket skal så vidt mulig ikke anvendes overfor personer under 18 år. Bestemmelsene er utformet på en måte som innebærer at tiltakene bare skal benyttes når det er nødvendig, og tiltakene skal langt på vei vurderes i relasjon til den enkelte domfelte eller innsatte. Forslaget til § 45 d åpner i prinsippet for en lettere gjennomføringsform, og kan således ikke anses inngripende overfor den domfelte. Muligheten for straffegjennomføring etter denne bestemmelsen vil dessuten

være betinget av samtykke fra den domfelte og eventuelle andre personer over 18 år som denne bor sammen med, og av kriminalomsorgens kapasitet til å gjennomføre straff med fotlenke utenfor fengsel.

Forslagene stiller betydelige krav til at kriminalomsorgen må vurdere situasjonen for innsatte konkret og individuelt, og til samarbeid mellom helsetjenesten og kriminalomsorgen. Dette er krevende under en krise, slik det også var ved utbruddet av covid-19 i Norge i begynnelsen av 2020. Men kravene om å vurdere nødvendigheten av tiltak, og forholdsmessigheten for den enkelte innsatte, er i prinsippet bare en videreføring av det som gjelder 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 budsjetttrammer.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 17 første ledd

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 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 kapitlet. Den mer presise avgrensningen fremgår av § 45 a.

Til § 45 a

Det vises til punkt 4 i proposisjonen her.

Paragrafen har ingen direkte parallell i gjeldende kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, hvor anvendelsesområdet (covid-19) fremgår av kapitteloverskriften.

Første punktum angir virkeområdet for bestemmelsene i forslaget til kapittel 3 A. Uttrykket «allmennfarlig smittsom sykdom» er det samme som i smittevernloven § 1-3 nr. 3, og skal forstås på samme måte her. Det er regulert i forskrift av 1. januar 1995 nr. 100 hva som er allmennfarlige smittsomme sykdommer i smittevernlovens forstand. Begrepet er ment å ha samme innhold her. Samtidig følger det av den videre ordlyden i § 45 a første punktum at ikke enhver allmennfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven § 1-3 nr. 3 åpner for anvendelse av bestemmelsene i kapittel 3 A. Det er bare denne kategorien sykdommer «som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte», som åpner for dette. Indirekte kontaktsmitte innebærer at smittestoff overføres via hender eller gjenstander, slik som eksempelvis ved håndhysning. Dråpesmitte er smitte som forårsakes av at en person som nyser eller hoster sender ut små dråper som overføres til en annen person direkte

eller via en gjenstand. Covid-19 er eksempel på en sykdom som smitter på denne måten. Luftbåren smitte er når smittestoffet finnes i mikroskopisk små dråper (aerosoler) som svever i luften, og mennesker puster inn disse dråpene. Det er ikke avgjørende for anvendelsen av bestemmelsene i kapittel 3 A om den allmennfarlige smittsomme sykdommen smitter på bare én eller flere av disse tre måtene.

Videre er det en forutsetning for å kunne anvende bestemmelsene i kapittel 3 A at det foreligger et sykdomsutbrudd som gjør det «nødvendig» med ett eller flere av de tiltakene som bestemmelsene i kapittel 3 A åpner for. I dette ligger at det må foreligge en konkret sykdomsforekomst med smittefare som er relevant for det aktuelle fengselet. For å sikre klarhet i kriminalomsorgen, følger det av § 45 a annet punktum at bestemmelsene i kapittel 3 A ikke kan anvendes uten at Kriminalomsorgsdirektoratet har besluttet at det foreligger en situasjon som nevnt i første punktum. Kriminalomsorgsdirektoratets tilslutning vil således være en forutsetning for å kunne benytte hjemlene. 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 vil være 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 bestemmelsen kan brukes. Eksempelvis kan det ikke besluttes overføring til straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel etter § 45 d på grunn av kapasitetsutfordringer av andre årsaker enn utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som nevnt i § 45 a.

Til § 45 b

Det vises til punkt 5.2 i proposisjonen her. Bestemmelsen gjelder både domfelte og varetektsinnsatte, men begrenser ikke rekkevidden av varetektsrestriksjoner fastsatt av domstolene etter straffeprosessloven. Tiltak etter bestemmelsen kan være aktuelt i de tilfeller med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som er omfattet av § 45 a.

Første ledd i bestemmelsen er nytt sammenlignet med gjeldende § 45 a. Det 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. Første ledd hjemler blant annet at kriminalomsorgen kan pålegge den besøkende og den innsatte å unngå fysisk kontakt under besøket, herunder ved at besøket skal gjennomføres med en glassvegg mellom dem. Dersom pålegget ikke respekteres, skal kriminalomsorgen kunne avbryte besøket. Bestemmelsen skal praktiseres på en måte som ikke hindrer fysisk kontakt mellom mindreårige barn og deres foreldre.

Annet ledd tilsvarer gjeldende § 45 a første ledd, med enkelte justeringer. I *første punktum* er ordene «særskilt smitte- eller helsefare» erstattet med ordene «særskilt fare for overføring av smitte», og uttrykket «eller det på grunn av sykefravær i fengselet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket» er erstattet med «eller det på grunn av sykdomsutbruddet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket». Med sistnevnte endring blir det tydeligere at ikke bare sykefravær, men også fravær på grunn av karantene, kan være av betydning for om det kan nektes besøk. Det er situasjonen i det aktuelle geografiske området og ved det aktuelle fengselet som vil være relevant for anvendelse av § 45 a annet ledd første punktum. Bestemmelsen krever en konkret vurdering av det enkelte tilfellet. Nektelse av besøk er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og kan påklages.

Annet ledd annet og tredje punktum er nytt sammenlignet med gjeldende § 45 a første ledd. Denne delen av bestemmelsen presiserer at det, når vilkårene for å anvende bestemmelsen er oppfylt, kan treffes en generell beslutning om at besøk som hovedregel ikke skal gjennomføres for hele eller deler av et fengsel for en periode av inntil to uker. Også en slik beslutning vil måtte bygge på en konkret vurdering av forholdene i det aktuelle området og fengselet. En beslutning om nektelse etter annet ledd annet punktum vil ikke alene være bestemmende for noens rettigheter eller plikter, jf. at det som nevnt er tale om en «hovedregel». Ut fra virkeområdet for bestemmelsen – som er utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter lett – vil det av praktiske grunner ikke kunne påregnes at en beslutning om at det for en periode ikke skal gjennomføres besøk i et fengsel eller en fengselsavdeling, vil kunne forhåndsvarsles eller sendes på høring. Særlig fordi det er tale om kortvarige beslutninger, er det heller ikke meningen at de kravene til form og kunngjøring som følger av forvaltningsloven § 38 for forskrifter, skal gjelde for beslutninger etter § 45 b annet ledd annet punktum. Nektelse av besøk vil imidlertid gi rett til klagebehandling i det enkelte tilfelle på vanlig måte.

Det ligger i formuleringen i annet ledd annet punktum om at beslutningen kan angi en «hovedregel», at kriminalomsorgen kan åpne for at det i noen tilfeller likevel gjennomføres besøk. Så langt mulig skal det kunne gjennomføres besøk fra den innsattes mindreårige barn, og mindreårige innsatte bør kunne få besøk.

En beslutning om at det for en periode på inntil to uker som hovedregel ikke skal gjennomføres besøk, skal i utgangspunktet ikke forlenges. Men det følger av § 45 b annet ledd tredje punktum at Kriminalomsorgsdirektoratet – dersom det er strengt nødvendig – skal kunne forlenge varigheten. Myndigheten til å forlenge er lagt til direktoratet for å sikre at spørsmål om forlengelse avgjøres på grunnlag av et helhetlig bilde av situasjonen i etaten.

I *annet ledd fjerde punktum* er det gjort en endring for å gi et mer generelt uttrykk for at kriminalomsorgen skal sørge for at innsatte, ved nektelse av besøk, kan ha kontakt med personer utenfor fengsel ved bruk av fjernkommunikasjon. Alle innsatte skal få mulighet til slik kontakt, men det nærmere omfanget vil måtte fastsettes av kriminalomsorgen på basis av tilgjengelig teknisk utstyr, fengselets kapasitet til å gjennomføre eventuelle nødvendige kontrolltiltak mv.

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

Tredje ledd fjerde punktum slår fast at forsvarer som bistår en klient ved bruk av fjernkommunikasjon etter bestemmelsen, har krav på samme godtgjøring fra det offentlige som om bistanden ble gitt i fengselsbesøk.

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

Til § 45 c

Det vises til punkt 5.3 i proposisjonen her. Bestemmelsen gjelder utelukkelse av innsatte fra felleskap med andre innsatte for å forebygge spredning av allmennfarlig smittsom sykdom i fengsel, og omfatter både domfelte og varetektsinnsatte. I hovedsak tilsvarende bestemmelsen dagens § 45 b, men med det utvidede anvendelsesområdet som følger av § 45 a. Dette innebærer at bestemmelsen vil komme til anvendelse både under covid-19 og ved utbrudd av andre allmennfarlige sykdommer som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte, forutsatt at også de øvrige kravene til nødvendighet og forholdsmessighet etter §§ 45 a og 45 c er oppfylt. Bestemmelsen 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.

Etter *første ledd første punktum* er det to mulige innganger til at kriminalomsorgen kan beslutte utelukkelse etter § 45 c. 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. Under covid-19 er det gitt forskrift om dette for personer som har fått påvist sykdommen (isolasjon), og personer som kommer fra andre land eller har hatt nærkontakt med noen som er smittet (karantene), jf. forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) §§ 4 og 7. Videre foreligger det eksempel på at den kommunale helsetjenesten har besluttet, som tiltak i medhold av smittevernloven § 4-1, at nyinnsatte skal være i karantene frem til det foreligger to negative svar på test. Den andre mulige inngangen til utelukkelse etter § 45 c *første ledd første punktum* er at den inn-

satte har symptomer som er forenlige med den aktuelle sykdommen.

Vilkårene for at det kan besluttes utelukkelse er videre at utelukkelse er nødvendig for å forebygge smitte, og at tiltaket ikke vil innebære et uforholdsmessig inngrep overfor den innsatte, jf. § 45 c *første ledd første og annet punktum*. Bestemmelsen åpner ikke for at kriminalomsorgen rutinemessig kan beslutte utelukkelse, men krever konkrete vurderinger opp mot den innsatte som det kan være aktuelt å utelukke. Kriminalomsorgen skal ikke overprøve beslutninger om isolasjon eller karantene fra andre myndigheter, men må vurdere hvordan slike beslutninger best mulig kan gjennomføres. Blant annet er det ikke gitt at fullstendig isolasjon er nødvendig for å overholde de restriksjonene som ellers gjelder for personer i karantene. For utelukkelse på grunnlag av symptomer, skal kriminalomsorgen så vidt mulig rådføre seg med helsepersonell før det eventuelt besluttes utelukkelse, jf. § 45 c *første ledd tredje punktum*. Begrunnelsen for at denne plikten etter tredje punktum til å konferere helsepersonell på forhånd bare skal gjelde «så vidt mulig», er at smitte kan bre seg raskt, og at kriminalomsorgen derfor må kunne iverksette tiltak selv om helsepersonell ikke er tilgjengelig i situasjonen. Uavhengig av prosessen forut for at det besluttes utelukkelse, skal kriminalomsorgen straks varsle helsetjenesten ved beslutning om utelukkelse på grunnlag av symptomer, og samtidig anmode om at den innsatte undersøkes, jf. § 45 c *første ledd fjerde punktum*. Kriminalomsorgens forpliktelser etter tredje og fjerde punktum er en naturlig konsekvens av at kriminalomsorgens personell normalt ikke har helsefaglig kompetanse. Det hører under helsetjenesten å følge opp varslings og anmodninger fra kriminalomsorgen på adekvat måte.

Beslutning om utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte er enkeltvedtak som skal nedtegnes skriftlig og begrunnes, og er 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. Videre følger det av henvisningen i *annet ledd annet punktum* til § 37 fjerde ledd at utelukkelse etter § 45 c ikke skal opprettholdes lenger enn nødvendig, og at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for tiltaket. Henvisningen samme sted til § 37 femte og sjette ledd innebærer at de samme regler om plikt til å involvere overordnet nivå og

foreta nye vurderinger som gjelder ved utelukkelse etter § 37, også gjelder ved utelukkelse etter § 45 c. Fristene etter § 37 femte og sjette ledd vil i mange tilfeller ikke få betydning fordi utelukkelsen er av kortere varighet enn tidsforløpet før overordnet nivå skal bringes inn. For en mindreårig som utelukkes ligger det imidlertid i § 37 femte ledd at beslutningen omgående skal meldes til regionalt nivå. Henvisning 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.

Annet ledd tredje punktum krever at det vurderes om et behov for utelukkelse kan avhjelpes gjennom testing. Siden det ikke er kriminalomsorgen som råder over testkapasiteten, vil kriminalomsorgens oppgave være å undersøke mulighetene for testing i kontakt med helsemyndighetene, og for øvrig legge til rette for at testing kan gjennomføres. I tilfeller der det er besluttet karantene, vil det være helsemyndighetene som avgjør betydningen av test svar for varigheten av karantenen.

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. Med meningsfylt menneskelig kontakt forstås kontakt ansikt til ansikt, og utover den kontakten som finner sted gjennom utdeling av mat eller medisiner og utførelse av lignende oppgaver. Samtaler med fysisk tilstedeværelse er eksempel på slik kontakt. 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. Bestemmelsen krever at det skal tilbys meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, men angir ikke et bestemt tidsmessig minimum. Etter *annet punktum* skal imidlertid denne kontakten, eventuelt sammen med andre kompensierende tiltak som eksempelvis utvidet telefoning, videosamtaler via nettbrett, lufting eller trening, til sammen utgjøre minst to timer hver dag.

Fjerde ledd er nytt sammenlignet med dagens § 45 b, og innebærer 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.

Til § 45 d

Det vises til punkt 5.4 i proposisjonen her. Bestemmelsen gjelder innsatte som gjennomfører fengselsstraff. Foruten det utvidede anvendelsesområdet som følger av § 45 a, tilsvarer bestemmelsen i all hovedsak gjeldende § 45 c.

Første ledd åpner for at en domfelt – dersom kapasiteten i kriminalomsorgen krever det – for en begrenset periode kan besluttes overført til straffegjennomføring med elektronisk kontroll (fotlenke) utenfor fengsel. Bestemmelsen innebærer en situasjonsbestemt og midlertidig utvidelse av den adgangen som kriminalomsorgen etter straffegjennomføringsloven § 16 a og straffegjennomføringsforskriften kapittel 7 normalt har til å beslutte straffegjennomføring med elektronisk kontroll. 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.

Henvisningen i *første ledd annet punktum* til § 16 annet til sjette ledd og § 16 a fjerde ledd innebærer at 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.

Ved at bestemmelsen ikke henviser til § 16 a første ledd, vil ikke begrensningen der om at den ubetingede fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse ikke kan være mer enn seks måneder, gjelde for adgangen etter § 45 d første ledd. Til gjengjeld må minst en tredel av straffen være gjennomført, jf. ovenfor. Siden bestemmelsen gjelder en situasjon med kapasitetsutfordringer, gis heller ikke § 16 syvende ledd om en gjenopprettende prosess anvendelse.

Første ledd tredje punktum unntar enkelte grupper av domfelte 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.

Siden straffegjennomføring etter § 45 d vil innebære kontrolltiltak i domfeltes bolig, inneholder *første ledd fjerde punktum* 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 det skal være aktuelt å gjennomføre straff etter bestemmelsen. Ingen av dem vil være forpliktet til å godta eller samtykke til slik straffegjennomføring. Manglende samtykke vil medføre at straffegjennomføring etter § 45 d ikke er aktuelt. Kriminalomsorgen må også 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 adgangen etter § 16 a er det nedfelt i straffegjennomføringsforskriften § 7-6 at domfelte skal ha utgang til sysselsetting, og at vedkommende kan innvilges permisjon av kort varighet dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler imot, og permisjon anses formålstjenlig. For straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter § 45 d vil det ikke være en forutsetning at den domfelte er sysselsatt. For å unngå at den domfelte blir helt isolert hjemme, og å fange opp at det av sterke velferdsgrunner kan være behov for å forlate hjemmet, inneholder *første ledd femte punktum* en hjemmel for at kriminalomsorgen kan innvilge permisjon eller utgang av kort tids varighet.

Bestemmelsens *annet ledd* åpner 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. Det er en forutsetning for å anvende bestemmelsen at kriminalomsorgen av kapasitetsgrunner har behov for dette, og at sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot. Videre er det en forutsetning for å anvende denne delen av bestemmelsen at det er tale om en meget begrenset periode, og at det allerede ved beslutningen om overføring etter første ledd er på det rene at kriminalomsorgen har kapasitet til å gjennomføre straff med fotlenke for den aktuelle domfelte. Annet ledd er utelukkende en konsekvens av at det av praktiske grunner kan ta noen dager å få det tekniske utstyret på plass, og tillater ikke at det dannes en «kø» av domfelte på hjemmesoning uten fotlenke som venter lenge på at kriminalomsorgen skal få kapasitet til å etablere den elektroniske kontrollen.

Adgangen etter § 45 d annet ledd er 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. Annet ledd utvider med andre ord hverken personkretsen eller spekteret av situasjoner.

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 vil være 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 gjelder at 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, tidsavgrenset 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.

Til § 45 e

Det vises til punkt 5.5 i proposisjonen her. Bestemmelsen gjelder innsatte som gjennomfører straff. Foruten det utvidede anvendelsesområdet som følger av § 45 a, tilsvarer bestemmelsen i stor grad gjeldende § 45 e. I bestemmelsens *første ledd første punktum* er uttrykket «særskilt smitte- eller

helsefare» erstattet med «særskilt fare for overføring av smitte», for å gjøre det tydelig at det er smitterisikoen som er det sentrale. Har den innsatte en særskilt risiko for 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.

Tredje punktum er forenklet. Formålet med denne delen av bestemmelsen er å få frem at det ved avgjørelse om permisjon eller frigang skal ses hen ikke bare til smittefaren, men også til den velferdsmessige betydningen av permisjon eller frigang for den innsatte.

Annet ledd avklarer spørsmålet om kriminalomsorgens adgang til å stille smittevernmotiverte vilkår for permisjon eller frigang. Det ligger i bestemmelsen at den innsatte kan pålegges å følge alminnelige råd fra Folkehelseinstituttet. Et slikt vilkår skal ikke kunne gi grunnlag for disiplinærreaksjoner fra kriminalomsorgen. For øvrig reguleres adgangen til å stille vilkår av straffegjennomføringsloven § 36 på vanlig måte.

Til § 45 f

Det vises til punkt 5.6 i proposisjonen her. Bestemmelsen gjelder gjennomføring av straff i samfunnet. Foruten det utvidede anvendelsesområdet som følger av § 45 a, tilsvarer bestemmelsen i hovedsak gjeldende § 45 d.

Det følger av *første ledd første punktum* at bestemmelsen gjelder ved gjennomføring av samfunnsstraff, bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring. Hjemmelen gjelder tilfeller der planlagt straffegjennomføring ikke lar seg gjennomføre på grunn av forhold utenfor kriminalomsorgen. Sammenlignet med gjeldende § 45 d første ledd første punktum, er uttrykket «på grunn av pålegg eller anbefaling fra helsemyndighetene»

endret til «på grunn av pålegg eller anbefalinger fra statlige eller kommunale myndigheter». § 45 f påvirker ikke adgangen til å beslutte straffavbrudd på grunnlag av straffegjennomføringsloven § 57.

Det følger av *første ledd annet punktum* at avbrudd etter § 45 f skal fastsettes for en begrenset tid som ikke kan være lenger enn hindringen må antas å vare. Etter *første ledd tredje punktum* skal avbrudd så vidt mulig unngås dersom den som gjennomfører samfunnsstraff er under 18 år. Dette ligger i dette at kriminalomsorgen skal 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 en mindreårig, med et barns tidsperspektiv, enn for en voksen.

Annet ledd regulerer adgangen for kriminalomsorgen til å oppstille vilkår overfor den som gjennomfører straff i forbindelse med at det besluttes straffavbrudd etter bestemmelsen. Det følger av bestemmelsen at det kan stilles vilkår om meldeplikt overfor kriminalomsorgen dersom dette etter en konkret vurdering finnes nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Utgangspunktet og hovedregelen er imidlertid at det ikke skal stilles vilkår. 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.

Til ikraftsettingsbestemmelsen

I henhold til lov 18. desember 2020 nr. 148 oppheves bestemmelsene i dagens kapittel 3 A 1. juni 2020. Dersom det vedtas endringer i henhold til proposisjonen her, og både lovvedtaket og sanksjoneringen av dette finner sted før nevnte dato, vil gjeldende kapittel 3 A bli avløst av de nye reglene før 1. juni 2021.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffegjennomføringsloven (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 (straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom) i samsvar med vedlagte forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffegjennomføringsloven (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 og 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 av § 45 b.

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, 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.

§ 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 tilsva-

rende. Dersom behovet for utelukkelse kan avhjel-
pes eller forkortes gjennom testing, skal kriminal-
omsorgen 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 menings-
fylt kontakt i til sammen minst to timer hver dag.*

*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 kapa-
siteten i kriminalomsorgen krever det og sikker-
hetsmessige forhold ikke taler imot. § 16 annet til
sjette ledd og § 16 a fjerde ledd gjelder tilsva-
rende, 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 straffe-
gjennomføringen, at domfelte har en bolig som er
egnet for gjennomføring med elektronisk kontroll
og at alle samboende over 18 år samtykker til kon-
trolltiltak 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 dom-
felte 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. Beslut-

ning etter annet ledd skal fastsettes for en begren-
set 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 kriminal-
omsorgen nekte permisjon eller frigang for en inn-
satt, 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 konfere-
res 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 fri-
gang at den innsatte følger råd fra Folkehelse-
instituttet.*

§ 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 anbe-
faling fra *statlige eller kommunale myndigheter*
eller endringer hos kriminalomsorgens oppdrags-
givere 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 unn-
gås.

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

II

Loven trer i kraft straks.

