



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 36 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Midlertidig lov om endringer  
i straffegjennomføringsloven (tiltak for  
å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedinnholdet i proposisjonen</b> .....	5	<b>6</b>	<b>Straffavbrudd ved straffegjennomføring i samfunnet</b> .....	23
			6.1	Bakgrunn og gjeldende rett .....	23
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	6	6.2	Høringen .....	23
			6.3	Departementets vurdering .....	24
<b>3</b>	<b>Besøk i fengsel</b> .....	9	<b>7</b>	<b>Nektelse av permisjon eller frigang fra fengselsstraff</b> .....	25
3.1	Bakgrunn og gjeldende rett .....	9			
3.2	Høringen .....	9	7.1	Bakgrunn og gjeldende rett .....	25
3.3	Departementets vurdering .....	10	7.2	Høringen .....	25
<b>4</b>	<b>Hjemmel for å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte av smittevern hensyn</b> .....	12	7.3	Departementets vurdering .....	26
			<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	27
4.1	Bakgrunn og gjeldende rett .....	12			
4.2	Høringen .....	14	<b>9</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget</b> ...	28
4.3	Departementets vurdering .....	15			
<b>5</b>	<b>Tiltak for å kunne tilpasse antall innsatte til kapasiteten i kriminalomsorgen</b> .....	18		<b>Forslag til midlertidig lov om endringer i straffegjennomføringsloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19)</b> .....	32
5.1	Bakgrunn og gjeldende rett .....	18			
5.2	Høringen .....	18			
5.3	Departementets vurdering .....	20			





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 36 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Midlertidig lov om endringer i straffegjennomføringsloven (iltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 13. november 2020,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Proposisjonen inneholder forslag til fem midlertidige lovbestemmelser som på ulike måter vil bidra til at kriminalomsorgen kan gjennomføre straff på en forsvarlig måte i situasjonen med covid-19. Lovforslaget gjelder endringer i straffegjennomføringsloven, og omfatter:

- forslag til en bestemmelse om besøk i fengsel (§ 45 a)
- forslag til en hjemmel for at kriminalomsorgen, etter en konkret vurdering, kan beslutte at en innsatt helt eller delvis skal være utelukket fra fellesskap med andre innsatte, når det følger av beslutning i medhold av smittevernloven at den innsatte skal være i isolasjon eller karantene, eller den innsatte har symptomer som er forenlig med covid-19 (§ 45 b)
- forslag til 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)

- forslag til en hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet (§ 45 d)
- forslag til 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).

De aktuelle bestemmelsene foreslås å skulle utgjøre straffegjennomføringsloven kapittel 3 A Midlertidige regler for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19, og å gjelde til 1. juni 2021.

## 2 Bakgrunn

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. Med hjemmel i koronaloven ble det ved kgl. res. 27. mars 2020 gitt en midlertidig forskrift om straffegjennomføring for å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19. Forskriften inneholdt bestemmelser om besøk i fengsel, gjennomføring av straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel, prøveløslatelse fra fengselsstraff med vilkår om elektroniske kontrolltiltak, og straffavbrudd. På grunnlag av Prop. 111 L (2019–2020) og Innst. 287 L (2019–2020) vedtok Stortinget videre i lov 26. mai 2020 nr. 49 et kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, med midlertidige regler om besøk i fengsel (§ 45 a), prøveløslatelse med vilkår om elektroniske kontrolltiltak (§ 45 b) og straffavbrudd (§ 45 c). I henhold til lovvedtaket ble nevnte kapittel 3 A opphevet 1. november 2020.

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden 2019, og kan medføre sykdommen covid-19. Den 30. januar 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon at utbruddet av sykdommen covid-19 som en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse, og 11. mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en pandemi.

Regjeringens strategi er å håndtere koronapandemien slik at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Kontroll innebærer at sykdomsbyrden er lav, og at antall pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten. Til grunn for håndteringen av pandemien ligger blant annet regjeringens langsiktige strategi og plan for håndteringen av covid-19 av 7. mai 2020 og beredskapsplanen for smitteverntiltak ved økt smittespredning under covid-19-pandemien av 10. juni 2020.

Norge fikk kontroll over smittespredningen i april 2020. Dette gjorde det mulig med en kontrollert og gradvis avvikling av flere av de mest innegripende smitteverntiltakene. Med bedre kontroll over epidemien og et lavere antall smittede, ble

fokus dreid fra tiltak som gjaldt alle, til en målrettet innsats for å finne og isolere de smittede, teste personer med mistenkt covid-19-infeksjon, spore opp deres smittekontakter og sette disse i karantene. Andre lokale tiltak kan vurderes ved utbrudd lokalt, for eksempel å redusere antall personer som kan delta på arrangement, munnbind på kollektivtrafikk mv. Tiltakene skal være målrettede, lokale og tidsavgrenset.

Fra slutten av juli 2020 steg smittetallene på nytt.

Andelen positive holder seg stabilt lav og tyder på at testaktiviteten er høy og sannsynligvis tilstrekkelig. Den økte smitten ble møtt med ulike tiltak, primært på lokalt nivå, men det ble også innført enkelte landsdekkende tiltak. I slutten av oktober 2020 var det en ny større økning i smitte. Med en slik utvikling i smitte uten at smitten igjen tas ned, vil dette gi store utfordringer for helse-tjenesten. Regjeringen iversatte derfor nye nasjonale tiltak i slutten av oktober og i begynnelsen av november.

Evnen til å gjennomføre smitteverntiltakene og særlig til å ivareta TISK (teste, isolere, smittesporing og karantener) er avgjørende for å beholde pandemien under kontroll. Utvikling av vaksine og tilbud om immunisering av befolkningen vil være et viktig tiltak for å redusere smittespredningen og alvorlig sykdom og død. Det antas at Norge vil motta vaksine i løpet av 2021, men antall doser og grad av beskyttelse er fortsatt usikkert.

Sammenlignet med situasjonen i mars er helse- og omsorgstjenesten bedre forberedt på å håndtere pandemien på grunn av mer kunnskap og en bedre ressursituasjon.

Per 5. november 2020 var det totalt 38 ansatte i kriminalomsorgen (fengslene og friomsorgskontorene) og 12 innsatte i fengsel som har fått påvist koronasmitte.

Den 23. oktober 2020 sendte Justis- og beredskapsdepartementet på høring forslag til nye midlertidige regler om straffegjennomføring for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19. Høringen ble sendt til:

Arbeids- og sosialdepartementet

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

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Barneombudet  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
 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

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

Advokatforeningen  
 Akademikerne  
 Amnesty International Norge  
 Den norske Dommerforening  
 Den norske Helsingforskomité  
 Det norske menneskerettighetshuset  
 Politijuristene  
 Politiets Fellesforbund  
 Fellesorganisasjonen  
 Forsvarergruppen av 1977  
 For Fangers Pårørende  
 Gatejuristen  
 Hovedverneombudet i kriminalomsorgen  
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)  
 Juristforbundet  
 Jussbuss

Jussformidlingen i Bergen  
 Jusshjelpa i Midt-Norge  
 Jusshjelpa i Nord-Norge  
 Kirkens Bymisjon  
 Kriminalomsorgens Yrkesforbund  
 Kriminalomsorgens Lederforbund  
 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

Høringsfristen var 1. november 2020. Departementet har mottatt svar med merknader til saken fra:

Advokatforeningen  
 Fellesorganisasjonen  
 For Fangers Pårørende  
 Gatejuristnettverket  
 Helsedirektoratet  
 Jussbuss  
 Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-  
 senter KRUS  
 Kriminalomsorgsdirektoratet og regionene  
 Norges institusjon for menneskerettigheter  
 Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund  
 Politidirektoratet  
 Politihøgskolen  
 Rettspolitisk forening  
 Stine Sofies Stiftelse

*Politihøgskolen* støtter forslagene i høringsnotatet, og anser at de på vesentlige punkter styrker de innsattes rettssikkerhet. *Politidirektoratet* er i det vesentlige enig i departementets begrunnelse og forslag.

*Kriminalomsorgsdirektoratet* og regionene i kriminalomsorgen er i all hovedsak enig i at det er behov for de hjemlene som er foreslått, og mener at det kan være hensiktsmessig også med permanente regler for eventuelle fremtidige situasjoner av lignende alvorlighet som covid-19. Direktoratet påpeker at det er krevende for kriminalomsorgen at de nye reglene ikke er på plass nå som de reglene som ble vedtatt ved lov 26. mai 2020 nr. 49

er opphevet, og mener det er helt sentralt at kriminalomsorgen snarest får tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for om nødvendig å kunne iverksette tiltak for å forebygge smitte av covid-19 i fengsel.

*Advokatforeningen* er enig i at det er nødvendig med særlige regler for å forhindre smitte i fengslene, men understreker at det av hensyn til de innsatte er viktig at tiltakene utformes slik at de kun benyttes til smitteforebyggende formål, og ikke misbrukes som utvidede hjemler for å opprettholde disiplin og sikkerhet i fengslene. *Gatejuristnettverket* uttrykker forståelse for at situasjonen med covid-19 gir behov for en del midlertidige bestemmelser for å sikre en forsvarlig straffegjennomføring, men også at det er viktig at rettsikkerheten for de innsatte sikres gjennom tilfredsstillende saksbehandling og klageadgang.

På overordnet plan er *Jussbuss*, med tilslutning fra *Rettspolitisk forening*, positiv til at det er forelått bestemmelser som i større grad ivaretar de innsattes behov, og er basert på kriminal-

omsorgens erfaringer de siste månedene. Høringsinstansene kritiserer imidlertid at det ble satt en kort høringsfrist. De påpeker at smitteforebygging er viktig, men mener at det foreligger en fare for at noen av tiltakene forverrer innholdet i soningen uforholdsmessig. De mener at det har vært en positiv utvikling de siste månedene i fengslenes håndtering av situasjonen med covid-19, og ser dette i sammenheng med at testkapasiteten har økt betraktelig. Det understrekes derfor at innsatte også fremover må prioriteres for testing.

*Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund* har vist til at en samlet justiskomite har anmodet regjeringen om å vurdere gjenåpning av åpne soningsplasser, og anmoder regjeringen om å gjennomføre dette.

For øvrig gjengis hovedpunkter fra høringen under behandlingen nedenfor av de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.



## 3 Besøk i fengsel

### 3.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 31 gir regler om besøk i fengsel. Utgangspunktet er at innsatte skal kunne motta besøk, men etter bestemmelsen fjerde ledd kan kriminalomsorgen nekte besøk «dersom det er grunn til å anta at besøket vil bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av straffbar handling, unndragelse av gjennomføringen eller handlinger som vil kunne forstyrre ro, orden og sikkerhet». Besøk kan være en kilde til smitte i fengsel, og ved et eventuelt høyt sykefravær blant ansatte kan det bli krevende å gjennomføre besøk.

Kriminalomsorgen besluttet i tidlig fase etter utbruddet av covid-19 at innsatte ikke skulle kunne ta imot besøk. Som et kompensierende tiltak fikk innsatte anledning til kontakt med familie ved bruk av digitale verktøy. Den midlertidige forskriften om straffegjennomføring som ble vedtatt i mars 2020 på grunnlag av koronaloven, inneholdt en bestemmelse om adgang for kriminalomsorgen til å nekte besøk dersom sykefravær i kriminalomsorgen gjør det nødvendig, eller besøk ikke kan gjennomføres på en helsemessig forsvarlig måte (forskriften § 1). På bakgrunn av Prop. 111 L (2019–2020) og Innst. 287 L (2019–2020) vedtok Stortinget senere ved lov 26. mai 2020 nr. 49 følgende bestemmelse:

#### § 45 a *Besøk i fengsel*

Etter en konkret vurdering kan kriminalomsorgen 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. Kriminalomsorgen 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, 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. Forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) § 9 fjerde ledd om godtgjøring til forsvarers bistand i fengselsbesøk vil gjelde for fjernkommunikasjonen mellom advokat og klient.

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

Bestemmelsen avvek fra forskriften fra mars 2020 blant annet ved at den uttrykkelig sa at nektelse av besøk forutsetter at det foretas en konkret vurdering.

### 3.2 Høringen

Departementet har hatt på høring et forslag om besøk i fengsel tilsvarende den § 45 a som ble vedtatt ved lov 26. mai 2020 nr. 49, og som gjaldt til 1. november 2020.

*Politihøgskolen* og *KRUS* er positive til bestemmelsen. Det samme gjelder *Kriminalomsorgsdirektoratet*, som anser nektelse av besøk som ett av de tiltakene som har hatt størst betydning for å avverge større smitteutbrudd i fengslene. Direktoratet påpeker imidlertid at regelverket ikke angir noen mellomløsning mellom besøk uten restriksjoner og nektelse av besøk (utenom når det foreligger sikkerhetsmessige grunner), og at besøk med forbud mot fysisk kontakt og glassvegg kan være mulige mellomløsninger.

*Helsedirektoratet* anbefaler at det skal fremgå av ordlyden i bestemmelsen at vurderingen av om noe kan gjøres på en «helsemessig forsvarlig måte» eller vil innebære «særskilt smitte- eller helsefare» alltid skal gjøres i samråd med helsetjenesten/kommunens smittevernlege. Høringsinstansen mener videre at det er viktig at det er presisert i bestemmelsen at den ikke gir grunnlag for å begrense innsattes tilgang til helsetjenester.

*Advokatforeningen* mener at det bør inntas i bestemmelsen at de konkrete vurderingene av smitterisiko alltid skal forelegges for kommunens smittevernoverlege, og påpeker at den konkrete vurderingen av helserisiko og hensiktsmessigheten av å nekte besøk bør undergis en smittevern faglig vurdering.

*For Fangers Pårørende* støtter forslaget til bestemmelse om besøk, og mener det er viktig at kriminalomsorgen foretar en konkret vurdering, og at nektelse av besøk ikke opprettholdes lenger enn strengt nødvendig. Høringsinstansen slutter seg også til påpekninger fra andre høringsinstanser om at det å nekte besøk bør undergis en smittevern faglig vurdering og alltid forelegges for helsetjeneste/kommunens smittevernoverlege. Foreningen mener for øvrig at det er svært positivt at kriminalomsorgen vil ha en plikt til å tilrettelegge for kontakt med familie og andre ved bruk av fjernkommunikasjon, men peker på at problemer av teknisk karakter og med nettdekning bør løses. Høringsinstansen opplyser at den har gjennomført to undersøkelser blant egne brukere med spørsmål om erfaring med bruk av videosamtaler. Det opplyses at erfaringene for det meste er positive, men også at dårlig nett og tekniske problemer har ført til dårlig kvalitet på samtaler.

*Jussbuss*, med tilslutning fra *Rettspolitisk forening*, har forståelse for forslaget, og viser til erfaring for at mange fengsler reduserer muligheten for fysisk besøk bare når det er ytterst nødvendig. Til dels er imidlertid også muligheten redusert av bemanningsmessige grunner, hvilken anses uheldig. De to høringsinstansene støtter forslaget om at kriminalomsorgen skal tilrettelegge for bruk av fjernkommunikasjon, men påpeker også at dette ikke er en fullverdig kompensasjon for fysisk besøk, og at innsatte bør få utvidet tid med fjernkommunikasjon, særlig av hensyn til barns behov for informasjon om den innsatte.

*Gatejuristnettverket* mener det bør fremgå av bestemmelsen at nektelse av besøk skal nedfelles skriftlig, og at den innsatte kan klage på nektelsen. Høringsinstansen viser til erfaring for at innsatte til tider opplever at de ilegges reaksjoner eller får restriksjoner uten mulighet til å få avgjørelsen vurdert, og uttaler at covid-19 ikke må bidra til å svekke innsattes rettssikkerhet.

*Stine Sofies Stiftelse* mener det bør påses at økt bruk av fjernkommunikasjon ikke benyttes av innsatte til å ta kontakt med fornærmede eller andre som de eventuelt har kontakt- og besøksforbud for. Det må føres særlig kontroll med at innsatte som er straffedømt for vold, seksuelle overgrep

eller lignende mot egne barn, og som har mulighet for å komme i kontakt med disse via familie og venner, kontrolleres særlig nøye. Dette bør presiseres i retningslinjer, forarbeider eller bestemmelsen.

### 3.3 Departementets vurdering

---

Selv om fengslene nå er mer forberedt på å forebygge smitte enn de var i vår, kan det fortsatt oppstå behov for å begrense adgangen til å ta imot besøk. Eksempelvis ble dette gjort i Indre Østfold fengsel nå i høst, i forbindelse med at det var mye smitte i Indre Østfold kommune. Høringen har i hovedsak gitt tilslutning til forslaget. Etter dette foreslår departementet en bestemmelse om besøk tilsvarende den som lå i den nå opphevede lov 26. mai 2020 nr. 49, jf. forslaget til § 45 a. Etter omstendighetene kan det å nekte besøk være et meget inngripende tiltak overfor den innsatte. Det ligger derfor i forslaget til bestemmelse at kriminalomsorgen må foreta en konkret vurdering. For at besøk skal kunne nektes på grunnlag av bestemmelsen, må det være tale enten om en særskilt smittefare fra den besøkende eller en særskilt helsemessig risiko hos den innsatte, eller om fravær i fengselet som gjør det uforholdsmessig vanskelig å gjennomføre besøket.

Under høringen er det tatt opp at det bør fremgå av bestemmelsen at vurderinger av om et besøk vil innebære en særskilt smitte- eller helsefare, eller om et besøk kan gjennomføres på en helsemessig forsvarlig måte, alltid må gjøres i samråd med helsepersonell. Departementet er enig i at kriminalomsorgen bør rådføre seg med helsepersonell om praktiseringen av bestemmelsen, men ser ikke at det er nødvendig å lovfeste et krav om slikt samråd i det enkelte tilfelle.

Nektelse av besøk er enkeltvedtak i forvaltningsloven forstand, og skal i utgangspunktet nedtegnes skriftlig og begrunnes, jf. forvaltningsloven kapittel V. Videre er vedtaket gjenstand for klage til overordnet nivå i kriminalomsorgen, jf. samme lov kapittel VI. Straffegjennomføringsloven § 7 gir enkelte unntak fra forvaltningsloven. Blant annet følger det av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav b at saksbehandlingen kan være muntlig når tidsmessige grunner gjør det nødvendig. Departementet viser til «normalreglene» om saksbehandlingen, og ser ikke at det i denne sammenhengen, som gjelder særregler under en pandemi, bør stilles større krav til saksbehandlingen av spørsmål om besøk enn det som ligger i disse bestemmelsene.

Departementet har videre merket seg at kriminalomsorgen mener det bør vurderes om regelverket skal innrettes på en måte som åpner for en «mellomting» mellom å gjennomføre besøk uten kontrolltiltak og å nekte besøk. Det bemerkes at når vilkårene for å nekte besøk er oppfylt, vil det

normalt også kunne slutes fra det mer til det mindre, i den forstand at det kan innvilges besøk med særskilte kontrolltiltak dersom dette smittevernmessig vil være forsvarlig. Ytterligere regulering vil kunne vurderes senere, i et eventuelt forslag til mer permanente regler.

## 4 Hjemmel for å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte av smittevern hensyn

### 4.1 Bakgrunn og gjeldende rett

I mars 2020 besluttet Kriminalomsorgsdirektoratet at alle nye innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skulle utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte i 14 dager. Videre ble det bestemt at innsatte med påvist smitte, innsatte med symptomer på covid-19, innsatte som hadde vært utenfor Norge de siste 14 dager og innsatte som hadde vært i kontakt med personer med påvist covid-19 de siste 14 dager, skulle utelukkes fra fellesskapet. Beslutning om utelukkelse ble truffet på bakgrunn av situasjonen med covid-19 og generelle pålegg om karantene og isolasjon fra helsemyndighetene til befolkningen, og i noen tilfeller etter anbefaling fra helsemyndighetene. Kriminalomsorgen viste til straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e, som gir hjemmel for å benytte utelukkelse fra fellesskapet når dette er nødvendig for å «oppretholde ro, orden og sikkerhet», som rettslig grunnlag for å beslutte karantene eller isolasjon av innsatte på grunn av smittefare.

Fra 19. juni 2020 opphørte føringen om utelukkelse av nyinnsatte. Etter dette er det besluttet utelukkelse av smittevern hensyn i tilfeller hvor helsemyndighetene pålegger karantene eller isolasjon, og etter en konkret vurdering i tilfeller hvor den innsatte har symptomer som er forenlig med covid-19 (symptomtilfeller). Videre er varigheten av karantene som følge av utenlandsopphold endret i takt med de reglene som gjelder for hele befolkningen.

Ved enkelte anledninger er det tatt opp spørsmål om lovligheten av praksis med å utelukke nyinnsatte fra fellesskapet med andre innsatte i 14 dager. Spørsmålet er berørt i en kjennelse av 3. april 2020 fra Borgarting lagmannsrett (LB-2020-50640), som gjaldt fortsatt varetektsfengsling. På vegne av den innsatte ble det blant annet anført i saken at praksis med at innsatte ble satt i 14 dagers karantene uten fellesskap med andre innsatte, ikke er hjemlet i lov eller forskrift. Lagmannsretten forkastet anken over tingrettens avgjørelse om fortsatt fengsling, men uttalte også blant annet:

«Lagmannsretten bemerker at det i tilsvaret er opplyst at Kriminalomsorgen region øst inntil videre har besluttet at alle nyinnsatte i fengsel blir satt i karantene. Dette gjennomføres ved at de nyinnsatte utelukkes fra fellesskap med de andre innsatte i 14 dager fra innsettelsen. Av e-brev 26. mars 2020 fra fengselet til politiet går det fram at de nyinnsatte har rett til minimums 20 minutter opphold i frisk luft hver dagen og 42 minutters ringetid til familie og venner per uke. De har kontakt med de ansatte i forbindelse med måltider, frisk luft og ellers når de ber om det. Deretter blir de – dersom de er friske – overført til en avdeling med ordinært fellesskap med medinnsatte, med mindre domstolen har besluttet restriksjoner. Lagmannsretten legger til grunn at karanteneopplegget rent faktisk innebærer isolasjon i mer enn 22 timer i døgnet, men at man forsøker å gjennomføre avbøtende tiltak. Av hendelsesjournal ajour per 25. mars 2020 går det blant annet fram at siktede fikk ekstra oppfølging 24. mars med tre turer ut i frisk luft og gjentatte samtaler med ansatte.

Selve fengslingen har hjemmel i lov, jf. EMK artikkel 5. Beslutningen om karantene for nyinnsatte er et smitteverntiltak, og ikke et straffeprosessuelt tvangsmiddel begrunnet i den innsattes konkrete forhold. Så langt generelle restriksjoner må sees som en nødvendig konsekvens av selve frihetsberøvelsen – hensyn tatt til den akutte situasjonen som faren for spredning av Covid-19 medfører – vil dette etter lagmannsrettens syn, i alle fall i en innledende fase, kunne hjemles i fengslingsbeslutningen supplert med nødrettsbetraktninger. Et så vidt inngripende tiltak som faktisk isolasjon vil innebære et inngrep i den innsattes privatliv, jf. EMK artikkel 8, som krever hjemmel i nasjonal rett og en begrunnelse som viser at inngrepet forfølger et lovlig formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. I den interesseavveining som må gjøres, er det ikke tvil om at karantene og isolasjon er helt nødvendige tiltak i den spesielle situasjonen som landet står over-

for for å beskytte befolkningen mot koronapandemien. Staten har en forpliktelse til å beskytte innsatte – og ansatte – i fengsler mot smitte, og staten må tillates noe områingstid for å få på plass et passende regelverk for gjennomføring av smitteverntiltak i en så vidt spesiell institusjon som et fengsel er. De innsatte representerer en sammensatt gruppe, der evnen og viljen til å gjennomføre pålegg om avstand og streng håndhygiene vil variere, og det vil være bygningsmessige begrensninger for muligheten til å sikre den enkelte et smittefritt miljø. Lagmannsretten finner grunn til å fremheve at de aktuelle smitteverntiltak dermed også er tiltenkt å gi en beskyttelse for den enkelte innsatte selv mot å bli utsatt for smitterisiko. Covid-19-forskriftens regler om karantene er ikke tilpasset innsatte. Så langt det er opplyst for lagmannsretten har heller ikke nasjonale eller lokale helsemyndigheter kommet med retningslinjer eller pålegg konkret knyttet til nyinnsatte i fengsel.

Etter lagmannsrettens syn må hjemmelsgrunnlaget avklares av lovgiver for at bruk av karantene – som overfor den innsatte har samme virkning som isolasjon – kan opprettholdes ut over en overgangsperiode. Det bør også legges opp til en mer individualisert vurdering av behovet for så vidt inngripende tiltak overfor symptomfrie innsatte som faktisk isolasjon så lenge som 14 dager. Det bør settes inn avhjelpende tiltak og vurderes om det, for det tross alt begrensede antallet nyinnsatte i varetekt, bør tilbys testing som alternativ til faktisk isolasjon av smitteverngrunner. Lagmannsretten har merket seg at karantenetiltak overfor nyinnsatte ikke er blant det som er regulert i midlertidig forskrift 27. mars 2020 om straffegjennomføring for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19. For øvrig gir straffegjennomføringsloven § 37 en viss adgang til isole-ring av hensyn til ro og orden. Lagmannsretten antar at karanteneordning bidrar til å trygge de innsatte på de avdelingene der det praktiseres fellesskap for symptomfrie innsatte som har vært fengslet i mer enn 14 dager. Så langt skal det ikke være påvist koronasmitte i norske fengsler.»

Lagmannsretten gikk i liten grad inn på en tolkning av rekkevidden av straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e. Det fremgår imidlertid at den mener at det krever lovgivningsmessige tiltak for at den praksis som kriminalomsorgen hadde med å utelukke alle nyinnsatte

fra fellesskapet i 14 dager, over tid skal være rettmessig.

I juni 2020 fremla Sivilombudsmannen rapporten «Ivaretagelse av innsatte i fengsel under covid-19-pandemien», på basis av en undersøkelse av hvordan innsatte i fengsel ble ivaretatt den første tiden etter at covid-19-pandemien brøt ut. Undersøkelsen inkluderer informasjon fra blant annet fengselsledere og en spørreundersøkelse blant innsatte. I rapportens sammendrag uttales det blant annet (side 6):

«Et av de mest inngripende smitteverntiltakene var å innføre rutiner for utelukkelse fra fellesskapet (isolasjon). Sivilombudsmannen har sett på om dette var i samsvar med menneskerettslige standarder. Sivilombudsmannen har særlig sett på innføringen av rutinemessig utelukkelse av nyinnsatte gjennom 14 dagers karantene. Tiltaket ble frarådet av helsemyndighetene, men ble allikevel innført av Kriminalomsorgsdirektoratet. Hovedårsakene var manglende mulighet til å teste nyinnsatte, bekymring for lav kapasitet i fengsels-helse-tjeneste og bekymring for sårbare innsatte.

De innsattes risiko for smitte av koronaviruset må stå i et rimelig forhold til de alvorlige skadevirkningene av isolasjon. Funn fra undersøkelsen viser at full utelukkelse av alle nyinnsatte i 14 dager, uten at dette var basert på en individuell vurdering av smitterisiko, ikke var i samsvar med krav til nødvendighet og forholdsmessighet slik det følger av menneskerettslige krav.»

Norges institusjon for menneskerettigheter har i brev 4. mai 2020 til departementet, anbefalt at det fremmes forslag til ny regulering av karantene og isolasjon i fengsel på grunnlag av smittevern-hensyn. I brevet uttales det blant annet (side 6):

«Alt i alt gir etter vårt syn straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e neppe hjemmel for å utelukke innsatte fra fellesskapet bare på grunnlag av at den innsatte utgjør en mulig eller konstatert smittefare.»

Det følger av straffegjennomføringsloven § 17 at innsatte har rett til fellesskap med andre innsatte. Begrensninger i retten krever hjemmel i lov, jf. også Grunnloven § 113. Utelukkelse fra fellesskapet kan etter omstendighetene innebære et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. En lovhome-mel for slike inngrep må være tilgjengelig og så presis som for-

holdene tillater. I tillegg må inngrepet forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig, for å være rettmessig. Det følger av Grunnloven § 93 annet ledd og EMK artikkel 3 at ingen skal utsettes for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Langvarig isolasjon kan etter omstendighetene innebære brudd på Grunnloven § 93 annet ledd og EMK artikkel 3.

Utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte innebærer ikke nødvendigvis at den innsatte blir isolert, slik dette er definert i Mandela-reglene. Mandela-reglene definerer isolasjon som det å tilbringe 22 timer i døgnet eller mer innelåst på cellen uten meningsfylt menneskelig kontakt (regel 44). Isolasjon kan forhindres, typisk ved at den utelukkede får komme ut av cellen og tilbringe tid med ansatte eller andre. Etter Mandela-reglene skal isolasjon bare brukes i ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei, og for så kort tid som mulig (regel 45). Mandela-reglene angir at såkalt forlenget isolasjon og tidsbestemt isolasjon vil være forbudt (regel 43). Med forlenget isolasjon menes der det å tilbringe 22 timer i døgnet eller mer innelåst på cellen i mer enn 15 dager (regel 44).

I tillegg gir De europeiske fengselsreglene en rekke anbefalinger, herunder om at innsatte som er utelukket av sikkerhetsmessige grunner skal tilbys minst to timers meningsfull menneskelig kontakt per dag (regel 53 A). I en prinsipperklæring av 20. mars 2020 fra Europarådets torturovervåkningskomité (CPT) om behandling av frihetsberøvede i personer i forbindelse med covid-19 gis det uttrykk for at frihetsberøvede personer som er i isolasjon eller karantene så grunn av denne sykdommen, eller mistanke om den, «should be provided with meaningful human contact every day».

## 4.2 Høringen

Departementet har hatt på høring følgende forslag:

### § 45 b *Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte for å unngå smitte*

Når det følger av beslutning i medhold av smittevernloven eller råd fra helsemyndighetene at innsatte ikke skal omgås andre innsatte, kan kriminalomsorgen etter en konkret vurdering av den enkelte innsatte beslutte at vedkommende i samme periode helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte. Så vidt mulig skal helsepersonell kon-

fereres før det besluttes utelukkelse på grunn av symptomer. I tillegg skal ansvarlig helse-tjeneste straks orienteres om beslutninger om utelukkelse på grunn av symptomer.

§ 37 fjerde og 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 kompenserende tiltak i minst to timer.

*Politihøgskolen* mener at det åpenbart er behov for at smitteverntiltak i form av karantene mv. må kunne gjennomføres også i fengsel, og støtter forslaget. Det samme gjør *KRUS*, som også mener at det er behov for nærmere redegjørelse i retningslinjer, blant annet for å få frem at bestemmelsen ikke omfatter rutinemessig isolasjon av nyinnsatte. Også *Kriminalomsorgsdirektoratet* er positiv til bestemmelsen, men har enkelte merknader til utformingen av bestemmelsen.

*Helsedirektoratet* mener at det bør fremgå tydeligere hva som i bestemmelsen menes med «helsemyndighetene», og uttaler:

«Dette er litt uklart om det gjelder alle råd fra nasjonale og kommunale myndigheter, dvs. de råd/anbefalinger som gjelder hele befolkningen eller mener man at helsemyndighetene skal vurdere forholdene rundt den enkelte innsatte/den enkelte fengselsinstitusjon.

Dersom man her mener de nasjonale og kommunale rådene som er gitt på befolkningsnivå, kan det stilles spørsmål ved om disse alltid vil være egnet for vurdering av utelukkelse av den enkelte innsatte, fra fellesskapet. Vi anbefaler også her at de helsemessige/smittevern-faglige vurderingene alltid gjøres i samråd med helsetjenesten/kommunal smittevernlege og at dette fremgår tydelig av ordlyden.»

Videre tar Helsedirektoratet opp spørsmål om bestemmelsens tredje ledd bør omformuleres for at resultatet ikke alltid skal bli to timer, ved å si at kravet er to timer dersom flere timer ikke er mulig i den ressursmessige situasjonen.

*Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* uttaler at isolasjon og negative konsekvenser av isolasjon må søkes unngått gjennom aktivitet og kompenserende tiltak. Høringsinstansen påpeker videre at situasjonen i kriminalomsorgen er presset både

bemanningsmessig og økonomisk, og uttaler at det ikke er gitt at det er mulig å innfri ambisjonen om økt aktivisering eller andre kompenserende tiltak som departementet legger til grunn.

*Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* gir en generell redegjørelse for de menneskerettslige utgangspunkter for utelukkelse i fengsel. Videre ser NIM at det er behov for en hjemmel for å beslutte utelukkelse for å unngå smitte, men mener at det bør fremgå av lovteksten at det er et vilkår for utelukkelse at tiltaket er nødvendig og forholdsmessig. Etter høringsinstansens vurdering bør det dessuten utdypes hvordan barnets beste skal ivaretas ved fastleggingen av tilbudet om kompenserende tiltak for utelukkelsen. NIM tar også opp at forslaget til § 45 b ikke fullt ut sikrer betryggende vurderinger av utelukkelse fra smittevern hensyn. Slike vurderinger bør bygges ikke bare på helsemyndighetenes vurderinger av smittevern hensyn, men også på helsemyndighetenes vurdering av andre helsemessige forhold knyttet til utelukkelse. Det pekes videre blant annet på at det lett kan oppstå uklarhet om hvordan gjennomføringen av generelle beslutninger etter smittevernloven eller anbefalinger fra helsemyndighetene konkret skal skje i et fengsel. NIM mener at det bør reguleres i forskrift i hvilke typetilfeller det skal være adgang til utelukkelse på slikt grunnlag. Uansett bør det etter høringsinstansens syn ikke gjennom straffegjennomføringsloven knyttes rettsvirkninger til råd fra helsemyndighetene. Regelverket bør også sikre individuelle helsefaglige vurderinger av hvordan utelukkelse vil påvirke den enkelte innsatte, og det bør fremgå av loven eller merknader at det skal foreligge en medisinsk vurdering av hvordan den innsattes helsetilstand kan påvirkes av utelukkelse, og at dette skal vurderes fortløpende. Endelig bør regelverket inneholde en sikkerhetsventil for tilfeller der fengselet finner at den innsattes helsetilstand gjør det uforsvarlig å holde vedkommende utelukket, og fremgå av lov eller merknader at regionalt nivå i slike tilfeller skal vurdere tiltak som overføring til en annen gjennomføringsform, et annet fengsel, eller annet.

*Advokatforeningen* slutter seg til forslaget, men mener at det bør innarbeides i lovteksten en regel om isolasjonsfradrag. Høringsinstansen mener at isolering av innsatte på grunn av smittevern hensyn er mer omfattende og mer belastende for en innsatt enn for de fleste andre i samfunnet.

*Jussbuss*, med tilslutning fra *Rettspolitisk forening*, mener det er kritikkverdige at det hittil ikke har vært en tydelig hjemmel for å utelukke innsatte av smittevern hensyn. Høringsinstansene

støtter at bestemmelsen krever en konkret vurdering av den innsatte. Det bør fremgå av regelverket at utelukkelse bare kan skje dersom tiltaket er nødvendig og lempeligere tiltak ikke er tilstrekkelige. Bestemmelsen bør pålegge en plikt til å konferere helsepersonell før det besluttes utelukkelse. Det må fremgå av vedtaket om utelukkelse hvorfor fortsatt utelukkelse er nødvendig. CPTs anbefaling for kompensasjon er at innsatte skal tilbys menneskelig kontakt hver dag. Departementet har ikke redegjort for om kompenserende tiltak i minst to timer skal forstås som meningsfull menneskelig kontakt i minst to timer. Jussbuss (og Rettspolitisk forening) går noe inn på begrepet «meningsfull menneskelig kontakt», og understreker blant annet at hva som utgjør meningsfull menneskelig kontakt vil variere fra innsatt til innsatt. De mener at det må fremgå av loven at kriminalomsorgen skal tilrettelegge for meningsfull menneskelig kontakt hver dag, og at denne kan gjennomføres med digitale hjelpemidler dersom det ikke er mulig med fysisk gjennomføring. Innsatte som er utelukket etter bestemmelsen bør som hovedregel få utvidet tid til videobesøk og telefoning. Det bør fremgå av loven at kriminalomsorgen plikter å tilby kompenserende tiltak som kan motvirke skadevirkningene av isolasjon så langt det er praktisk mulig og ikke sikkerhetsmessig betenkelig.

*Gatejuristnettverket* ser nødvendigheten av tiltak for å unngå smittespredning i fengslene, men mener det er viktig at utelukkelse fra fellesskapet er begrunnet i nasjonale regler som alle må forholde seg til, og at det ikke bør lages egne regler for fengsel. Isolasjon bør unngås så langt som overhodet mulig, og det bør fremgå av bestemmelsen at innsatte som utelukkes på grunn av symptomer så raskt som mulig skal gis mulighet til å bli testet. Videre mener høringsinstansen at det bør fremgå av bestemmelsen av vurderingen skal nedtegnes skriftlig og kan påklages.

### 4.3 Departementets vurdering

Med sin særegne virksomhet og til dels uhen-siktsmessige bygningsmasse, har kriminalomsorgen begrensede muligheter til å overholde anbefalinger om avstand i et ordinært fellesskap. Hittil har kriminalomsorgen i stor grad lyktes med å forhindre spredning av covid-19 i fengsel. Dagens bestemmelser i straffegjennomføringsloven om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte er imidlertid utformet primært med tanke på tilfeller av uønsket adferd fra innsatte selv, og gir ikke en

hensiktsmessig regulering for en smittesituasjon med covid-19.

I medhold av smittevernloven kan det gis pålegg blant annet om isolasjon og karantene. I tillegg gir helsemyndighetene råd om forebygging av smitte, både generelt for alle i samfunnet og for fengslene. Generelt i samfunnet vil det å redusere skadevirkninger av pandemien i hovedsak basere seg på at befolkningen frivillig slutter opp om ulike tiltak for å redusere risiko for spredning av viruset. Også i fengsel vil frivillighet være det beste. Fordi det ikke alltid kan påregnes frivillighet fra innsatte, og fordi mange innsatte har helsemessige utfordringer, og det også av andre grunner er viktig å unngå omfattende smittespredning i fengslene, kan likevel ikke smittevernet i fengsel baseres utelukkende på frivillighet. Etter departementets vurdering bør kriminalomsorgen ha anledning til å sørge for at helsemyndighetenes vurderinger følges opp, om nødvendig ved å beslutte at en innsatt helt eller delvis skal holdes utenfor fangefellesskapet. Dette kommer til uttrykk i forslaget til § 45 b.

I dagens situasjon har helsemyndighetene gitt regler om isolasjon for den som er (eller sannsynligvis er) smittet av covid-19. Videre er det gitt regler om karantene dersom man har vært på reise til et land med mye smitte, eller er nærkontakt til en som er smittet. I tillegg til regler om isolasjon og karantene, har helsemyndighetene et generelt råd om at personer med symptomer på luftveisinfeksjoner skal holde seg hjemme. På samme måte som alle disse tiltakene er vesentlige for å redusere smittespredningen i samfunnet, kan utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte være viktig for å unngå smittespredning i fengslene. Formålet med utelukkelse, som vil være å beskytte helse ved å redusere risikoen for smitte av covid-19, er blant de formålene som EMK artikkel 8 anerkjenner, og således legitimt. Bestemmelsen bør utformes på en måte som gir uttrykk for at inngrepet må være nødvendig og forholdsmessig i det enkelte tilfellet.

I lys av høringsuttalelsene har departementet bearbeidet forslaget til § 45 b, slik at det nå blir klarere hvilke grunnvilkår som må være oppfylt for at det kan besluttes utelukkelse i medhold av bestemmelsen. Etter forslaget vil det være i tilfeller der den innsatte er i en situasjon som etter smittevernloven med tilhørende regelverk krever isolasjon eller karantene, eller har symptomer på covid-19, at det kan være aktuelt å beslutte utelukkelse. Videre fremgår det at kriminalomsorgen må foreta en konkret vurdering av situasjonen for den aktuelle innsatte, og at utelukkelsen må være

nødvendig for å forebygge smitte, og ikke kan utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Det ligger videre i bestemmelsen at helsepersonell så vidt mulig skal konfereres før det besluttes utelukkelse på grunn av symptomer, og i tillegg orienteres i ettertid. Siden bestemmelsen skal legge til rette for at helsemyndighetens pålegg og anbefalinger kan følges opp i fengsel, er det vanskelig å unngå at bestemmelsen viser til vurderinger både fra myndigheter etter smittevernloven og kriminalomsorgen. Det skal imidlertid ikke være tvil om at det er kriminalomsorgen som treffer beslutning om utelukkelse av den enkelte innsatte på grunnlag av bestemmelsen. Kriminalomsorgen må også vurdere spørsmålet om utelukkelse vil være uforholdsmessig. Gjennom den kontakten kriminalomsorgen må ha med helsetjenesten ved spørsmål om utelukkelse på grunnlag av symptomer, vil imidlertid også helsetjenesten måtte ta del i denne vurderingen.

Norske fengsler drives etter den såkalte importmodellen. Det betyr at det er de samme instanser som leverer tjenester til befolkningen for øvrig, som leverer tilsvarende tjenester til fengselsinnsatte. Spørsmål om hvem som skal tilbys testing, og selve testingen, hører under helsemyndighetene. På samme måte som for andre helsetjenester, vil kriminalomsorgens forpliktelse være begrenset til å legge til rette for at helsetjenesten kan gjennomføre testing, når dette kan bidra til å redusere behovet for at den innsatte utelukkes fra fellesskapet av smittevern hensyn.

Isolasjon og negative konsekvenser av isolasjon må søkes unngått gjennom aktivitet og andre kompenserende tiltak, jf. forslaget til § 45 b tredje ledd. Det vil være viktig å redusere risikoen for at innsatte skal oppleve utelukkelse av smittevern hensyn som en ekstra straff, med tilhørende fare for at symptomer skjules eller underkommuniseres. Under høringen er det tatt opp at forslaget til § 45 b siste ledd krevde kompenserende tiltak, uten at det var avklart hva som ligger i dette sammenlignet med uttrykket «meningsfull menneskelig kontakt».

Med meningsfylt menneskelig kontakt menes gjerne kontakt ansikt til ansikt, og ut over den kontakten som finner sted gjennom utførelse av arbeidsoppgaver som utdeling av mat eller medisiner, renhold mv. I en pandemi vil det være mer krevende og risikofylt å sørge for slik kontakt enn ellers, blant annet fordi den krever bruk av smittevernutstyr. Departementet vil derfor ikke foreslå en unntaksfri regel om meningsfylt menneskelig kontakt. Jussbuss, med tilslutning fra Rettspolitisk forening, har gitt uttrykk for at det bør fremgå av



loven at kriminalomsorgen skal tilrettelegge for meningsfull menneskelig kontakt hver dag, og at denne kan gjennomføres med digitale hjelpemidler dersom det ikke er mulig med fysisk gjennomføring. Departementet ser at bestemmelsen bør nevne meningsfylt menneskelig kontakt, og har lagt dette inn i forslaget til § 45 b tredje ledd.

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 medinnsatte 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 felles-

skapet 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.

## 5 Tiltak for å kunne tilpasse antall innsatte til kapasiteten i kriminalomsorgen

### 5.1 Bakgrunn og gjeldende rett

I første fase under pandemien ble antallet innsatte i fengsel redusert. Fra 12. mars til 1. mai 2020 ble antall innsatte redusert fra ca. 3200 til ca. 2600, og tallet var mellom 2600 og 2700 frem til begynnelsen av juli. Deretter økte det gradvis igjen (3148 innsatte i fengsel per 5. november 2020). Reduksjonen i første fase ble oppnådd blant annet gjennom at færre enn normalt ble innkalt til straffegjennomføring, og gjennom fremskutt løslatelse og beslutning om straffavbrudd.

Avhengig av hvordan situasjonen med covid-19 utvikler seg, kan det igjen bli behov for å redusere antall innsatte. Behovet kan skyldes både at det av smittevern hensyn må være større fysisk avstand mellom mennesker, og at det må tas høyde for større fravær enn normalt blant de ansatte. Det å redusere antall innsatte er i tråd med internasjonale anbefalinger og viktig for å begrense smitterisikoen i fengslene. Dermed er det også viktig å sørge for at kriminalomsorgen har hensiktsmessige hjemler for å tilpasse antallet innsatte til kapasiteten.

Antallet innsatte vil kunne justeres 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. Kriminalomsorgsdirektoratet har tatt opp med departementet at det likevel er behov for særskilte hjemler.

I en tidlig fase av pandemien traff kriminalomsorgen et betydelig antall vedtak om *straffavbrudd*. Senere, i forbindelse med behandlingen av Prop. 111 L (2019–2020), traff Stortinget 19. mai 2020 følgende anmodningsvedtak (vedtak nr. 591):

«Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det så langt som mulig ikke skal iverksettes soningsavbrudd mot den innsattes ønske. Andre tiltak skal alltid vurderes før soningsavbrudd iverksettes.»

På bakgrunn av dette vedtaket ba Justis- og beredskapsdepartementet i mai 2020 om at Kriminalomsorgsdirektoratet gjorde det som var nødvendig for å sikre at § 45 c om straffavbrudd ble praktisert innenfor de rammene som Stortingets vedtak angir. I henhold til rapportering fra Kriminalomsorgsdirektoratet ble det ikke truffet nye vedtak om straffavbrudd fra fengsel etter bestemmelsen etter midten av mai måned.

Kriminalomsorgsdirektoratet har anbefalt en bestemmelse tilsvarende den nå opphevede § 45 c om straffavbrudd, men også vist til ulemper ved ordningen, i form av begrensede kontrollmuligheter overfor domfelte og negative reaksjoner på at avbruddet ikke regnes med ved beregning av soningstid. Som et alternativ til straffavbrudd har direktoratet pekt på en utvidet adgang til straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

*Prøveløslatelse med vilkår om elektroniske kontrolltiltak* etter den nå opphevede § 45 b er det begrenset erfaring med, og per 28. august 2020 var bare to domfelte prøveløslatt under denne ordningen. Kriminalomsorgsdirektoratet ser på løslatelse etter nevnte bestemmelse som positivt for domfelte, og som en faktor som kan bidra til en vellykket prøveløslatelse. Samtidig har direktoratet påpekt at prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak reiser prinsipielle spørsmål som bør utredes før ordningen gis et større omfang, og at kriminalomsorgen har få virkemidler dersom forutsetningene for prøveløslatelsen endrer seg.

### 5.2 Høringen

I høringsnotatet av 23. oktober 2020 foreslo departementet ikke å forlenge daggjeldende §§ 45 b og 45 c om henholdsvis prøveløslatelse med vilkår om elektroniske kontrolltiltak og straffavbrudd.

For å sikre kriminalomsorgen tilstrekkelig fleksibilitet med hensyn til antall innsatte, foreslo departementet heller følgende bestemmelse:

§ 45 c *Straffegjennomføring utenfor fengsel*

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

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

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

Departementet kan begrense adgangen til å beslutte straffegjennomføring etter bestemmelsen her.

*Politihogskolen* er positiv til bestemmelsen, og peker på at ordningen innebærer at innsatte unngår uønskede soningsavbrudd med forlengelse av straffegjennomføringstiden som resultat. *Advokatforeningen* mener at bestemmelsen har fått en hensiktsmessig utforming, og uttaler at det er av stor betydning at innsatte ikke løslates med soningsavbrudd, men at det legges til rette for at

straffen kan gjennomføres utenfor fengsel. Også *Jussbuss*, med tilslutning fra *Rettspolitisk forening*, støtter forslaget.

*Kriminalomsorgsdirektoratet* er positiv til at det fremmes forslag som ivaretar behovet for å kunne redusere antall innsatte. Høringsinstansen er imidlertid noe bekymret for at den foreslåtte bestemmelsen i for stor grad begrenser utvalget av innsatte som kan overføres. Kravet om at den innsatte må ha gjennomført en tredel av straffen innebærer at bestemmelsen ikke nødvendigvis vil kunne avhjelpe kapasitetsutfordringer i like stor grad som den tidligere § 45 c om straffavbrudd, og direktoratet anbefaler at det ikke oppstilles et slikt krav. Det samme gjelder begrensningene i forslaget knyttet til bestemte lovbruddskategorier. Direktoratet støtter heller ikke bestemmelsens siste ledd om at departementet kan begrense adgangen til å beslutte straffegjennomføring i henhold til de tidligere leddene.

*Politidirektoratet* har uttalt følgende om de begrensninger som er foreslått for hvilke lovbruddskategorier som skal være unntatt fra adgangen etter § 45 c:

«Politidirektoratet mener at de opplistede unntakene er viktige pga. det straffbare forholdets art. Både hensynet til alminnelig rettsoppfatning og hensynet til fornærmedes sikkerhet vil i slike tilfeller gjennomgående gjøre seg gjeldende. De opplistede unntakene omfattes av politiets prioriterte sakstyper og omfattes også av sakstyper det er knyttet særlige bekymringer til som følge av de tiltak som er iverksatt i samfunnet pga. pandemien.

I andre saker hvor straffegjennomføring utenfor fengsel vil innebære en forhøyet sikkerhetsutfordring for fornærmede, legger Politidirektoratet til grunn at vilkåret i § 45 c om at «sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot» gjør at vilkårene for fotlenkesoning etter omstendighetene ikke er oppfylt, og ellers uansett vil kunne tilsi at det ikke besluttes. Direktoratet legger ellers til grunn at de hensynene som de opplistede unntakene ivaretar også kan gjøre seg gjeldende i andre saker og at kriminalomsorgen bør være tilbakeholdende med å beslutte straffegjennomføring utenfor fengsel der tunge allmennpreventive hensyn gjør seg gjeldende, eller i saker som gjelder integritetskrænkelser.»

Videre peker Politidirektoratet på at domfelte som er besluttet endelig utvist, etter straffegjennomføringsforskriften § 7-2 i utgangspunktet ikke skal

gjennomføre straff med elektronisk kontroll, mens samme begrensning ikke ligger inne i forslaget til § 45 c. Direktoratet uttaler at det generelt vil foreligge en unndragelsesfare for personer uten lovlig opphold som plikter å forlate landet etter endt soning, og at det derfor er viktig at det er tett samarbeid mellom politiet og kriminalomsorgen ved bruk av tiltak overfor innsatte som ikke har lovlig opphold i Norge.

*For Fangers Pårørende* støtter utvidet bruk av straffegjennomføring utenfor fengsel, og understreker betydningen av kravet om at alle samboende over 18 år må samtykke. Høringsinstansen peker videre på straffegjennomføringsforskriften § 7-9 om informasjon til barn, og mulighet til å uttale seg, og mener at denne skal gjelde også ved gjennomføring etter § 45 c.

*Stine Sofies Stiftelse* mener det er riktig vurdert at innsatte som er domfelt etter straffeloven kapittel 26 ikke skal kunne gjennomføre straff utenfor fengsel etter bestemmelsen. For øvrig bør kriminalomsorgen ha mer oppmerksomhet mot ofre, og legge begrensninger for innsatte med gjentatte brudd på kontakt- og besøksforbud, voldsutøvelse mot barn og andre forbrytelser mot barn. Dette bør presiseres i retningslinjer, forarbeider eller lovbestemmelsen.

*KRUS* ser behovet for å redusere antall innsatte av smittevern hensyn, og støtter forslaget. Høringsinstansen mener imidlertid at begrensningen i § 45 c først ledd tredje punktum for innsatte som gjennomfører straff for nærmere angitte kategorier lovbrudd bør være den samme som etter straffegjennomføringsforskriften § 7-2 fjerde og femte ledd for å gjennomføre straff med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 a. Både hensynet til den alminnelige rettsoppfatningen og enkel praktisering av regelverket tilsier en slik felles avgrensning, og *KRUS* antar at bestemmelsen likevel vil favne tilstrekkelig mange til at bestemmelsen oppfyller behovet.

*Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* fraråder å utvide målgruppen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll i dagens situasjon. Forbundet nevner at egnethetsvurderinger nå gjennomføres per telefon, og peker på at ansatte ikke vet om samtykke fra samboende er reelle fordi de ikke møter dem, men bare har telefonkontakt.

### 5.3 Departementets vurdering

Behovet for å kunne redusere antall innsatte dersom situasjonen med covid-19 tilsier det, er fortsatt til stede. Det foreslås derfor en regulering

som ivaretar dette behovet. Høringen har bekreftet vurderingen av at det, fremfor en ny bestemmelse om straffavbrudd for domfelte som soner i fengsel, bør foreslås en regel om straffegjennomføring utenfor fengsel, slik det ligger i forslaget her til § 45 c.

Forslaget til § 45 c er utformet med utgangspunkt i straffegjennomføringsloven § 16 a om straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel (ofte kalt fotlenkesoning eller straffegjennomføring med EK), men også med en hjemmel i § 45 c annet ledd for at den domfelte, inntil kriminalomsorgen har rukket å etablere det elektroniske kontrollregimet som ligger i fotlenkesoningen, kan gjennomføre straff ved såkalt hjemmesoning, normalt regulert i straffegjennomføringsloven § 16. Det ligger i § 45 c annet ledd at den domfelte da vil være utenfor fengsel, men at han eller hun må avstå fra å bruke rusmidler, og vil være underlagt de øvrige vilkår som kriminalomsorgen finner nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av straffen. Avhengig av forholdene i saken vil det kunne fastsettes omfattende vilkår, blant annet om at den domfelte skal oppholde seg på bestemte steder eller unnlate å ha samkvem med bestemte personer, jf. henvisningen i § 45 c annet ledd til § 16 annet til sjette ledd. Når det elektroniske kontrollregimet er på plass, vil den domfelte ha fotlenke og være underlagt de kontrolltiltakene som ligger i dette.

En av fordelene med en slik regel fremfor straffavbrudd fra fengselsstraff er at straffen vil gjennomføres istedenfor å gi grunnlag for soningskø. Fordi § 45 c viser til «normalreglene» i §§ 16 og 16 a, vil det dessuten være klarhet om kriminalomsorgens adgang til å stille vilkår. Ordningen innebærer at den domfelte fortløpende gjennomfører straffen. Dermed oppstår ikke de samme spørsmålene om «dobbelstraff» som har oppstått i kjølvannet av praktiseringen av den tidligere midlertidige bestemmelsen om straffavbrudd.

Hjemmelen som foreslås i § 45 c første ledd avviker fra de normale reglene for fotlenkesoning blant annet ved at bruken ikke skal være begrenset til tilfeller der den idømte ubetingede fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet løslatelse er maksimalt seks måneder (dette fremgår ved å sammenligne § 45 c første ledd med § 16 a første ledd, som det altså ikke henvises til). Det foreslås heller ikke en regel tilsvarende § 16 syvende ledd jf. § 16 a tredje ledd om at domfelte og fornærmende skal tilbys en gjenopprettende prosess.

Som en viktig begrensning foreslås det at straffegjennomføring etter § 45 c skal være ute-

lukket for de som gjennomfører straff for forbrytelser etter straffelovens kapittel 18 om terror- og terrorrelaterte handlinger, straffelovens kapittel 26 om seksuallovbrudd, straffeloven § 275 om drap og §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner. Under høringen har Kriminalomsorgsdirektoratet tatt til orde for at adgangen ikke bør begrenses på denne måten, og at det heller ikke bør være et krav at den domfelte har gjennomført en tredel av straffen. KRUS har derimot tatt til orde for at oppregningen bør være den samme som etter straffegjennomføringsforskriften § 7-2, som utelukker noen flere typer av lovbrudd, og pekt på hensynet til den alminnelige rettsoppfatningen og et oversiktlig regelverk. Utformingen av bestemmelsen krever en avveining mellom på den ene side behovet for at bestemmelsen er vid nok til at den kan oppfylle formålet, og på den annen side behovet for å holde fast ved den store hovedregelen om at fengselsstraff skal gjennomføres i fengsel. Departementet mener at det forslaget som har vært høring balanserer disse hensynene på en god måte, og fastholder derfor dette.

Siden bestemmelsen skal tjene som verktøy for å løse kapasitetsproblemer under pandemien, legges det heller ikke inn at det skal være en særskilt høy terskel for at den kan benyttes for domfelte som er siktet for nye straffbare forhold eller er besluttet utvist, slik det ligger i straffegjennomføringsforskriften § 7-2 siste ledd. Det ligger imidlertid som et grunnvilkår for anvendelse av bestemmelsen at det ikke må foreligge sikkerhetsmessige forhold som taler imot. Dette vilkåret har selvstendig betydning, og medfører blant annet at det ikke vil kunne besluttes overføring etter § 45 c dersom den domfelte er siktet for nye straffbare forhold som indikerer at det er sikkerhetsmessige betenkeligheter. På samme måte er det ikke gitt at alle som gjennomfører fengselsstraff, og som har gjennomført en tredel av straffen, vil kunne overføres etter § 45 c selv om de er dømt for andre typer lovbrudd enn de som er oppregnet i bestemmelsens første ledd tredje punktum; det vil i tillegg måtte foretas en sikkerhetsmessig vurdering av den konkrete domfelte.

Forslaget til § 45 c annet ledd, om gjennomføring utenfor fengsel *uten* elektronisk kontroll, avviker fra «normalregelen» i § 16 blant annet ved at det etter forslaget ikke vil være en betingelse at den domfelte har gjennomført halvdelen av straffetiden før vedkommende for en periode går over til soning utenfor fengsel. Derimot ligger det i inngangsvilkårene etter § 45 c første ledd at den

domfelte må ha gjennomført en tredel av den ubetingede straffen. Videre vil det ikke være et vilkår etter § 45 c annet ledd at tiltaket er «hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet», slik betingelsen normalt er, jf. § 16 første ledd. Begrunnelsen for dette siste er at det i denne sammenhengen er behovet for å kunne tilpasse antall innsatte til kapasiteten i kriminalomsorgen til forholdene under covid-19-pandemien, og ikke den enkelte innsattes utvikling, som er det primære.

Den sentrale forskjellen mellom straffegjennomføring etter henholdsvis første og annet ledd i § 45 c ligger i at kontrollnivået vil være ulikt. Det er bare ved gjennomføring etter første ledd at den domfelte har fotlenke. Til gjengjeld skal gjennomføring etter § 45 c annet ledd bare være for en kort periode der det er avklart at alle vilkår for gjennomføring med fotlenke er oppfylt, men det tekniske opp mot denne konkrete domfelte ennå ikke er på plass. Det fremgår innledningsvis av § 45 c at det ikke må foreligge sikkerhetsmessige forhold som taler imot de gjennomføringsmåtene som ligger i bestemmelsen, og at bruken av hjemmelen vil være begrenset til situasjoner der kapasiteten i kriminalomsorgen krever det.

Det ligger i straffegjennomføringsforskriften § 7-9 at barn som berøres av en beslutning om straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal få mulighet til å uttale seg før beslutningen tas, og at barnelova § 31 gjelder tilsvarende. Det tas ikke en tilsvarende bestemmelse inn i lovteksten her, men departementet legger til grunn at kriminalomsorgen vi ivareta barns rett etter barnekonvensjonen mv. til å motta informasjon og uttale seg.

Det lå i siste ledd i det forslaget til § 45 c som var på høring at «Departementet kan begrense adgangen til å beslutte straffegjennomføring etter bestemmelsen her». I merknader til forslaget var nevnt blant annet at bestemmelsen utelukkende var ment å gjelde generelle beslutninger (ikke avgjørelser om domfelte enkeltvis), og at det normalt vil være hensiktsmessig å gi slike beslutninger i forskrifts form, men at det for en midlertidig ordning som den aktuelle kan være mer nærliggende enn ellers å gi generelle instruksjoner uten forskrifts form, og at forslaget i høringsnotatet synliggjør dette. Under høringen har Kriminalomsorgsdirektoratet gitt uttrykk for bekymring for at departementets adgang vil kunne medføre at handlingsrommet etter bestemmelsen blir begrenset, og argumentert for at eventuelle innskrenkninger bør fastsettes i lov eller forskrift. Lovforslaget her er justert til at departementet kan gi

forskrifter som begrenser adgangen til å beslutte straffegjennomføring etter bestemmelsen. Hverken justeringen eller selve bestemmelsen er ment

å innebære særskilte begrensninger i departementets alminnelige adgang til å styre kriminalomsorgen.

## 6 Straffavbrudd ved straffegjennomføring i samfunnet

### 6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Samfunnsstraff og bøteteneste gjennomføres ofte i samarbeid mellom friomsorgen og en ekstern oppdragsgiver. I den første fasen av pandemien kunne avtalte oppdrag i mange tilfeller ikke gjennomføres. Årsaken til dette var særlig at aktiviteten ville innebære mer fysisk samvær enn anbefalingene fra helsemyndighetene tillot, eller at oppdragsgiver innstilte sin virksomhet. Det ble nødvendig å avbryte gjennomføringen av straff i samfunnet i mer enn 500 tilfeller. Bortfall av planlagte aktiviteter kan i noen grad avhjelpes gjennom individuelle samtaler og arbeidsgrupper i regi av kriminalomsorgen, men i praksis kan det igjen bli umulig å gjennomføre straffen i planlagt omfang.

Program mot ruspåvirket kjøring gjennomføres med en individuell del og en gruppedel, og også for gjennomføring av slik straff kan det bli nødvendig med avbrudd som følge av reguleringer knyttet til gruppestørrelse.

Straffegjennomføringsloven § 57 gir hjemmel for avbrudd fra samfunnsstraff, mens straffegjennomføringsforskriften og forskrift om program mot ruspåvirket kjøring inneholder regler om avbrudd fra henholdsvis bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring. Bestemmelsene er imidlertid ikke utformet med tanke på tilfeller der det er en pandemi som er årsaken til at straffen ikke kan gjennomføres som planlagt. Kriminalomsorgsdirektoratet har således anbefalt at det vedtas en hjemmel for å beslutte straffavbrudd på grunn av covid-19 for straffegjennomføring i samfunnet.

### 6.2 Høringen

Departementet har hatt på høring følgende forslag:

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

Kriminalomsorgen kan beslutte å utsette straff i samfunnet som 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 er lenger enn hindringen må antas å vare.

*Politihøgskolen* støtter departementets vurdering av straffavbrudd ved gjennomføring av samfunnsstraff som langt mindre konsekvensfylt for domfelte enn straffavbrudd fra fengselsstraff, og mener at bestemmelsen innebærer en akseptabel løsning.

*KRUS* støtter forslaget. For at domfelte som allerede har påbegynt straffegjennomføringen skal fanges opp, anbefaler høringsinstansen at man i bestemmelsen benytter uttrykksformen «utsette eller avbryte gjennomføringen av straff».

*Kriminalomsorgsdirektoratet* anbefaler at ordet «utsette» erstattes med «avbrytes», og at det tilføyes i bestemmelsen at det kan fastsettes vilkår for straffavbruddet på lik linje som i straffegjennomføringsloven § 57. For øvrig er Kriminalomsorgsdirektoratet positiv til bestemmelsen.

*Fellesorganisasjonen* mener at det så langt mulig må unngås straffavbrudd for ungdom som gjennomfører samfunnsstraff. Unge i aldersgruppen 18–23 år bør prioriteres med hensyn til å få iverksatt og gjennomført samfunnsstraffen. Normalt er det flere aktører rundt ungdom som friomsorgen kan samarbeide med om innholdet i straffen, og ved et tettere samarbeid med skolen kan man eksempelvis legge noen av skoletimene inn i gjennomføringsplanen. Gjennomføring av samfunnsstraff bør prioriteres foran bøtestraff, blant annet fordi bøteteneste ikke er en rettighet for den enkelte, og denne gruppen ikke har en ufravikelig definert gjennomføringstid.

*Stine Sofies Stiftelse* mener at offerperspektivet må stå sterkt i vurderingen etter bestemmelsen, og særlig innsatte som er dømt etter straffeloven kapittel 26 eller for andre forbrytelser overfor barn, eller gjentatt har brutt kontakt- og besøksforbud, bør ikke kvalifisere til straffavbrudd etter bestemmelsen. Dette bør presiseres i retningslinjer, forarbeider eller lovbestemmelsen.

*Jussbuss*, med tilslutning fra *Rettspolitisk forening*, peker på negative sider ved at straffe-

gjennomføringen avbrytes, og mener at kriminalomsorgen må finne alternative tiltak dersom planlagt aktivitet ikke kan gjennomføres.

*Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* mener at straffavbrudd er uheldig for den som blir berørt, og peker på at straffen må tas igjen, med tilhørende fare for at køen blir større.

### 6.3 Departementets vurdering

Straffavbrudd innebærer at straffegjennomføringen trekker ut i tid, og er således til ulempe for den som skal gjennomføre straffen. Ulempen er imidlertid langt mindre for den som gjennomfører straff i samfunnet enn ved fengselsstraff, siden den domfelte jo ikke er fratatt friheten og langt på vei kan leve et normalt liv parallelt med at straffen gjennomføres.

Formålet med en lovhjemmel vil være å sikre et klart rettsgrunnlag for at kriminalomsorgen skal kunne beslutte straffavbrudd når dette er nødvendig fordi straffen i en periode ikke kan gjennomføres på grunn av kapasitetsmessige forhold eller smittevern hensyn. Dette er hensyn som rettmessig kan begrunne inngrep i den enkeltes rettigheter etter EMK artikkel 8.

For samfunnet er det en ulempe ved straffavbrudd at avbruddet kan gi grunnlag for kø, siden den resterende straffen skal gjennomføres når forholdene tillater det igjen. Men erfaring viser at det kan være vanskelig å komme helt utenom avbrudd dersom mange virksomheter stenges ned. På denne bakgrunnen foreslår departementet en lovhjemmel som klart gir uttrykk for at det kan besluttes avbrudd i gjennomføringen av samfunnsstraff, bøteteneste og program mot ruspåvirket kjøring dersom straffen ikke lar seg gjennomføre på grunn av pålegg eller anbefaling fra helsemyndighetene eller endringer hos kriminalomsorgens oppdragsgivere, jf. forslaget til § 45 d. Av hensyn til den som skal gjennomføre straffen, og til samfunnets behov for å få straffen gjennomført, ligger det i forslaget at straffavbrudd bare kan besluttes for en begrenset, nærmere angitt tid.

Avbrudd kan bare besluttes på grunnlag av § 45 d når gjennomføringen ikke kan skje som planlagt. Det ligger i sakens natur at det kan være vanskelig å forutse hvor stort behovet for å avbryte straffegjennomføringen blir. Ved anvendelse av bestemmelsen må kriminalomsorgen blant annet legge vekt på ulemper for de som gjennomfører straffen. Generelt vil straffavbrudd

kunne fremstå som mer belastende for en mindreårig, med et barns tidsperspektiv, enn for en voksen. Departementet er således enig med Fellesorganisasjonen i at straffavbrudd for ungdom som gjennomfører samfunnsstraff så vidt mulig bør unngås, og dette er lagt inn i lovteksten. Denne særskilte reguleringen forbeholdes imidlertid mindreårige (under 18 år), og omfatter dermed ikke gruppen 18–23 år, slik høringsinstansen har tatt til orde for.

Under høringen har Kriminalomsorgsdirektoratet tatt opp at det bør kunne stilles vilkår for avbrudd etter straffegjennomføringsloven § 57. Etter § 57 annet punktum kan det, når det fremstår som nødvendig for at avbruddet skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, ved avbrudd fra samfunnsstraff stilles vilkår som nevnt i § 58 første ledd. Vilkårene nevnt i § 58 første ledd inkluderer pålegg om å overholde bestemmelser om oppholdssted, unnlate å ha samkvem med bestemte personer, unnlate å bruke berusende eller bedøvende midler, eller overholde bestemmelser om meldeplikt for politiet eller kriminalomsorgen. Adgangen til å stille vilkår etter disse reglene må ses i lys av at det normalt har vært forhold på den domfeltes side som aktualiserer spørsmålet om straffavbrudd. Når det – som nå – er en pandemi som forårsaker behovet, er det ikke åpenbart at adgangen til å stille vilkår bør være helt den samme. Det vises til at spørsmålet i denne sammenhengen gjelder vilkår under avbruddstiden for personer som ikke i utgangspunktet er frihetsberøvet. Også for denne kategorien kan det foreligge sikkerhetsmessige hensyn som taler imot straffavbrudd, men det er altså tale om avbrudd fra en situasjon der personene i utgangspunktet ikke er frihetsberøvet, og hvor straffegjennomføringen skal gjenopptas uten avkortning når hindringen er passert.

Etter departementets vurdering bør utgangspunktet være at det ikke skal stilles vilkår for straffavbrudd etter bestemmelsen her. For å fange opp tilfeller der det av sikkerhetsmessige grunner er behov for å følge med på en person som i utgangspunktet er under straffegjennomføring, foreslås det likevel at kriminalomsorgen etter en konkret vurdering skal kunne stille vilkår om at en person innen bestemte tidspunkter skal melde seg for kriminalomsorgen. Det vises til forslaget til § 45 d annet ledd. Oppstår det tilfeller der meldeplikt ikke er tilstrekkelig, må kriminalomsorgen heller innrette straffegjennomføringen for akkurat denne innsatte på en måte som lar seg gjennomføre uten avbrudd.



## 7 Nektelse av permisjon eller frigang fra fengselsstraff

### 7.1 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. Etter straffegjennomføringsforskriften § 3-30 kan permisjon normalt gjennomføres etter en sammenhengende frihetsberøvelse på minst fire måneder, forutsatt at domfelte har gjennomført minst en tredel av straffetiden. Domfelte med lengre straffetid enn fengsel i 12 år kan innvilges permisjon etter fire års sammenhengende straffegjennomføring. Velferdsp permisjon kan innvilges også tidligere i gjennomføringsløpet.

Etter straffegjennomføringsloven § 20 kan en innsatt 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. Det er fastsatt i straffegjennomføringsforskriften § 3-14 at frigang som hovedregel først kan påbegynnes etter en sammenhengende frihetsberøvelse på minst fire måneder, og at domfelte i tillegg må ha gjennomført minst en tredel av straffetiden. Videre følger det av forskriften at frigang som hovedregel ikke skal innvilges for mer enn ett år.

Ett av tiltakene som ble iverksatt i første fase under pandemien, var at innsatte i en periode ikke fikk innvilget permisjon og frigang. Med et uoversiktlig smittebilde anså kriminalomsorgen det nødvendig å begrense utganger fra fengsel, for på den måte å redusere risikoen for at smitte ble bragt inn i fengsel. Kriminalomsorgsdirektoratet mener ikke at loven stenger for dette, men ser det som en klar fordel om det etableres en lovhjemmel om dette som fjerner tvil og diskusjon om hjemmelsgrunnlaget for å nekte permisjon og frigang.

### 7.2 Høringen

Departementet har hatt på høring følgende forslag:

#### § 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 smitte- eller helsefare. Ved vurderingen av nektelse eller omgjøring skal det blant annet legges vekt på den velferdsmessige betydningen av permisjonen eller frigangen for den innsatte, og om det vil være stor smittefare knyttet til den aktiviteten som permisjonen eller frigangen skal benyttes til.

*Politihøgskolen* og *KRUS* er positive til bestemmelsen. *KRUS* mener at det bør utarbeides retningslinjer hvor det klart fremgår at bestemmelsen ikke åpner for rutinemessig nektelse av permisjon eller frigang.

*Kriminalomsorgsdirektoratet* støtter lovforslaget, men har enkelte merknader til omtalen av det i høringsnotatet. Direktoratet tar også opp at regelverket, foruten tilfeller der det er sikkerhetsmessige hensyn som gjør seg gjeldende, ikke gir anvisning på en «mellomting» mellom permisjon og nektelse, i form av permisjon med vilkår, eksempelvis om begrensninger i oppholdssted, kontaktkrets, bruk av kollektivtransport o.l. En slik mulighet bør etter høringsinstansens syn være tilgjengelig i tilfeller der terskelen for å nekte permisjon ikke er nådd.

*Helsedirektoratet* anbefaler at det skal fremgå av ordlyden at vurderingen av om noe innebærer «en særskilt smitte- eller helsefare» og «stor smittefare», alltid skal gjøres i samråd med helse-tjenesten/kommunens smittevernlege.

*Advokatforeningen* mener at det bør inntas i bestemmelsen at fengselet skal innhente råd fra kommunens smittevernoverlege før permisjoner og frigang inndras av smittevernhensyn, og peker på at dette er hensyn som anstalten selv ikke har

tilstrekkelig kompetanse til å vurdere. Høringsinstansen viser videre til at permisjoner og frigang er av særlig stor velferdsmessig betydning for innsatte, og mener at saksbehandlingen derfor bør være grundigere enn det som fremgår av lovforslaget.

*For Fangers Pårørende* understreker viktigheten av kontakt mellom innsatte og pårørende, og betydningen av permisjon og frigang for den innsattes rehabilitering og livskvalitet. Som for besøk, mener foreningen at det bør tas inn i bestemmelsen at det å nekte permisjon og frigang av smittevernhensyn bør undergis en smittevernfaglig vurdering og alltid forelegges helse-tjeneste/kommunens smittevernoverlege.

*Jussbuss*, med tilslutning fra *Rettspolitisk forening*, mener at det er hensiktsmessig med en tydeligere hjemmel for hvilke avveininger som skal gjøres før permisjon og frigang eventuelt nektes, og at terskelen for nektelse må være høy. Ved nektelse må kriminalomsorgen legge til rette for digital deltakelse. Blant annet er dette særlig viktig for undervisning og gjennomføring av eksamener.

*Gatejuristnettverket* mener at det bør presiseres nærmere i bestemmelsen hva særskilt smitte- eller helsefare betyr, slik at det ikke blir opp til den enkelte saksbehandler i kriminalomsorgen å tolke dette. Nettverket mener at det er viktig å presisere at det for disse tilfellene må være smitte- eller helsefare utover den normale risikoen med å bevege seg ute i samfunnet. Det bør dessuten fremgå av bestemmelsen at vedtaket skal nedtegnes skriftlig og kan påklages.

### 7.3 Departementets vurdering

Det ligger i straffegjennomføringsloven §§ 33 og 20 at kriminalomsorgen «kan» innvilge permisjon og frigang når vilkårene for dette er oppfylt. Kriminalomsorgen må behandle søknader om permisjon og frigang i samsvar med alminnelige krav til saklighet og god forvaltningsskikk, men den enkelte har ikke et rettskrav på å få innvilget søknaden.

Departementet ser at retur fra permisjon og frigang kan representere en smitterisiko som det igjen kan oppstå behov for å redusere. Juridisk sett er det i utgangspunktet ikke behov for en ny regel om at kriminalomsorgen kan avslå søknad om permisjon eller frigang når behovet for å redusere faren for å få smitte inn i fengselet tilsier det. Derimot kan det være behov for en uttrykkelig hjemmel for at kriminalomsorgen også skal kunne trekke tilbake en allerede innvilget permisjon eller frigang, slik at adgangen ikke vil avhenge av om de alminnelige kravene for omgjøring av et vedtak etter forvaltningsloven § 35 er oppfylt. På samme måte som nektelse av besøk, jf. § 45 a, bør imidlertid spørsmålet om ikke å innvilge permisjon eller frigang bero på en konkret vurdering, der det blant annet legges vekt på betydningen av permisjonen eller frigang for den innsatte, og på hvor stor smitterisiko det må antas å ligge i den aktiviteten den innsatte ønsker å bruke permisjonen eller frigangen til. Departementet foreslår derfor en lovbestemmelse med hjemmel både for å avslå og for å trekke tilbake en allerede innvilget søknad om permisjon eller frigang, jf. forslaget til § 45 e. Det er tilføyd i bestemmelsen at helsepersonell så vidt mulig skal konfereres før det treffes beslutning på grunnlag § 45 e.

Nektelse og omgjøring av permisjon og frigang er enkeltvedtak i forvaltningsloven forstand, og skal i utgangspunktet nedtegnes skriftlig og begrunnes, jf. forvaltningsloven kapittel V. Videre er vedtaket gjenstand for klage til overordnet nivå i kriminalomsorgen, jf. samme lov kapittel VI. Straffegjennomføringsloven § 7 gir enkelte unntak fra forvaltningsloven. Blant annet følger det av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav b at saksbehandlingen kan være muntlig når tidsmessige grunner gjør det nødvendig. Departementet viser til de reglene som normalt gjelder for saksbehandlingen. På samme måte som for besøk (punkt 3 ovenfor), ser ikke departementet at det i denne sammenheng bør stilles større krav til saksbehandlingen enn det som ligger i disse.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

De bestemmelsene som foreslås i denne proposisjonen skal bidra til å sikre forsvarlige forhold i fengslene og friomsorgen under covid-19-pandemien. Forslagene til §§ 45 a, 45 b og 45 e gjelder innsatte i fengsel, og tiltakene (nektelse av besøk, utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte og nektelse av permisjon eller frigang) kan oppleves som inngripende for dem. Forslaget til § 45 d om straffavbrudd for den som gjennomfører straff i samfunnet, kan på samme måte oppleves negativt for denne gruppen. Reglene er imidlertid utført på en måte som innebærer at tiltakene bare skal benyttes når forholdene krever det, og tiltakene skal vurderes i relasjon til den enkelte domfelte eller innsatte og slik at de ikke medfører en uforholdsmessig belastning på den enkelte.

Forslaget til § 45 c åpner i prinsippet for en lettere gjennomføringsform, og kan således ikke anses inngripende overfor den domfelte. Muligheten for straffegjennomføring etter bestemmelsen vil dessuten være betinget av samtykke fra den domfelte og eventuelle andre personer over 18 år som denne bor sammen med, og av kriminalomsorgens kapasitet til å gjennomføre straff med fotlenke utenfor fengsel.

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

## 9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

### Til § 45 a

Det vises til punkt 3 i proposisjonen her. Forslaget tilsvarer den § 45 a som ble vedtatt ved lov 26. mai 2020 nr. 49 på bakgrunn av Prop. 111 L (2019–2020) og Innst. 287 L (2019–2020), og gjaldt frem til 1. november 2020. For merknader vises til nevnte proposisjon.

### Til § 45 b

Det vises til punkt 4 i proposisjonen her. Bestemmelsen gjelder utelukkelse av innsatte fra fellesskap med andre innsatte for å forebygge spredning av koronaviruset i fengsel. Den er en særskilt hjemmel for håndtering av fare for spredning av koronaviruset i fengsel, og påvirker ikke rekkevidden av straffegjennomføringsloven § 37 og andre bestemmelser om utelukkelse fra fangefellesskapet.

*Første ledd første punktum* åpner for at det i følgende situasjoner kan være aktuelt at kriminalomsorgen treffer beslutning om at en innsatt skal være utelukket fra fellesskapet med andre innsatte på grunnlag av § 45 b;

- det foreligger en beslutning i medhold av smittevernloven som innebærer at innsatte skal være i isolasjon eller karantene
- den innsatte har symptomer som er forenlig med covid-19.

Vilkårene for at det kan besluttes utelukkelse i slike tilfeller, er videre at utelukkelse er nødvendig for å forebygge smitte, at utelukkelse ikke vil innebære et uforholdsmessig inngrep overfor den innsatte, og at kriminalomsorgen har vurdert disse vilkårene opp mot akkurat den innsatte som utelukkelsen gjelder. Bestemmelsen åpner således ikke for rutinemessig utelukkelse, men krever konkrete vurderinger.

Beslutningen i medhold av smittevernloven kan være av generell karakter (dvs. gjelde alle innbyggere i en nærmere angitt situasjon) eller være knyttet til en mindre gruppe eller den konkrete innsatte. Den trenger således ikke være rettet konkret mot fengselssituasjonen spesielt. Krimi-

nalomsorgen skal ikke overprøve beslutninger fra andre myndigheter etter smittevernloven, men må vurdere hvordan slike beslutninger best mulig kan gjennomføres.

Etter *første ledd annet og tredje punktum* er kriminalomsorgen forpliktet til å trekke inn helsepersonell når det er aktuelt å beslutte utelukkelse på grunn av symptomer på covid-19. Denne plikten er en naturlig konsekvens av at kriminalomsorgens personell normalt ikke har helsefaglig kompetanse. Begrunnelsen for at plikten etter annet 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 om helsepersonell er konferert på forhånd eller ei, skal kriminalomsorgen straks orientere helsetjenesten om beslutning om utelukkelse etter § 45 b på grunn av symptomer som er forenlig med covid-19. 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.

Det ligger i henvisningen i *annet ledd første punktum* til § 37 fjerde ledd at utelukkelse etter § 45 b ikke skal opprettholdes lenger enn nødvendig, og at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for tiltaket. Henvisningen 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 b. I tilfeller med karantene vil fristene etter § 37 femte og sjette ledd i mange tilfeller ikke få betydning, fordi karantenetiden er kortere enn tidsforløpet før overordnet nivå skal bringes inn, men for en mindreårig som utelukkes ligger det i § 37 femte ledd at beslutningen omgående skal meldes til regionalt nivå. Henvisning til § 37 syvende ledd synliggjør at også utelukkelse etter § 45 b skal brukes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, skal tilses av ansatte flere ganger daglig. Lege

skal varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold, og innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn.

*Annet ledd annet 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. Tilretteleggingen kan omfatte både at helsepersonell kommer til fengselet og at domfelte testes utenfor, eksempelvis før vedkommende kommer inn i fengselet.

*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 kompensierende 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.

#### Til § 45 c

Det vises til punkt 5 i proposisjonen her. Bestemmelsens *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. I dagens situasjon med covid-19 i samfunnet kan kapasiteten i kriminalomsorgen bli redusert, enten fordi fengslene av smittevernhensyn ikke kan romme like mange innsatte som vanlig, eller fraværet blant de ansatte blir større enn normalt på grunn av covid-19 eller smittevernhensyn. 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 for-

hold 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 c 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 c. 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 c 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 c 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 straffegjennomføringsfor-

skriften § 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 c 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 c 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 hjemmesoneing uten fotlenke som venter lenge på at kriminalomsorgen skal få kapasitet til å etablere den elektroniske kontrollen.

Adgangen etter § 45 c annet ledd er bare til stede når den domfeltes situasjon og kriminalomsorgens kapasitet er som beskrevet i § 45 c 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 c 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 rus-

midler mv. Det følger av § 45 c 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 c 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 c 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 c.

#### *Til § 45 d*

Det vises til punkt 6 i proposisjonen her. 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. Bestemmelsen påvirker ikke adgangen til å beslutte straffavbrudd på grunnlag av straffegjennomføringsloven § 57. Det følger av *første ledd annet punktum* at avbrudd etter bestemmelsen 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 er ment å tydeliggjøre at kriminalomsorgen må prioritere straffegjennomføring for mindreårige, med det nødvendige samarbeid med eksterne aktører dette forutsetter, foran andre grupper som er mindre sårbare. Bakgrunnen er at straffavbrudd subjektivt sett vil kunne fremstå som 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

beslattes 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 § 45 e*

Det vises til punkt 7 i proposisjonen her. Straffegjennomføringsloven §§ 20 og 33 regulerer frigang og permisjon. Bestemmelsens *første punktum* gjør det tydelig at kriminalomsorgen kan nekte permisjon eller frigang, eller omgjøre innvilget permisjon eller frigang, dersom permisjonen eller frigangen antas å ville innebære en særskilt smitte- eller helsefare. Bestemmelsen krever

at søknader om frigang eller permisjon behandles konkret. Fordi spørsmålet om smitte- eller helsefare er av medisinsk karakter, ligger det i bestemmelsens *annet punktum* at kriminalomsorgen så vidt mulig skal konferere helsepersonell før permisjon eller frigang nektes på grunnlag av bestemmelsen. *Tredje punktum* gir føringer for vurderingen av om permisjon eller frigang skal nektes, herunder at det skal ses hen til om det vil være stor smittefare knyttet til den aktiviteten som den innsatte skal benytte permisjonen eller frigangen til.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidig lov om endringer i straffegjennomføringsloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til midlertidig lov om endringer i straffegjennomføringsloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til midlertidig lov om endringer i straffegjennomføringsloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19)

### I

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. skal nytt kapittel 3 A lyde:

#### **Kapittel 3 A Midlertidige regler for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19**

##### **§ 45 a Besøk i fengsel**

Etter en konkret vurdering kan kriminalomsorgen 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. Kriminalomsorgen 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, 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. Forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkpris-satser) § 9 fjerde ledd om godtgjøring til forsvarers bistand i fengselsbesøk vil gjelde for fjernkommunikasjonen mellom advokat og klient.

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

##### **§ 45 b 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 covid-19, 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 smitte,

og utelukkelse ikke vil være et uforholdsmessig inngrep. Kriminalomsorgen skal så vidt mulig rådføre seg med helsepersonell før det besluttes utelukkelse på grunn av symptomer. I tillegg skal ansvarlig helsetjeneste straks orienteres om beslutninger om utelukkelse på grunn av symptomer.

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

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

##### **§ 45 c Straffegjennomføring utenfor fengsel**

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

Når vilkårene etter første ledd er oppfylt og det er besluttet gjennomføring etter samme ledd,



kan kriminalomsorgen beslutte at den domfelte skal gjennomføre straffen utenfor fengsel uten elektronisk kontroll inntil den elektroniske kontrollen er etablert. § 16 annet til sjette ledd gjelder tilsvarende.

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

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

#### § 45 d *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.

#### § 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 smitte- eller helsefare. Så vidt mulig skal helsepersonell konfereres før det besluttes nektelse eller omgjøring etter bestemmelsen her. Ved vurdering av nektelse eller omgjøring skal det blant annet legges vekt på den velferdsmessige betydningen av permisjonen eller frigangen for den innsatte, og om det vil være stor smittefare knyttet til den aktiviteten som permisjonen eller frigangen skal benyttes til.

#### § 45 f *Opphevelse*

Kapittel 3 A oppheves 1. juni 2021.

## II

Loven trer i kraft straks.

---

---





