



Justis- og beredskapsdepartementet
Gullhaug Torg 4A
0484 Oslo

Deres referanse: [Deres ref. 20/1485]

Dato: 26/03/2020

1. Innledning

Det vises til høringsnotat av 25. mars 2020 om forslag til midlertidig forskrift om straffegjennomføring i medhold av lov 24. mars 2020 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av Covid-19 mv. (koronaloven) med høringsfrist 26. mars kl. 12.00. Vi understreker at høringsprosessen departementet legger opp til er viktig, selv om høringsfristen nødvendigvis må bli kort. Det bidrar til å sikre oppfyllelse av menneskerettigheter for innsatte.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Som ledd i dette har NIM har som oppgave å gi råd til Stortinget, regjeringen og andre myndighetsorganer i spørsmål om menneskerettigheter. NIM uttaler seg i utgangspunktet ikke i noen særlig grad om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å ivareta statens menneskerettslige forpliktelser. I saker der vi finner grunn til å avgi uttalelse, er det særlig fordi lovverket kan medføre at den konkrete praktiseringen etter forholdene kan ende opp med å stride mot menneskerettighetene.

Departementet skriver i høringsnotatet at «Covid-19-utbruddet kan kreve tiltak som griper inn i innsattes rettigheter. Foruten behovet for hjemmel i lov, må slike inngrep være forholdsmessige, og ikke mer omfattende enn nødvendige, for å være rettmessige». NIM mener det hadde vært en fordel om forholdsmessigheten av de nye tiltakene hadde vært drøftet nærmere i høringsnotatet. Dette gjelder særlig innføringen av utvidet adgang til besøksnekt.

Departementet sier i høringsnotatet at «grunnleggende menneskerettigheter, slik som forbudet mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, må overholdes også i krisetider.» NIM mener dette er en god påpekning, men bemerker for ordens skyld at dette gjelder samtlige menneskerettigheter, herunder EMK artikkel 8 som også har en sentral funksjon i relasjon til innsatte.

2. Bruk av Koronaloven

Det følger av koronaloven § 1 at *«loven skal legge til rette for forsvarlige, effektive og forholdsmessige tiltak som er nødvendige for å begrense forstyrrelsen av sentrale samfunnsfunksjoner som følge av utbruddet av Covid-19, og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor eller samfunnet for øvrig.»*

I bestemmelsens annet ledd er det presisert at loven kommer ikke til anvendelse dersom formålet kan ivaretas gjennom normal lovbehandling i Stortinget. Av Stortingets innstilling følger at *«dette betyr at der det er tid til å gjennomføre en ordinær lovgivningsprosess, skal dette alternativet velges. I denne vurderingen må sees hen til volumet av saker som skal behandles i Stortinget.»*¹ [\[1\]](#)

Forskriftsforslaget er foranlediget av kriminalomsorgens behov for avhjelpende tiltak. NIM har forståelse for dette behovet. Gitt utfordringene innen kriminalomsorgen knyttet til oppfyllelse av menneskerettigheter, særlig knyttet til isolasjon og helsehjelp, er det særlig viktig at kriminalomsorgen har forsvarlig kapasitet og ressurser i den krisetiden vi nå er i. Reduksjon i kapasitet medfører forhøyet risiko for menneskerettighetsbrudd etter EMK artikkel 3 og 8.

Når det gjelder anvendelsen av koronalovens fullmaktsadgang vil NIM likevel for ordens skyld understreke at det i hvert tilfelle må foretas en vurdering av hvorvidt lovens formål er oppfylt, herunder om formålet kan ivaretas gjennom normal lovbehandling i Stortinget. I den vurderingen skal det legges vekt på «volumet av saker som behandles i Stortinget», jf. ovenfor. Det har vi ingen forutsetninger for å vurdere. Det fremstår imidlertid ikke tvilsomt kriminalomsorgen utgjør en av våre «sentrale samfunnsfunksjoner»; hvor det er viktig å avhjelpe negative konsekvenser knyttet til spredningen av COVID-19. NIM har utover dette ikke bemerkninger til anvendelsen av koronalovens fullmaktsbestemmelser i dette tilfellet.

3. Om straffavbrudd

Straffegjennomføringsloven § 35 åpner for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd i tilfeller der domfeltes helsetilstand tilsier det, eller det for øvrig foreligger særlig tungtveiende grunner som ikke kan avhjelpes på annen måte. Departementet foreslår følgende bestemmelse om straffavbrudd der grunnvilkåret for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd er at «hensynet til kapasiteten i kriminalomsorgen krever det», jf. utkastet § 4. Om bestemmelsen heter det i høringsnotatet på side 4:

¹ Innst. 204. L (2019-2020) kap 3.

Uttrykket «kapasitet i kriminalomsorgen» etter forskriften § 3 vil antagelig omfatte mer enn selve belegget, samtidig som hovedvekten synes å ligge på det behovet.

En ordning med straffavbrudd ut fra kapasitetshensyn i kriminalomsorgen, som departementet foreslår, er betenkelig. Domfelte sendes ut i samfunnet uten at vedkommende i rimelig grad kan forutberegne når straffen vil ta slutt. Muligheten til å få arbeid vil av den grunn være liten, og enda mindre gitt den krisesituasjonen vi er i. En risikerer at domfelte vil oppleve at deres liv er uten mål og mening, med de negative følger det kan få for rehabiliteringen. Et straffavbrudd etter den regelen som departementet foreslår står i en annen stilling enn ordinær soningskø utenfor en krisetid, der situasjonen er mer forutberegnelig. Det aktuelle alternativene til straffavbrudd synes å være og utvide ordningen med elektronisk kontroll, eller beslutte at soningsavbruddet vil komme helt eller delvis til fradrag.

Vi har ikke hatt anledning til å vurdere om forslaget kan medføre risiko for menneskerettighetsbrudd, men antar at det neppe er tilfelle ved kortere straffavbrudd. Vi antar at det kan oppstå spørsmål ved lengere straffavbrudd, for eksempel opp mot EMK artikkel 8, hvis avbruddet i stor grad bryter med domfeltes rimelige forventninger ut fra straffedommen og muligheten til å planlegge fremtiden vanskeligjøres.

4. Kontakt med familie og venner

Departementet foreslår i forskriftsutkastet § 2 første ledd annet punktum at der at det besøk skal nektes etter paragrafens første punktum skal «Så langt mulig skal kriminalomsorgen legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med familie ved bruk av fjernkommunikasjon.»

Selv om soning i fengsel innebærer noen iboende begrensninger, har innsatte en rett til opprettholdelse av sitt familie- og privatliv også under soning. Se for eksempel *Andrey Smirnov mot Russland*² hvor det er uttalt som følger (avsnitt 35):

“As is well established in the Court’s case-law, on imprisonment a person forfeits the right to liberty but continues to enjoy all other fundamental rights and freedoms, including the right to respect for family life, so that any restriction on those rights must be justified in each individual case.”

Slike begrensninger på besøksretten som foreslås vil derfor kunne utgjøre et inngrep i denne rettigheten, og det må da på vanlig måte vurderes hvorvidt et slikt

² *Andrey Smirnov mot Russland*

inngrep har hjemmel i lov, er nødvendig og forholdsmessig. NIM har forståelse for at det er krevende for fengslene å opprettholde adgangen til å motta besøk og samtidig hindre smitte av COVID-19 og med det risikere både ytterligere begrensninger for de innsatte og ytterligere svekkelse av bemanningskapasiteten. Samtidig er det ikke tvilsomt at for en innsatt som allerede er underlagt restriksjoner som følge av soning, vil ytterligere restriksjoner i form av besøksnekt være inngripende.

I en slik situasjon er det sentralt at det legges stor vekt på avbøtende tiltak. EMD har understreket at staten har en plikt til å tilrettelegge for at den innsatte kan opprettholde kontakt med sin nære familie.³

Reservasjonen i forslaget om at det «så langt som mulig» skal legges til rette for kontakt med familie ved bruk av fjernkommunikasjon, synes å innebære at andre nødvendig gjøremål kan medføre at det ikke gjøres. NIM understreker at myndighetene etter EMK artikkel 8 om privat- og familieliv etter forholdene vil ha en plikt til å legge til rette for kontakt og at dette må prioriteres. NIM anbefaler at departementet fjerner reservasjonen «så langt som mulig» slik at det fremgår at kriminalomsorgen må legge til rette for kontakt ved bruk av fjernkommunikasjon i perioden hvor innsatte ikke får motta besøk. Kriminalomsorgen har likevel et skjønns med henblikk på omfang og gjennomgjøringsmåte.

Retten til privatliv etter EMK artikkel 8 omfatter også mulighet til å ha kontakt med nære venner. Innsatte uten familie eller uten nær kontakt med sin familie har også et behov for menneskelig kontakt med nærstående. Det er viktig at kriminalomsorgen legger til rette også for kontakt med nærstående utenfor familien. Ellers kan det medføre risiko for brudd på retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Vi foreslår at «andre nærstående» legges til i forskriften § 2 annet punktum.

5. Soning med elektronisk kontroll for voldsdømte

Forskriftsutkastet § 2 annet ledd annet punktum innebærer en utvidelse av adgangen til å bruke elektronisk soning for personer som er dømt for voldslovbrudd. Det er vesentlig å fremheve at det ved vurderingen av om slik soning er «tilrådelig» etter annet ledd første punktum, og ved vurderingen av om «sikkerhetsmessige grunner» taler mot elektronisk soning jf. tredje ledd, må tas i

³ Se for eksempel Andrey Smirnov mot Russland avsnitt 36: *“it is an essential part of a prisoner’s right to respect for family life that the authorities enable him or, if need be, assist him to maintain contact with his close family”*

betraktning statens plikt til å beskytte innbyggere mot vold etter EMK artikkel 3 og 8. Det vises til særlig Rt. 2013 s. 588, som beskriver EMD-praksis knyttet til dette området, hvor staten ble ansett å ha forsømt sin forpliktelse til å beskytte saksøkeren mot truende atferd. En slik vurdering kan kreve en detaljert gjennomgang og vurdering av historikken mellom domfelte og fornærmede.

I § 2 annet ledd tredje punktum er det inntatt en absolutt skranke i § 2 annet ledd tredje punktum mot gjennomføring av soning med elektronisk kontroll for personer dømt for seksual- og voldslovbrudd mot personer som domfelte *bodde med eller fortsatt bor sammen med*. I den forbindelse kan det nevnes at saksforholdet i Rt. 2013 s. 588, der staten ble ansett å ha forsømt sin plikt etter EMK til å beskytte saksøkeren, gjaldt vold og trusler mot en person som domfelte kun i en kort periode hadde hatt et forhold til.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Thomas Malmer Berge

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.