

Høringsnotat

Avdeling for kriminalitetsforebygging

Dato: 23. oktober 2020

Saksnr: 20/4914

Høringsfrist: 1. november 2020

FORSLAG TIL NYE MIDLERTIDIGE REGLER OM STRAFFEGJENNOMFØRING FOR Å AVHJELPE KONSEKVENSER AV COVID-19

Innhold

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	1
2	Bakgrunnen for forslagene	2
3	Videreføring av straffegjennomføringsloven § 45 a om besøk i fengsel	4
4	Hjemmel for å utelukke en innsatt fra fellesskap med andre innsatte av smittevern hensyn.....	4
4.1	Bakgrunn og gjeldende rett	4
4.2	Departementets vurdering	7
5	Tiltak for å kunne tilpasse antall innsatte til kapasiteten i kriminalomsorgen .	9
5.1	Bakgrunn og gjeldende rett	9
5.2	Departementets vurdering	10
6	Straffavbrudd ved straffegjennomføring i samfunnet.....	13
6.1	Bakgrunn og gjeldende rett	13
6.2	Departementets vurdering	13
7	Nektelse av permisjon eller frigang fra fengselsstraff.....	14
7.1	Bakgrunn og gjeldende rett	14
7.2	Departementets vurdering	14
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	15
9	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.....	15
10	Lovforslag.....	19

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Høringsnotatet 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 om at dagens midlertidige regel om besøk i fengsel (§ 45 a) forlenges
- 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 eller råd fra helsemyndighetene den innsatte ikke skal omgås andre (forslag til § 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 (forslag til § 45 c)
- forslag til en hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd ved gjennomføring av straff i samfunnet (forslag til § 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 (forslag til § 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 Bakgrunnen for forslagene

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 mai 2020 dagens 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). Det følger av lovvedtaket at reglene i kapittel 3 A oppheves 1. november 2020.

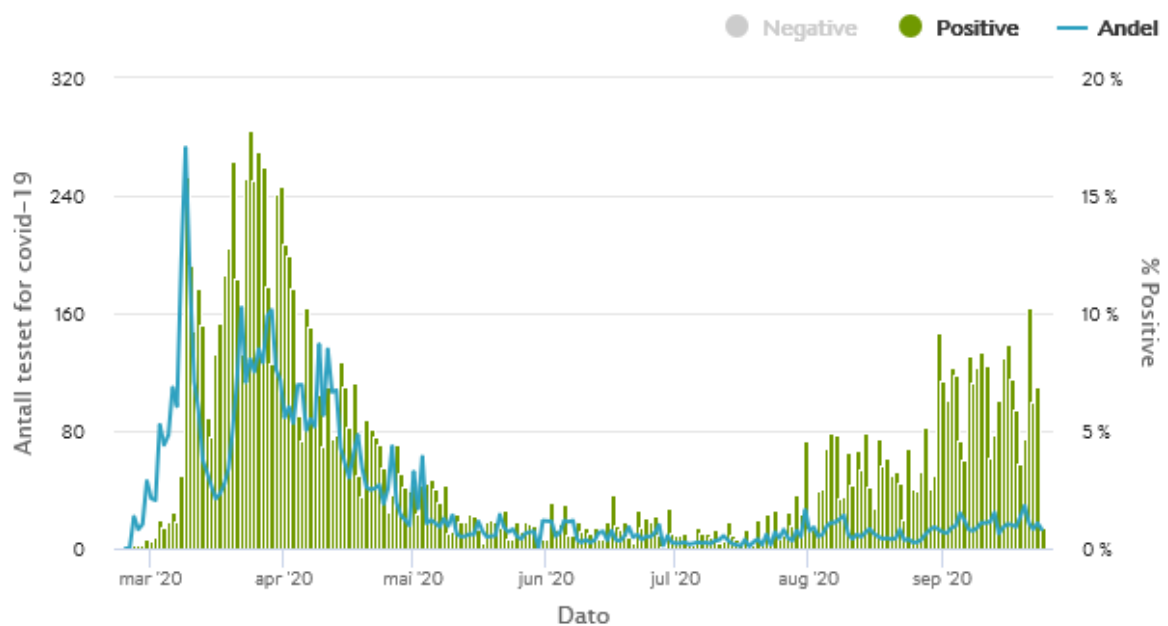
Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden 2019, og kan medføre sykdommen covid-19. Den 30. januar erklærte Verdens helseorganisasjon at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse. Den 11. mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon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

Fra slutten av juli 2020 steg smittetallene på nytt (se figur nedenfor).

Antall testet for covid-19 per dag og andel positive blant disse



Kilde: MSIS-labdatabasen, FHI

Andelen positive holder seg stabilt lav, og dette 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. Den økte smitten har i liten grad ført til flere sykehusinnleggelser eller dødsfall, men dette må følges nøye fremover. Smitte har hovedsakelig skjedd i forbindelse med lokale utbrudd som i all hovedsak har kommet under kontroll med rask håndtering og oppfølging i tråd med regjeringens strategi. Evnen til å gjennomføre smitteverntiltakene og særlig til å ivareta TISK (teste, isolere, smittesporing og karantenere) 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.

Per 18. oktober 2020 var det totalt 32 ansatte i kriminalomsorgen og 9 fengselsinnsatte som har fått påvist koronasmitte.

3 Videreføring av straffegjennomføringsloven § 45 a om besøk i fengsel

Straffegjennomføringsloven § 31 gir regler om besøk i fengsel. Utgangspunktet er at innsatte skal kunne motta besøk, men etter bestemmelsen tredje 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.

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). Kriminalomsorgen besluttet i tidlig fase etter utbruddet av covid-19 at innsatte ikke skulle kunne ta imot besøk. Som et kompenserende tiltak fikk innsatte anledning til kontakt med familie ved bruk av digitale verktøy.

I Prop. 111 (2019–2020) foreslo departementet en justert bestemmelse tilsvarende dagens § 45 a i straffegjennomføringsloven. Bestemmelsen avviker fra forskriften fra mars blant annet ved at den uttrykkelig angir at nektelse av besøk forutsetter at det foretas en konkret vurdering. Dagens bestemmelse oppheves 1. november 2020, jf. lov 26. mai 2020 nr. 49.

Selv om smittesituasjonen nå er mer oversiktlig enn i vår, og også fengslene er mer forberedt på å forebygge smitte, 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. På denne bakgrunnen foreslår departementet at dagens § 45 a videreføres frem til 1. juni 2021. Etter omstendighetene kan det å nekte besøk være et meget inngripende tiltak overfor den innsatte. Som nevnt ligger det derfor i bestemmelsen at det må foretas 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 sykefravær i fengselet som gjør det uforholdsmessig vanskelig å gjennomføre besøket.

4 Hjemmel for å utelukke en innsatt 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 siste 14 dager og innsatte som de siste 14 dager hadde vært i kontakt med personer med påvist covid-19, 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 «opprettholde ro, orden og sikkerhet», som rettslig grunnlag for å beslutte at innsatte skal i karantene eller isolasjon 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, 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 overfor 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 isolering av hensyn til ro og orden. Lagmannsretten antar at karateneordning 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 går 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 (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 fengselshelsetjeneste 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 smittevernhensyn. 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 lovhjemmel for slike inngrep må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater. I tillegg må inngrepet forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig, for å være rettmessig. Det følger av Grunnloven § 93 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 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 tidsubestemt isolasjon vil være forbudt (regel 43 mv.). Med forlenget isolasjon menes der det å tilbringe 22 timer i døgnet eller mer innelåst på cellen i mer enn 15 dager.

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).

4.2 Departementets vurdering

Med sin særegne virksomhet og til dels uhensiktsmessige bygningsmasse, har kriminalomsorgen begrensede muligheter til å overholde anbefalinger om avstand i et ordinært fellesskap. Opplysningene ovenfor om antall smittede i fengsel viser at kriminalomsorgen har lyktes i arbeidet med å forhindre spredning av covid-19 i fengsel. Straffegjennomføringsloven § 37, om utelukkelse av innsatte fra fellesskapet som forebyggende tiltak, er imidlertid utformet primært med tanke på tilfeller av uønsket adferd fra innsatte, 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 helsemyndighetens pålegg og anbefalinger 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 er det 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.

På denne bakgrunnen har departementet formulert følgende forslag til en midlertidig bestemmelse i straffegjennomføringsloven:

§ 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 konfereres 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 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.

Som det fremgår, er det lagt inn som et grunnvilkår for utelukkelse etter bestemmelsen at det foreligger en beslutning i medhold av smittevernloven eller en anbefaling fra helsemyndighetene. Bestemmelsen utvider således ikke adgangen til å utelukke innsatte fra fellesskapet utelukkende på grunnlag av vurderinger i kriminalomsorgen. Spørsmål om en innsatt har symptomer på covid-19, krever en vurdering. Siden kriminalomsorgens personell normalt ikke har helsefaglig bakgrunn, er det lagt inn i bestemmelsen at kriminalomsorgen så vidt mulig skal konferere helsetjenesten om dette dersom det er slike symptomer som vil danne bakgrunn for en utelukkelse. Helsetjenesten skal dessuten alltid ha melding om beslutning om utelukkelse på grunn av symptomer, jf. tredje punktum.

Samtidig som bestemmelsen ikke utvider kriminalomsorgens adgang til å utelukke innsatte fra fellesskapet utelukkende på grunnlag av egen vurdering, innebærer forslaget på den annen side at det heller ikke vil være tilstrekkelig for å beslutte utelukkelse at helsemyndighetene har gitt et pålegg eller en anbefaling. Bestemmelsen krever at også kriminalomsorgen foretar en konkret vurdering av behovet og forholdsmessigheten, herunder om en eventuell utelukkelse kan være bare delvis. Eksempelvis kan dette bety at kriminalomsorgen i kontakt med helsetjenesten må vurdere om en karantene kan ivaretas ved at innsatte oppholder seg i samme rom, men med avstand. At vurderingen skal være «konkret»,

innebærer at den må gjøres i relasjon til den enkelte innsatte, og altså ikke kan gjøres for en gruppe under ett slik at utelukkelse blir rutinemessig. Vurderingen må gjenspeiles i et vedtak for den enkelte innsatte.

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.

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 til i overkant av 3000 i september (3086 innsatte i fengsel per 23. september 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 tilstrekkelige og hensiktsmessige hjemler for å tilpasse antallet innsatte til kapasiteten. Dagens § 45 b om prøveløslatelse med vilkår om elektroniske kontrolltiltak og § 45 c om straffavbrudd er utslag av dette behovet.

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. § 42 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 tilsvarende dagens §§ 45 b og 45 c (bestemmelser som, som nevnt, oppheves 1. november 2020).

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) med forslag til det midlertidige kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven, traff Stortinget 19. mai 2020 følgende vedtak (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 brev av mai 2020 om at Kriminalomsorgsdirektoratet gjør det som er nødvendig for å sikre at § 45 c om straffavbrudd praktiseres innenfor de rammene som Stortingets vedtak angir. I henhold til rapportering fra Kriminalomsorgsdirektoratet er det ikke truffet nye vedtak om straffavbrudd fra fengsel etter midten av mai måned.

Samtidig som Kriminalomsorgsdirektoratet har anbefalt at § 45 c om straffavbrudd videreføres ut over 1. november 2020, har direktoratet 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 (§ 45 b) er det foreløpig begrenset erfaring med, og per 28. august 2020 var bare to domfelte prøveløslatt under denne ordningen. Kriminalomsorgsdirektoratet ser på løslatelse etter § 45 b som positivt for domfelte, og som en faktor som kan bidra til en vellykket prøveløslatelse. Samtidig påpeker direktoratet at prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak reiser prinsipielle spørsmål som bør utredes før ordningen gis et større omfang, samt at kriminalomsorgen har få virkemidler dersom forutsetningene for prøveløslatelsen endrer seg.

5.2 Departementets vurdering

Behovet for å kunne redusere antall innsatte dersom situasjonen med covid-19 tilsier det, er fortsatt til stede. Departementet vil fremme forslag til regler som sikrer at dette behovet ivaretas på en god måte også etter 1. november 2020.

Som nevnt ble *straffavbrudd* benyttet i mange tilfeller i den første tiden etter utbruddet av covid-19. Praktiseringen av bestemmelsen har imidlertid voldt problemer, særlig ved at kriminalomsorgen i noen tilfeller har stilt meget inngripende vilkår for straffavbruddet. I juli 2020 ba Kriminalomsorgsdirektoratet om at etaten gjennomgår alle saker hvor det er fattet vedtak om straffavbrudd som følge av covid-19. I arbeidet med dette har direktoratet konstatert at deler av straffavbruddet i noen tilfeller, på grunn av de vilkår som var stilt, bør anses som hjemmesoning, og dermed medføre fradrag i beregningen av resterende straff.

Avbrudd fra fengselsstraff på grunnlag av forhold utenfor den domfelte selv kan ramme hardt fordi det trekker straffegjennomføringen ut i tid. I tråd med nevnte vedtak nr. 591 (2019–2020) fra Stortinget bør det så langt som mulig ikke iverksettes straffavbrudd mot den innsattes ønske. Straffavbrudd har dessuten den ulempe at tiltaket kan bidra til soningskø, siden den domfelte da skal tilbake til fengsel og sone resten av straffen senere. Kriminalomsorgsdirektoratet har fremhevet en utvidet adgang til straffegjennomføring med elektronisk kontroll som

et bedre alternativ enn straffavbrudd, og uttalt i brev av 28. august 2020 til departementet blant annet:

«KDI har brukt erfaringer fra den første fasen av pandemien til å vurdere hvordan situasjonen bør håndteres dersom det på nytt skulle bli nødvendig å redusere belegget raskt. KDI ønsker på bakgrunn av dette å foreslå en ny hjemmel for straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll hvor hensynet til kapasiteten i kriminalomsorgen krever det. En slik ordning ville, i motsetning til straffavbrudd, medføre at det aktuelle tidsrommet inkluderes i soningstidsberegningen. Ordningen vil derfor være til fordel både for domfelte og kriminalomsorgen, ved at fullbyrdingen av straffen ikke stopper opp. Ordningen vil også medføre bedre kontroll med domfelte i den perioden hvor vedkommende ikke er innsatt i fengsel i form av bruk av elektronisk kontroll. Kontrollen bør tilpasses behovene i den enkelte sak, i tråd med prinsippet bak valg mellom henholdsvis radiofrekvensteknologi og sporingsteknologi i forskriften § 7-5. Øvrige kontrollmekanismer i § 7-5 bør også være tilgjengelige, slik at det for eksempel kan foretas alkoholtesting av domfelte uten at kriminalomsorgen fysisk må møte opp i boligen. Ellers bør det i stor grad være adgang til å fastsette individuelle vilkår basert på en individuell sikkerhetsvurdering og de praktiske forholdene i den enkelte sak når det gjelder sysselsetting, innhold og kontakt med kriminalomsorgen underveis i en slik midlertidig fase av straffegjennomføringen. I alle tilfeller må det være adgang til *noe* utgang fra boligen, for å motvirke isolasjon av domfelte. Beslutningen må være tidsbegrenset og domfelte må tilbakeføres til fengsel så snart kapasitet problematikken er løst.

Vi ber på denne bakgrunn departementet foreslå en hjemmel for innvilgelse av elektronisk kontroll av kapasitetsmessige hensyn.»

Fremfor å videreføre dagens midlertidige regel om straffavbrudd og prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak, er departementets foreløpige vurdering at det bør foreslås en midlertidig regel om straffegjennomføring utenfor fengsel, se forslag til § 45 c. Bestemmelsen er utformet med utgangspunkt i straffegjennomføringsloven § 16 a om straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel (ofte kalt fotlenkesoning eller straffegjennomføring med EK), men med også en hjemmel i annet ledd for at den domfelte, inntil kriminalomsorgen har rukket å etablere det elektronisk kontrollregimet som ligger i fotlenkesoningen, kan gjennomføre straff ved såkalt hjemmesoning, normalt regulert i straffegjennomføringsloven § 16. Det ligger i annet ledd at den domfelte 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 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 «dobbeltraff» som har oppstått i kjølvannet av praktiseringen av dagens bestemmelse om straffavbrudd.

Den hjemmelen som foreslås i § 45 c første ledd avviker fra de normale reglene for gjennomføring av straff med EK 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 (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 derimot at straffegjennomføring etter § 45 c skal være utelukket for de som gjennomfører straff for forbrytelser etter straffelovens kapittel 18 om terror- og terrorrelaterte handlinger, straffelovens kapittel 26 om seksuallovbrudd, straffeloven § 276 om drap og §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner. Denne oppregningen er noe snevrere enn oppregningen i straffegjennomføringsforskriften kapittel 7 av typer av lovbrudd som ikke skal gjennomføre straff med EK. Begrunnelsen for dette avviket er særlig at hvis straffegjennomføring med EK utenfor fengsel skal være et effektivt verktøy for å sikre at kriminalomsorgen fortløpende kan tilpasse antall innsatte til kapasiteten under pandemien, kan ikke for mange av de innsatte falle utenfor virkeområdet for regelen.

Forslaget til § 45 c annet ledd, om gjennomføring utenfor fengsel *uten* EK, 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.

Siden det her er tale om en midlertidig ordning i en periode med smittefare, foreslås det heller ikke en regel om at domfelte og fornærmede skal tilbys en gjenopprettende prosess, slik det ellers ligger i straffegjennomføringsloven § 16 syvende ledd og § 16 a tredje ledd jf. § 16 syvende ledd. På den annen side ligger det i forslaget til § 45 c at gjennomføring utenfor fengsel etter denne bestemmelsen skal være utelukket for domfelte som gjennomfører straff for forbrytelser etter straffelovens kapittel 18 om terror- og terrorrelaterte handlinger, straffelovens kapittel 26 om seksuallovbrudd, straffeloven § 276 om drap og §§ 282 og 283 om mishandling i nære relasjoner. Disse domfelte skal gjennomføre hele straffen i fengsel.

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 ikke er på plass ennå. 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.

Når en innsatt planlegges overført til gjennomføring med elektronisk kontroll, er det viktig at fengselshelsetjenesten orienteres raskt, slik at det blir rom for nødvendig koordinering internt i helsetjenesten.

Prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak er det som nevnt høstet begrenset erfaring med, og Kriminalomsorgsdirektoratet ser behov for videre utprøving og utredning før ordningen iverksettes i større omfang enn det som hittil er gjort. Etter departementets vurdering ligger det derfor ikke godt til rette for å videreføre denne hjemmelen nå. Sammen med de øvrige mulighetene kriminalomsorgen har til å påvirke antallet innsatte, antar departementet videre at forslaget til § 45 c ivaretar behovet for en særskilt hjemmel for å kunne redusere antall innsatte på en hensiktsmessig måte.

6 Straffavbrudd ved straffegjennomføring i samfunnet

6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Straff i samfunnet, typisk samfunnsstraff og bøteteneste, gjennomføres ofte i samarbeid mellom friomsorgen og en ekstern oppdragsgiver. I den første fasen med 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. Straffegjennomføringsloven § 35 gir hjemmel for straffavbrudd, men er ikke utformet med tanke på tilfeller der det er forhold utenfor den domfelte som er årsaken til at straffen ikke kan gjennomføres som planlagt. På denne bakgrunnen har Kriminalomsorgsdirektoratet anbefalt at det vedtas en hjemmel for å beslutte straffavbrudd på grunn av covid-19 også for straffegjennomføring i samfunnet.

6.2 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 lovhomeel vil være å formulere en adgang for kriminalomsorgen til å beslutte straffavbrudd når dette er nødvendig fordi straffen i en periode ikke kan gjennomføres på grunn av kapasitetsmessige forhold eller smittevernensyn. 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 jo skal gjennomføres når forholdene tillater det igjen. Men erfaring viser altså at det kan være vanskelig å komme helt utenom avbrudd dersom mange virksomheter stenges ned. På denne bakgrunnen er departementet enig med Kriminalomsorgsdirektoratet i at det er hensiktsmessig med en lovhjemmel som klart gir uttrykk for at kriminalomsorgen kan beslutte avbrudd ved straffegjennomføring i samfunnet. Det vises til forslaget til straffegjennomføringsloven § 45 d.

Av hensyn både til den som skal gjennomføre straffen og samfunnets behov for å få straffen gjennomført, bør straffavbrudd bare kunne besluttes for en begrenset, nærmere angitt tid. Dette ligger til grunn for forslaget til § 45 d annet punktum.

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 1/3 av straffetiden. Domfelte med lengre straffetid enn fengsel i 12 år kan innvilges permisjon etter fire års sammenhengende straffegjennomføring. Velferdspermisjon 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 1/3 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 Departementets vurdering

Det ligger i nevnte bestemmelser i straffegjennomføringsloven 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 kan 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. Forslag til lovbestemmelse fremgår av punkt 5, forslaget til straffegjennomføringsloven § 45 e.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

De reglene som foreslås 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 utformet 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 budsjettammer.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 45 a

Det vises til punkt 3 i høringsnotatet her. Forslaget går ut på at dagens § 45 a, som oppheves 1. november 2020, videreføres uendret frem til 1. juni 2021. Dagens bestemmelse er vedtatt på bakgrunn av Prop. 111 (2019–2020) og Innst. 287 L (2019–2020).

Til § 45 b

Det vises til punkt 4 i høringsnotatet 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 oppstiller som grunnvilkår for å kunne anvende bestemmelsen at det foreligger en beslutning i medhold av smittevernloven eller en anbefaling fra helsemyndighetene som direkte eller indirekte innebærer at en innsatt ikke skal omgås andre innsatte. Det er altså ikke tilstrekkelig for utelukkelse etter bestemmelsen at kriminalomsorgen alene mener at det er behov for utelukkelse på grunn av smittefare. Beslutningen i medhold av smittevernloven eller anbefalingen fra helsemyndighetene 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. Eksempelvis vil dagens generelle råd om at innbyggere med symptom på luftveisinfeksjon skal holde seg hjemme, kunne danne grunnlag for en beslutning fra kriminalomsorgen om at en innsatt med slike symptomer helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte.

I tillegg til en beslutning eller anbefaling som nevnt fra helsemyndighetene, må kriminalomsorgen foreta en konkret vurdering av situasjonen for den aktuelle innsatte, herunder av om utelukkelse vil innebære en uforholdsmessig belastning for denne. Kriminalomsorgen skal ikke overprøve beslutninger fra andre myndigheter etter smittevernloven, men må vurdere hvordan slike beslutninger best mulig kan gjennomføres.

Kriminalomsorgens plikt etter *første ledd annet og tredje punktum* til å trekke inn helsepersonell 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.

Det ligger i henvisningen i *annet ledd første punktum* til § 37 fjerde ledd at heller ikke utelukkelse etter § 45 b skal opprettholdes lenger enn nødvendig, og at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for tiltaket. Henvisningen til § 37 syvende ledd er tatt inn for å synliggjøre 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 isolasjon eller karantene 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. De kompensierende tiltakene kan være samtaler, men også utvidet telefonering, videosamtaler via nettbrett, lufting eller trening. 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 høringsnotatet 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 forhold ikke taler imot denne gjennomføringsformen.

Henvisningen *i første ledd annet punktum* til § 16 annet til sjette ledd og § 16 a fjerde ledd innebærer at vilkårs- og kontrollregimet for den domfelte under straffegjennomføringen vil være det samme som når det besluttes gjennomføring med elektronisk kontroll etter «normalregelen» i § 16 a, men slik at det ikke vil være et vilkår at den domfelte er sysselsatt. Henvisningen til § 16 a fjerde ledd innebærer at kriminalomsorgen, når det er nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring med elektronisk kontroll, kan beslutte bruk av digital teknologi for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk. Personopplysninger som behandles ved slik kontroll skal slettes så langt det følger av § 16 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 som nevnt 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 tilslutning vil bety at straffegjennomføring etter § 45 c ikke er aktuelt.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll utenfor fengsel innebærer at den domfelte må oppholde seg hjemme. For adgangen etter § 16 a er det nedfelt i straffegjennomføringsforskriften § 7-6 at domfelte skal ha utgang til sysselsetting, og at vedkommende kan innvilges permisjon av kort varighet dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler imot, og permisjon anses formålstjenlig. For straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter § 45 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 korte perioden før fotlenken er på plass. Det er en forutsetning for å anvende bestemmelsen at kriminalomsorgen av kapasitetsgrunner har behov for dette, og at sikkerhetsmessige forhold ikke taler imot. Videre er det en forutsetning for å anvende denne delen av bestemmelsen at det er tale om en meget begrenset periode, og at det allerede ved beslutningen om overføring etter første ledd er på det rene at kriminalomsorgen har kapasitet til å gjennomføre straff med fotlenke for den aktuelle domfelte. Annet ledd er utelukkende en konsekvens av at det av praktiske grunner kan ta noen dager å få det tekniske utstyret på plass, og tillater ikke at det dannes en «kø» av domfelte på hjemmesoning uten fotlenke som venter lenge på at kriminalomsorgen skal få kapasitet til å etablere den elektroniske kontrollen.

Adgangen etter § 45 c annet ledd er bare til stede når den domfeltes situasjon og kriminalomsorgens kapasitet er som beskrevet i § 45 første ledd, og det også er truffet beslutning om overføring til straffegjennomføring med EK 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 rusmidler 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 begrense adgangen etter § 45 c til å beslutte straffegjennomføring utenfor fengsel. Adgangen, som vil høre under Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlig for kriminalomsorgen, er utelukkende ment å gjelde generelle beslutninger om straffegjennomføring, ikke beslutninger om domfelte enkeltvis. Normalt vil det være hensiktsmessig å gi slike beslutninger i forskrifts form, slik det eksempelvis ligger i straffegjennomføringsforskriften kapittel 7 for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Siden det her er tale om en midlertidig ordning for et ganske begrenset tidsrom, kan det være mer nærliggende enn ellers å gi generelle instruksjoner uten at disse fastsettes i forskrifts form. Fjerde ledd synliggjør dette.

Til § 45 d

Det vises til punkt 6 i høringsnotatet her.

Til § 45 e

Det vises til punkt 7 i høringsnotatet her. Det følger av straffegjennomføringsloven §§ 20 og 33 at kriminalomsorgen etter omstendighetene kan nekte frigang og permisjon. Forslaget til § 45 f gjør det tydelig at søknader om frigang eller permisjon skal behandles konkret, og gir føringer for vurderingen. Videre gir bestemmelsen en klar hjemmel for at kriminalomsorgen kan omgjøre en innvilget frigang eller permisjon dersom gjennomføring av denne antas å ville innebære en særskilt smitte- eller helsefare. Bestemmelsen må praktiseres på en måte som er avstemt med de anbefalingene som er gitt for samfunnet for øvrig, og det må legges til grunn at innsatte – på linje med befolkningen for øvrig – vil overholde de alminnelige smittevern rådene ute i samfunnet.

10 Lovforslag

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. skal nytt midlertidig 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 (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.

§ 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 konfereres før det besluttet utelukkelse på grunn av symptomer. I tillegg skal ansvarlig helsetjeneste straks orienteres om beslutninger om utelukkelse på grunn av symptomer.

§ 37 fjerde 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.

§ 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 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 sjette 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.

§ 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.

§ 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.

II

Loven trer i kraft straks.

Loven oppheves 1. juni 2021.