

# Prop. 111 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Midlertidige endringer i straffegjennomføringsloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2020,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Med hjemmel i koronaloven, er det ved kgl. res. 27. mars 2020 gitt en midlertidig forskrift om straffegjennomføring for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (forskrift 27. mars 2020 nr. 461). I proposisjonen her foreslås det å videreføre, frem til og med 31. oktober 2020, de bestemmelsene i den midlertidige forskriften som gjelder besøk i fengsel, elektroniske kontrolltiltak som vilkår ved prøveløslatelse fra fengselsstraff, og straffavbrudd. Reglene foreslås innført i et nytt kapittel 3 A i straffegjennomføringsloven.

Forslaget til § 45 a om besøk i fengsel innebærer en hjemmel for at kriminalomsorgen, etter en konkret vurdering, kan nekte besøk. Besøk kan bare nektes dersom besøket vil innebære en særskilt smitte- eller helsefare, eller det på grunn av sykefravær i fengselet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket. Videre følger det av bestemmelsen at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med familie eller andre som er viktige for den innsattes velferd, ved bruk av fjernkommunikasjon. For besøk fra advokat og offentlig myndighetsrepresentant angir bestemmelsen at besøk bare kan nektes dersom dette ikke kan gjennomføres på en

helsemessig forsvarlig måte, og at kriminalomsorgen i så fall skal legge til rette for kontakt ved bruk av fjernkommunikasjon. Videre fremgår det at innsattes tilgang til helsetjenester ikke kan begrenses på grunnlag av den aktuelle bestemmelsen.

Forslaget til § 45 b går ut på at kriminalomsorgen, dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig prøveløslatelse, kan fastsette at den som prøveløslates fra fengselsstraff skal være underlagt elektroniske kontrolltiltak. Etter bestemmelsen vil det også være en betingelse for prøveløslatelse på slike vilkår at den domfelte godtar de krav og vilkår som kriminalomsorgen fastsetter for prøveløslatelsen, og at domfelte har en bolig som er egnet for kontrolltiltak. For kontrolltiltak i domfeltes bolig er det videre en forutsetning at alle samboende over 18 år samtykker til kontrolltiltakene.

Forslaget til § 45 c går ut på at kriminalomsorgen, uavhengig av om den domfelte selv ønsker det, kan beslutte at straffegjennomføringen skal avbrytes inntil én måned dersom hensynet til kapasiteten i kriminalomsorgen krever det, og hverken sikkerhetsmessige hensyn eller særskilte hensyn til den domfeltes rehabilitering taler imot. Dersom kapasiteten i kriminalomsorgen krever det, kan beslutningen fornyes med inntil

én måned. Det fremgår videre at det ikke kan besluttes straffavbrudd etter bestemmelsen dersom den domfelte ikke har egen bolig. Fornærmede eller dennes etterlatte skal varsles om straffavbrudd dersom forholdene tilsier det.

Forskriften av 27. mars 2020 inneholder også en bestemmelse om gjennomføring av straff med elektronisk kontroll utenfor fengsel (§ 2 i forskriften). Behovet for denne bestemmelsen vil ivaretas gjennom sanksjon av vedtatt endring av straffegjennomføringsloven og forskrifter i medhold av samme lov, og omfattes således ikke av forslagene i denne proposisjonen.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

Gjennomføring av straff i fengsel reguleres av straffegjennomføringsloven, innenfor de rammer som følger av Grunnloven og konvensjoner som Norge har sluttet seg til. Fengselsstraff innebærer at de innsatte er frihetsberøvet. Staten er ansvarlig for at de innsatte har forsvarlige forhold under fengselsoppholdet, og for at de ansatte har forsvarlige arbeidsforhold. Kriminalomsorgen gjennomfører straff i fengsel og i samfunnet, og skal i samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at innsatte i fengsel får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på.

Covid-19-utbruddet medfører smittefare for innsatte, ansatte og andre som oppholder seg i fengslene. Sykdommen kan innebære en helsemessig risiko, og medfører fare for økt fravær og redusert kapasitet i kriminalomsorgen. Fengsel innebærer at mange mennesker oppholder seg tett på hverandre, uten mulighet for den enkelte til å forlate stedet. Behovet for å forebygge smitte er således stort, av hensyn til både innsattes og ansattes helse. Det er også behov for en viss fleksibilitet med hensyn til hvor mange innsatte fengslene skal ha.

Den siste tiden er belegget i fengslene redusert, og totalt sett er situasjonen nå mer oversiktlig enn for noen uker siden. Det har vært enkelte tilfeller av covid-19 i fengslene, og de er håndtert på en god måte. Men smittefaren er fortsatt til stede, og det er usikkert hvordan covid-19-utbruddet vil utvikle seg fremover når de ulike tiltakene i samfunnet lettes på. I denne situasjonen er det viktig at kriminalomsorgen har de hjemlene som er nødvendige for å forebygge smitte og sikre at forholdene i fengslene er håndterlige. Det ligger i forslaget til § 45 a at besøk bare kan nektes etter en konkret vurdering, og dersom besø-

ket vil innebære en særskilt smitte- eller helsefare, eller det på grunn av sykefravær i fengselet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket. Det ligger i forslaget til § 45 c at straffavbrudd imot den domfeltes eget ønske bare kan iverksettes dersom kapasiteten i kriminalomsorgen krever det.

## 3 Høringen

Utkast til den midlertidige forskriften av 27. mars 2020 var på en begrenset høring 25. til 26. mars 2020. Høringen ble lagt ut på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no), og sendt til:

Barneombudet  
Datatilsynet  
Kriminalomsorgsdirektoratet  
Norges institusjon for menneskerettigheter  
Politidirektoratet  
Riksadvokaten  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Advokatforeningen  
Kriminalomsorgens Yrkesforbund  
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund

Juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen  
Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo  
Juridisk fakultet ved Universitetet i Tromsø

Det innkom høringsuttalelse fra:

Politidirektoratet  
Riksadvokaten  
Kriminalomsorgsdirektoratet  
Norges institusjon for menneskerettigheter

Advokatforeningen  
Foreningen For Fangers Pårørende  
JURK  
Jussbuss  
Kriminalomsorgens Yrkesforbund  
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund  
Røde Kors

Under høringen ga mange av de som uttalte seg uttrykk for forståelse for behovet for særskilte regler for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19-utbruddet. Innholdet i høringsuttalelsene kommenteres nærmere under de enkelte temaer nedenfor.

## 4 Besøk i fengsel

### 4.1 Gjeldende rett

Innsattes tilgang til besøk er regulert i straffegjennomføringsloven § 31. Hovedregelen etter denne bestemmelsen er at innsatte skal kunne motta besøk hvis ikke annet følger av samme bestemmelse. Paragrafens fjerde ledd gir hjemmel for unntak, men regelen der er utformet primært for tilfeller der det er noe ved de konkrete involverte personene som tilsier at et besøk kan innebære en sikkerhetsrisiko eller fare for planlegging av ny kriminalitet. Kontakten mellom advokat og klient har et særskilt rettslig vern.

Selv om et fengselsopphold naturlig nok begrenser den innsattes adgang til kontakt med familie og venner, har vedkommende fremdeles rett til privatliv og familieliv, jf. EMK artikkel 8, jf. f.eks. EMDs dom 30. juni 2015 i sak Khoroshenko mot Russland (sak 41418/04) avsnitt 106. Unntakene fra retten til besøk må derfor være i tråd med inngrepshjemmelen i EMK artikkel 8 nr. 2.

Ved akutt fare for liv eller helse kan det være rom for nødrettslige betraktninger. For øvrig krever begrensninger i retten til besøk hjemmel i lov. I tillegg må slike begrensninger være forholdsmessige, og ikke mer omfattende enn nødvendige, for å være rettmessige. Det kan også være krav om at eventuelle negative effekter må avhjelpes.

Den midlertidige forskriften 27. mars 2020 nr. 461 har følgende regel:

#### *§ 1 Besøk i fengsel*

Dersom sykefravær i kriminalomsorgen gjør det nødvendig, eller besøk ikke kan gjennomføres på en helsemessig forsvarlig måte, kan kriminalomsorgen nekte besøk. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med familie 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. Kriminalomsorgen 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 for-

svarers bistand i fengselsbesøk vil gjelde for fjernkommunikasjonen mellom advokat og klient.

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

### 4.2 Høringen

Ved høringen i mars 2020 av utkast til midlertidig forskrift uttalte høringsinstansene seg om følgende forslag:

#### *§ 1 Besøk i fengsel*

Dersom sykefravær i kriminalomsorgen gjør det nødvendig, eller besøk ikke kan gjennomføres på en helsemessig forsvarlig måte, kan kriminalomsorgen nekte besøk. Så langt mulig skal kriminalomsorgen legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med familie 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. 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.

*Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund og Kriminalomsorgens Yrkesforbund* var positive til å nekte besøk, men ga også uttrykk for at tiltaket bør kompenseres med teknologi som fungerer. *Norges institusjon for menneskerettigheter* har pekt på at nektelse av besøk kan være inngripende, og understreket viktigheten av at det legges stor vekt på avbøtende tiltak. Høringsinstansen har foreslått at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med andre nærstående i tillegg til familie, og vist til at retten til privatliv også omfatter venner. Videre har flere av høringsinstansene gitt uttrykk for at det bør legges til rette for kontakt med frivillige organisasjoner.

Flere av høringsinstansene har påpekt faren for at utfordringene med isolasjon blant innsatte

øker, og gitt uttrykk for at kriminalomsorgen bør ha en uforbeholden plikt til å legge til rette for kontakt med fjernkommunikasjon. Foreningen *For Fangers Pårørende* mener at det bør være rom for individuelle vurderinger av besøk, og at besøk bør kunne gjennomføres, spesielt fra barn. *Røde Kors* anser det kritisk for liv og helse at innsatte har mulighet for å opprettholde meningsfylt kontakt, og har understreket behovet for kontakt ved telefon- og videosamtaler, blant annet for å forberede løslatelse. *Advokatforeningen* har gitt uttrykk for en bekymring for at en bred, diskresjonær adgang til å nekte innsatte besøk vil føre til økt isolasjon og flere isolasjonsskader i fangebefolkningen, og pekt på at fengslene raskt må settes i stand til å tilby kontakt med familie gjennom telefon og digitale hjelpemidler. Videre har Advokatforeningen blant annet pekt på at forslaget vedrørende advokater kan gi ulik praksis mellom anstaltene, og at praksis etter utbruddet av covid-19 oppleves som sterkt sprikende. Etter Advokatforeningens syn gir skjønnsstemaet «helsemessig forsvarlig» for stort rom for ulike lokale vurderinger, og det er behov for en effektiv klageadgang.

### 4.3 Praksis

Som følge av covid-19-utbruddet besluttet Kriminalomsorgsdirektoratet i mars 2020 at innsatte for perioden frem til 1. mai 2020 ikke får motta besøk fra familie, venner eller andre personer som han eller hun ønsker besøk av. I slutten av april 2020 besluttet Kriminalomsorgsdirektoratet at tiltaket med å nekte besøk skal forlenges til 1. juni 2020. Direktoratet har opplyst at dette ikke omfatter mentorer tilknyttet arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme, idet disse fra 27. april 2020 er gitt samme tilgang til fengslene som representanter fra påtalemyndigheten, politiet og forsvarere. Etter Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering har nektelse av besøk vært et viktig bidrag for å redusere smitte i fengslene.

Det vil fortsatt være behov for tiltak for å redusere faren for smitte ved besøk i fengsel. Blant annet kan besøk måtte begrenses til få personer, og måtte gjennomføres i besøksrom innredet med glassvegg eller tilsvarende, eller i friluft og på avstand.

### 4.4 Departementets vurderinger

Besøk i fengsel er viktig for den enkelte innsatte, og positivt for rehabiliteringen. Besøk fra frivillige

aktører kan være et viktig element for å unngå at innsatte blir isolert.

Nektelse av besøk innebærer et inngrep i den innsattes rett til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8. For at adgangen til å begrense besøk skal være lovlig, må begrensningen forfølge et legitimt formål, være nødvendig i et demokratisk samfunn og ha hjemmel i lov, jf. artikkel 8 nr. 2. Formålet om å hindre spredning av en smittsom sykdom i fengsel vil være å «beskytte helse», jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Kravet om at et inngrep må være nødvendig i et demokratisk samfunn, innebærer at det må foreligge et presserende samfunnsmessig behov, og at inngrepet må være proporsjonalt i forhold til formålet.

I et fengsel er det svært begrenset hva den enkelte kan gjøre for å beskytte seg mot en smittsom sykdom. De innsatte lever tett på hverandre, og en sykdom kan spre seg svært raskt. Det er derfor nødvendig å forsøke å forhindre at det kommer smitte inn i fengselet. For å få til dette, kan det være nødvendig å begrense adgangen til fengslene. Behovet for å beskytte mot et pågående utbrudd kan være et presserende samfunnsmessig behov. Dette kan imidlertid avhenge av smitten i samfunnet for øvrig, og hvorvidt besøk kan gjennomføres på en måte som ikke innebærer risiko for smitte. Dette tilsier at spørsmål om besøk vurderes konkret for det enkelte tilfellet.

For spørsmålet om proporsjonalitet er det tungtveiende at det er viktig å hindre spredning av smittsom sykdom i fengselet. På den andre siden vil nektelse av besøk kunne ha store konsekvenser for den innsatte. Det er derfor viktig at begrensninger i kontakt med omverden ikke går lenger enn nødvendig for å oppnå formålet. Mynighetene har plikt til å legge til rette for kontakt med nære familiemedlemmer, jf. EMDs dom 13. februar 2018 *Andrey Smirnov mot Russland* (sak 43149/10) avsnitt 36. Kompenserende tiltak som bruk av fjernkommunikasjon vil derfor være av sentral betydning for proporsjonalitetsvurderingen. For adgangen til å begrense besøk på grunn av sykefravær i kriminalomsorgen, vil det være en forutsetning at fraværet er relevant for om besøk kan gjennomføres på en forsvarlig måte.

Internasjonale menneskerettsorganer som Den europeiske torturkomiteen anser besøksbegrensninger som legitime, og anbefaler kompenserende tiltak.

Departementet foreslår en hjemmel for å nekte besøk i tilfeller der besøket vil innebære en særskilt smitte- eller helsefare, eller det på grunn av sykefravær i fengselet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket, jf. forslaget til

§ 45 a. Det fremgår av bestemmelsen at kriminalomsorgen skal foreta en konkret vurdering av det enkelte tilfellet. Videre fremgår det at nektelse av besøk skal kompenseres ved at kriminalomsorgen legger til rette for at den innsatte kan ha kontakt med familie eller andre gjennom fjernkommunikasjon. Adgangen til kontakt med familie etter dagens forskrift § 1 gjennomføres ved utvidet ringetid, og det er anskaffet ca. 800 Ipad-er for dette formålet. Muligheten til å benytte fjernkommunikasjon må av praktiske grunner tilpasses situasjonen i fengselet, men den skal være reell og tilstrekkelig til at innsatte kan opprettholde god kontakt med nærstående.

## 5 Elektroniske kontrolltiltak som vilkår for prøveløslatelse fra fengselsstraff

### 5.1 Innledning og gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven §§ 42 flg. har regler om prøveløslatelse når den innsatte har utholdt en angitt del (som hovedregel to tredeler) av idømt straff. Etter § 43 kan kriminalomsorgen oppstille ulike typer av vilkår for prøveløslatelse dersom dette anses nødvendig for å gjennomføre prøveløslatelsen på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte. Oppregningen i § 43 annet ledd av mulige vilkår omfatter ikke at den domfelte underlegges elektroniske kontrolltiltak. For å redusere den sikkerhetsmessige risikoen ved prøveløslatelse, og dermed gi mulighet til å gjennomføre prøveløslatelse i tilfeller der dette ikke ville vært sikkerhetsmessig forsvarlig uten elektroniske kontrolltiltak, er det i den midlertidige forskriften 27. mars 2020 nr. 461 gitt følgende bestemmelse:

*§ 3 Elektroniske kontrolltiltak som vilkår ved prøveløslatelse fra fengselsstraff.*

Dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig prøveløslatelse, kan kriminalomsorgen fastsette at den som prøveløslates fra fengselsstraff skal være underlagt elektroniske kontrolltiltak. Straffegjennomføringsloven §§ 43 og 44 gjelder tilsvarende. Prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak er bare aktuelt dersom domfelte godtar de krav og vilkår som kriminalomsorgen fastsetter for prøveløslatelsen, og domfelte har en bolig som er egnet for kontrolltiltak. For kontrolltiltak i domfeltes bolig er det også en forutsetning at

alle samboende over 18 år samtykker til kontrolltiltakene. Kriminalomsorgsdirektoratet gir nærmere retningslinjer for prøveløslatelse etter bestemmelsen her.

Adgangen omfatter «fengselsstraff». Forvaringsdømte er ikke omfattet av adgangen etter forskriften § 3.

### 5.2 Høringen

Ved høringen i mars 2020 av utkast til midlertidig forskrift uttalte høringsinstansene seg om følgende forslag:

*§ 3 Elektroniske kontrolltiltak som vilkår ved prøveløslatelse fra fengselsstraff.*

Dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig prøveløslatelse, kan kriminalomsorgen fastsette at den som prøveløslates fra fengselsstraff skal være underlagt elektroniske kontrolltiltak. Straffegjennomføringsloven §§ 43 og 44 gjelder tilsvarende. Prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak er bare aktuelt dersom domfelte godtar de krav og vilkår som kriminalomsorgen fastsetter for prøveløslatelsen, og domfelte har en bolig som er egnet for kontrolltiltak. For kontrolltiltak i domfeltes bolig er det også en forutsetning at alle samboende over 18 år samtykker til kontrolltiltakene. Kriminalomsorgsdirektoratet gir nærmere retningslinjer for prøveløslatelse etter bestemmelsen her.

Under høringen stilte flere høringsinstanser seg positive til forslaget. *Kriminalomsorgens Yrkesforbund* påpekte at den aktuelle teknologien ikke er i drift, og at kriminalomsorgen ikke er bemannet for økning i de aktuelle kontrolloppgavene. Foreningen *For Fangers Pårørende* understreket at det ved slik prøveløslatelse er viktig å innhente samtykke fra familien. *Advokatforeningen* mente at det bør presiseres at vilkår om fotlenke e.l. kun kan være aktuelt dersom prøveløslatelse ellers ville blitt nektet. Det samme ble påpekt av Jussbuss, som også uttalte at prøveløslatelser som innvilges på slike vilkår som følge av covid-19 bør bestå også om smittefaren reduseres dersom domfelte ikke har brutt vilkårene. *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* har fremhevet at plutselige løslatelser kan være svært ødeleggende for innsatte med rusproblemer som er i et etablert behandlingsforløp.

### 5.3 Departementets vurderinger

For å oppnå fleksibilitet gjennom mulighet for prøveløslatelse, foreslår departementet en bestemmelse tilsvarende den midlertidige forskriften § 3, som § 45 b i straffegjennomføringsloven. Adgangen omfatter bare de som er dømt til fengselsstraff, ikke forvaringsdømte. De elektroniske kontrolltiltakene kan omfatte fotlenke (med eller uten sporing av domfeltes bevegelser), fjernalkoholtest eller videosamtale. Siden prøveløslatelse med vilkår om elektroniske kontrolltiltak vil være avhengig av den domfeltes egen tilslutning, og det for kontrolltiltak i domfeltes bolig er en forutsetning at alle samboende over 18 år samtykker til kontrolltiltakene, ser ikke departementet tungtveiende argumenter imot den aktuelle adgangen for å oppnå fleksibilitet under usikkerheten knyttet til covid-19-pandemien.

## 6 Straffavbrudd

### 6.1 Gjeldende rett

Etter straffegjennomføringsloven § 35 kan kriminalomsorgen beslutte straffavbrudd i tilfeller der domfeltes helsetilstand tilsier det, eller det for øvrig foreligger særlig tungtveiende grunner som ikke kan avhjelpes på annen måte. Bestemmelsen er innrettet primært mot tilfeller der det er forhold på den domfeltes side som tilsier at straffegjennomføringen avbrytes. For å sikre at belegget i fengslene kan tilpasses kapasiteten i kriminalomsorgen, er det i midlertidig forskrift 27. mars 2020 nr. 461 gitt følgende bestemmelse:

#### § 4 Straffavbrudd

Kriminalomsorgen kan beslutte at straffen skal avbrytes inntil én måned dersom hensynet til kapasiteten i kriminalomsorgen krever det, og hverken sikkerhetsmessige hensyn eller særskilte hensyn til den domfeltes rehabilitering taler imot. Dersom kapasiteten i kriminalomsorgen krever det, kan beslutningen fornyes. Det skal ikke besluttes straffavbrytelse etter bestemmelsen her dersom den domfelte ikke har egen bolig.

I den kongelige resolusjonen om saken er det blant annet uttalt at hensynet til domfeltes eget ønske bør veie tungt ved vurdering av om det skal besluttes straffavbrudd, men at et ønske om å gjennomføre straffen uten avbrudd ikke vil være

avgjørende for om det kan besluttes straffavbrudd på grunnlag av forskriftsbestemmelsen.

### 6.2 Høringen

Ved høringen i mars 2020 av utkast til midlertidig forskrift uttalte høringsinstansene seg om følgende forslag:

#### § 4 Straffavbrudd

Kriminalomsorgen kan beslutte at straffen skal avbrytes dersom hensynet til kapasiteten i kriminalomsorgen krever det, og hverken sikkerhetsmessige hensyn eller særskilte hensyn til den domfeltes rehabilitering taler imot.

Under høringen foreslo *Kriminalomsorgsdirektoratet* at bestemmelsen skulle utvides til å hjemle straffavbrudd også ved samfunnsstraff og bøteteneste, og for domfelte som gjennomfører program mot ruspåvirket kjøring. *Politidirektoratet* mente at straffavbrudd bør unngås for utenlandske innsatte uten lovlig opphold i Norge. *Norges institusjon for menneskerettigheter* mente at forslaget er betenkelig fordi det gir liten forutberegnelighet, og antok at lengre straffavbrudd kan bryte med menneskerettighetene, for eksempel EMK artikkel 8. Også andre av de som uttalte seg var negative eller skeptiske til forslaget. *Advokatforeningen* mente at en hjemmel for innføring av straffavbrudd mot den innsattes ønske, uten avkortning i soningstiden, er meget uheldig, og at sterke rettssikkerhetshensyn taler for at avbrudd bør telle som soningstid. *Jussbuss* var svært kritisk, og mente at andre tiltak, som elektronsik kontroll, skal vurderes først, og at det må være et vilkår at domfelte har et sted å bo og at straffavbruddet må føre til avkortning i soningstiden. *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* mente at straffavbrudd mot den innsattes ønske aldri må forekomme.

### 6.3 Departementets vurderinger

Formålet med bestemmelsen i den midlertidige forskriften er å ha en tydelig hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd også i tilfeller der det er forhold på kriminalomsorgens side som krever dette. Bestemmelsen er ment å kunne anvendes dersom det blir nødvendig å redusere belegget i fengsel utover det som kan ivaretas på annen måte. For å redusere uforutsigbarheten for domfelte, ble det fastsatt en tidsmessig begrensning på én måned, men slik at beslutningen kan forlenges.

På bakgrunn av den usikkerheten som fortsatt er knyttet til utviklingen av covid-19 og behovet for å kunne redusere antall innsatte, mener departementet at det fortsatt er behov for en bestemmelse om straffavbrudd som i forskriften § 3. Det foreslås derfor en tilsvarende midlertidig bestemmelse i straffegjennomføringsloven § 45 c. I forslaget til § 45 c begrenses også adgangen til å forlenge en slik beslutning til inntil én måned.

Dersom det foreligger særskilte hensyn til den domfeltes rehabilitering, eller den domfelte ikke har egen bolig, skal det ikke besluttes straffavbrudd. Med «særskilte hensyn» menes at det er forhold knyttet til nettopp denne domfelte som taler imot, eksempelvis at vedkommende har tilsagn om jobb eller studieplass fra et angitt tidspunkt, og det er fare for at jobben eller studieplassen vil gå tapt dersom straffegjennomføringen strekker ut i tid på grunn av straffavbrudd foranlediget av forhold utenfor den domfelte selv. Den helt generelle ulempen som alltid vil knytte seg til at det tar tid å få gjennomført straffen, vil ikke stå i veien for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd etter § 45 c. Videre bør det ikke besluttes straffavbrudd etter bestemmelsen i tilfeller der den domfelte ikke har lovlig opphold i riket.

I tillegg til det som ligger i forskriften § 3, inneholder forslaget til § 45 c en regel om at kriminalomsorgen, dersom forholdene tilsier det, skal varsle fornærmede i saken eller dennes etterlatte om beslutning om straffavbrudd etter bestemmelsen her. Dette tillegget er en naturlig følge av andre bestemmelser om varsel til fornærmede eller etterlatte ved endringer for domfelte, jf. straffegjennomføringsloven § 7 b.

Departementet ser det ikke ved denne anledningen hensiktsmessig å foreslå en regel som omfatter også straff i samfunnet.

## 7 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

### Til § 45 a

Det vises til punkt 4 i proposisjonen her. Bestemmelsens *første ledd første punktum* krever at kriminalomsorgen foretar en konkret vurdering av det enkelte tilfellet. For at besøk skal kunne nektes på grunnlag av § 45 a, 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. Det er

sykefraværet ved det aktuelle fengselet som er relevant for anvendelse av bestemmelsen.

I forslaget til § 45 a *første ledd andre punktum* er kriminalomsorgens plikt til å legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med familie ved bruk av fjernkommunikasjon, utvidet med tilføyelse av «eller andre personer som er vesentlige for den innsattes velferd». Videre er ordet «Kriminalomsorgen» i annet ledd tredje punktum erstattet med «Kriminalomsorgsdirektoratet».

Formuleringen «eller andre personer som er vesentlige for den innsattes velferd» er tatt inn i bestemmelsen med tanke på at ikke alle innsatte har kontakt med familie, og at det også for disse kan være viktig å beholde kontakten med personer utenfor fengselet. Blant annet kan dette gjelde venner, eller kontakt med humanitære organisasjoner. Omfanget av kontakten vil måtte tilpasses de rammene som kriminalomsorgen setter, men innenfor disse rammene er det ikke meningen at kriminalomsorgen skal gå inn på en særskilt vurdering av «hvor viktig» en person er for den innsattes velferd.

Bestemmelsen gjelder både domfelte og innsatte i varetekt. Den begrenser ikke rekkevidden av varetektsrestriksjoner fastsatt av domstolene etter straffeprosessloven.

Det fremgår av § 45 a tredje ledd at bestemmelsen ikke regulerer besøk fra helsetjenesten.

### Til § 45 b

Det vises til punkt 5 i proposisjonen her. Bestemmelsen tilsvarende innholdet i den midlertidige forskriften § 3. Den innebærer at når den domfelte er kommet så langt i straffegjennomføringen at det etter straffegjennomføringsloven § 42 er aktuelt å innvilge prøveløslatelse, kan kriminalomsorgen innvilge prøveløslatelse med vilkår om elektroniske kontrolltiltak som fotlenke (med eller uten sporing av domfeltes bevegelser), fjernalkoholtest eller videosamtale.

Adgangen omfatter personer idømt «fengselsstraff». Forvaringsdømte er ikke omfattet av adgangen etter bestemmelsen.

Henvisningen i bestemmelsen til §§ 43 og 44 er tatt inn for å gjøre det tydelig at prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak skal være underlagt det samme regelverket som prøveløslatelse under andre typer vilkår.

Ved prøveløslatelse vil det være en prøvetid som utløper på det tidspunktet den idømte fengselsstraffen ville vært gjennomført i sin helhet, jf. straffegjennomføringsloven § 42 siste ledd. Når det er besluttet prøveløslatelse med vilkår om elektro-

niske kontrolltiltak etter denne bestemmelsen, skal vilkåret om kontrolltiltakene gjelde helt til prøvetiden er gjennomført uavhengig av varigheten av § 45 b, med mindre annet er bestemt i lov.

§ 45 b tredje og fjerde punktum tilsvarer reelt sett forskrift 22. februar 2002 nr. 183 om straffegjennomføring § 7-3 første til tredje ledd. De aktuelle vilkårene er grunnleggende for at prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak skal være aktuelt. Kriminalomsorgen gir retningslinjer for prøveløslatelse etter bestemmelsen.

#### Til § 45 c

Det vises til punkt 6 i proposisjonen her. Bestemmelsen tilsvarer innholdet i den midlertidige forskriften § 4, og gir en tydelig hjemmel for at kriminalomsorgen kan beslutte soningsavbrudd i tilfeller der det er forhold på kriminalomsorgens side som krever dette.

Dersom det foreligger særskilte hensyn til den domfeltes rehabilitering, eller den domfelte ikke har egen bolig, skal det ikke besluttes straffavbrudd. Med «særskilte hensyn» menes at det er forhold knyttet til nettopp denne domfelte som taler imot, eksempelvis at vedkommende har tilsagn om jobb eller studieplass fra et angitt tidspunkt, og det er fare for at jobben eller studieplassen vil gå tapt dersom straffegjennomføringen strekker ut i tid på grunn av straffavbrudd foranlediget av forhold utenfor den domfelte selv. Den helt generelle ulempen som alltid vil knytte seg til at det tar tid å få gjennomført straffen, vil ikke stå i veien for at kriminalomsorgen kan beslutte straffavbrudd etter forskriften.

Det følger av bestemmelsen at det ikke er aktuelt å innvilge straffavbrudd dersom sikkerhetsmessige hensyn taler imot det. Videre bør det unngås straffavbrudd i tilfeller der den domfelte ikke har lovlig opphold i riket.

Det følger av forslaget til § 45 c *andre ledd* at dersom forholdene tilsier det, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede i saken eller dennes etterlatte om beslutning om straffavbrudd etter bestemmelsen her. Varslingsplikten vil bero på et visst skjønn, der det blant annet legges vekt på forbrytelsens art.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

---

De reglene som foreslås skal bidra til å sikre forsvarlige forhold i fengslene under covid-19-pandemien. Nektelse av besøk og straffavbrudd mot den domfeltes egen vilje er inngripende, men reglene er utformet på en måte som innebærer at tiltakene bare skal benyttes dersom det foreligger forhold som krever det. For å redusere belastningen ved at innsatte nektes besøk, pålegges kriminalomsorgen å legge til rette for kontakt med familie mv. og advokat med telefon og digitale hjelpemidler. Kriminalomsorgen har anskaffet ca. 800 Ipad-er som kan benyttes til slik kontakt. Departementet ser ikke at forslagene innebærer særskilte økonomiske eller administrative konsekvenser.



Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidige 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 vedlagte 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 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 *Elektroniske kontrolltiltak som vilkår ved prøveløslatelse fra fengselsstraff***

Dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig prøveløslatelse, kan

kriminalomsorgen fastsette at den som prøveløslates fra fengselsstraff skal være underlagt elektroniske kontrolltiltak. Straffegjennomføringsloven §§ 43 og 44 gjelder tilsvarende. Prøveløslatelse med elektroniske kontrolltiltak er bare aktuelt dersom domfelte godtar de krav og vilkår som kriminalomsorgen fastsetter for prøveløslatelsen, og domfelte har en bolig som er egnet for kontrolltiltak. For kontrolltiltak i domfeltes bolig er det også en forutsetning at alle samboende over 18 år samtykker til kontrolltiltakene. Kriminalomsorgsdirektoratet gir nærmere retningslinjer for prøveløslatelse etter bestemmelsen her.

##### **§ 45 c *Straffavbrudd***

Kriminalomsorgen kan beslutte at straffen skal avbrytes inntil én måned dersom hensynet til kapasiteten i kriminalomsorgen krever det, og hverken sikkerhetsmessige hensyn eller særskilte hensyn til den domfeltes rehabilitering taler imot. Dersom kapasiteten i kriminalomsorgen krever det, kan beslutningen fornyes med inntil én måned. Det skal ikke besluttes straffavbrudd etter bestemmelsen her dersom den domfelte ikke har egen bolig.

Dersom forholdene tilsier det, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede i saken eller dennes etterlatte om beslutning om straffavbrudd etter bestemmelsen her.

#### II

Loven trer i kraft straks, og oppheves 1. november 2020.



