



Justis- og beredskapsdepartementet  
Kun avgitt elektronisk på regjeringen.no

Deres referanse: 21/4313  
Vår referanse: 2021/139  
Dato: 18/10/2021

## Høring – forslag om å forlenge straffegjennomføringsloven kapittel 3 A (straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom)

### 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (heretter NIM) viser til høringsbrev 16. juli 2021 med forslag om forlengelse av straffegjennomføringsloven kapittel 3 A.

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

NIM har tidligere avgitt høringssvar til forslag til midlertidig forskrift om straffegjennomføring i medhold av koronaloven,<sup>1</sup> forslag til nye midlertidige regler om straffegjennomføring for å avhjelpe konsekvenser av covid-19,<sup>2</sup> og forslag til regler om straffegjennomføring ved utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom eller annen ekstraordinær og alvorlig hendelse.<sup>3</sup> De tidligere høringsuttalelsene våre gir nærmere redegjørelse for menneskerettslige utgangspunkter for vurderingen av problemstillingene som reises i høringsnotatet. I denne sammenheng nøyer vi oss med å gjenta EMDs utgangspunkt om at det er en presumsjon etter EMK at «detained persons

---

<sup>1</sup> 27. mars 2020, tilgjengelig her: [Microsoft Word - Høringsinnspill – forslag til midlertidig forskrift om straffegjennomføring i medhold av koronaloven.docx \(nhri.no\)](#)

<sup>2</sup> 1. november 2020, tilgjengelig her: [NIM brev \(nhri.no\)](#)

<sup>3</sup> 5. februar 2021, tilgjengelig her: [Forslag til regler om straffegjennomføring ved utbrudd av allmennfarlig sykdom smittsom eller annen ekstraordinær og alvorlig hendelse - NIM \(nhri.no\)](#)

continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right to liberty», og at enhver «restriction on those rights must be justified in each individual case», herunder retten til privatliv etter EMK artikkel 8.<sup>4</sup> Utgangspunktet for spørsmålet om forlengelse av hjemler som kan gripe inn i rettighetene til innsatte er dermed at det må gjøres konkrete vurderinger av inngrepets lovmessighet, formål og forholdsmessighet.

NIMs hørings svar kan oppsummeres gjennom følgende punkter:

- NIM mener at spørsmålet om forlengelse av hjemlene må vurderes mer inngående for hver enkelt bestemmelse, fremfor at alle forlenges uten endringer. I tillegg forutsetter vi også at det innhentes oppdaterte vurderinger av behovet for forlengelse av reglene før en eventuell proposisjon fremmes for Stortinget.
- NIM fraråder at disse reglene gjøres permanente. Behovet for varige regler bør løftes inn i en større sammenheng, med grundige utredninger av hvilke situasjoner reglene er ment for og hvordan menneskerettighetene skal ivaretas, fremfor at de bygger på eksisterende bestemmelser som ble til midt under en pandemi.
- NIM har enkelte merknader og forslag til endringer i flere av hjemlene dersom departementet velger å gå videre med disse. Formålet vårt med forslagene er å sørge for mer betryggende rettssikkerhetsgarantier m.m. knyttet til bestemmelsene, men vi understreker at dette ikke uten videre innebærer at vi mener at forlengelse av reglene dermed vil være forholdsmessig. Til dette kreves etter vårt syn oppdaterte vurderinger av smittesituasjonen fra helsemyndighetene.

## **2. Generelt om spørsmålet om forlengelse og å gjøre reglene permanente**

I høringsnotatet foreslås det å forlenge straffegjennomføringsloven kapittel 3 A til 1. juli 2022. Departementet ber også om innspill til vurderingen av om straffegjennomføringsloven kapittel 3 A bør gjøres til en varig del av straffegjennomføringsloven. Spørsmålene om en avgrenset forlengelse og å gjøre reglene permanente glir noe over i hverandre, ettersom reglene i alle tilfelle er beredskapshjemler som ikke kan anvendes uten at de er nødvendige, og at Kriminalomsorgsdirektoratet har besluttet at det foreligger en situasjon som nevnt i § 45 a første punktum.

---

<sup>4</sup> Se blant annet *Munjaz v. Storbritannia* (2913/06) avs. 79 og 80 med videre henvisninger.

Til spørsmålet om forlengelse viser departementet til at det må påregnes lokale utbrudd av covid-19 fremover, og at det utvikles nye varianter av koronaviruset med foreløpig usikre egenskaper. Departementet mener derfor at det ikke kan utelukkes at det vil være behov for særskilte regler om straffegjennomføring fremover. Etter at reglene ble sendt på høring for tre måneder siden, har det imidlertid vært utvikling i både vaksinasjonsgrad og smittesituasjonen. Vi viser til at departementene i flere andre høringer om forlengelse av smitteverntiltak blant annet har lagt til grunn at det skal innhentes oppdaterte vurderinger av behovet for reglene før forslag om forlengelse eventuelt sendes til Stortinget.<sup>5</sup> Vi forutsetter at det også innhentes oppdaterte vurderinger om behov for forlengelse av disse reglene før saken eventuelt fremmes for Stortinget. Vi savner også en nærmere redegjørelse av om det er nødvendig å forlenge alle reglene i kapitlet, eller eventuelt gjøre endringer i noen av de eksisterende reglene.

NIM støtter ikke forslaget om å gjøre reglene i dagens straffegjennomføringslov kapittel 3 A permanente. Til spørsmålet om hvorvidt reglene bør gjøres permanente, mener vi at det er viktig at spørsmålet sees i sammenheng med vurderinger av beredskapshjemler generelt. Reglene inntatt i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A illustrerer utfordringen med at beredskapshjemlene på den ene siden kan føre til bedre oppfyllelse av menneskerettigheter i en situasjon der det er helt nødvendig å gjøre inngrep, som også treffes for å ivareta liv og helse, mens de på den andre siden kan åpne for en skjønnsutøvelse som i konkrete tilfeller kan være uforholdsmessig. Vi mener at spørsmålet bør løftes inn i en større sammenheng, som både hektes på koronakommisjonens arbeid og oppfølgingen av Beredskapshjemmelutvalgets utredning. Reglene inntatt i dagens kapittel 3 A er kommet til på bakgrunn av den ekstraordinære situasjonen knyttet til håndteringen av utbruddet av covid-19, og dels gjennom lovprosesser som fraviker alminnelige prosedyrer for lovforberedelser. Det at de eksisterende lovreglene nå ble sendt på en høring som oppfyller det alminnelige fristkravet etter Utredningsinstruksen § 3-3, avhjelper etter vårt syn ikke dette, når det ikke er gjort grundige vurderinger av reglenes innhold. Reglene er slik vi ser det ikke egnet for varig videreføring. Ved behov for varige regler forutsetter vi en bredere utredning av hvilke situasjoner reglene er ment for, og en grundig vurdering av forholdsmessigheten av reglene, gitt deres dels inngripende karakter.

---

<sup>5</sup> Se for eksempel Justis- og beredskapsdepartementets forslag til forlengelse av midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv., 17. september 2021, og Barne- og familiedepartementets forslag til forlengelse av midlertidig koronalov for barnevernet og fylkesnemnda, 21. september 2021.

### **3. Til straffegjennomføringsloven § 45 a**

Bestemmelsen omhandler virkeområdet for bestemmelsene i kapittelet, samt vilkårene og prosedyrene for anvendelse av bestemmelsene. Bestemmelsen ble betydelig innskjerpet sammenliknet med bestemmelsen som opprinnelig ble sendt på høring, og virkeområdet ble gjort vesentlig smalere.<sup>6</sup> Etter vårt syn var innskjerpingene nødvendige for å sikre forholdsmessigheten knyttet til anvendelsen av reglene. For å sikre forholdsmessighet mener vi det er viktig at beslutning fra Kriminalomsorgsdirektoratet bygger på eksterne helsefaglige vurderinger, som også fremholdt i forarbeidene. Vi mener imidlertid at det bør understrekes i forarbeidene at KDI ikke bare må innhente informasjon om aktuell smittesituasjon, men også bredere helsefaglige vurderinger, herunder vurderingen av helsemessige effekter av bruken av reglene på innsatte i fengslene. Vi ber også departementet vurdere om plikten til å innhente råd fra helsemyndighetene bør fremgå av lovteksten.

Vi kan ikke se at det ved innføringen av § 45 a med sitt nåværende innhold ble vurdert om en beslutning etter § 45 a er å regne som forskrift, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Dersom beslutningen er en forskrift, oppstiller forvaltningsloven krav til blant annet utredningsplikt og forhåndsvarsel, se særlig §§ 37 og 38. Vi oppfordrer departementet til å utrede og ta stilling til spørsmålet i en eventuell proposisjon, ettersom det har betydning for hvilke saksbehandlingsregler som rammer inn beslutningen.

### **4. Til straffegjennomføringsloven § 45 b**

Bestemmelsen gir kriminalomsorgen adgang til å gi pålegg om retningslinjer for besøk knyttet til anbefalinger fra FHI, samt å nekte besøk under visse omstendigheter. Besøksbegrensninger i fengsel utgjør et inngrep i de innsattes rett til privat- og familieliv, og det er derfor nødvendig å vurdere tiltakets forholdsmessighet opp mot den aktuelle situasjonen. Vi legger også til at dette er en av flere regler som rammer innsatte langt hardere enn andre personer, fordi man ikke bor med sin vanlige familie og ikke har anledning til å møtes utenfor fengselet. Som nevnt i punkt 2 mener vi at spørsmålet om forlengelse av reglene bør vurderes separat for hver enkelt regel, slik at forholdsmessigheten for det aktuelle tiltaket drøftes opp mot den aktuelle smittesituasjonen. Bestemmelsen i § 45 b er etter vårt syn en regel som gir nokså vide fullmakter til kriminalomsorgen, særlig gjennom adgangen til å nekte besøk dersom det på grunn av et utbrudd vil bli «uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket», jf. § 45 b annet ledd første punktum, siste alternativ, dog slik at reglene ikke kan tas i bruk

---

<sup>6</sup> Prop. 129 L (2020-2021) kapittel 4.

uten at grunnvilkårene i § 45 a er oppfylt, noe som gir et visst vern mot uforholdsmessig bruk av skjønn. Med tanke på at det på nåværende tidspunkt ikke gjelder regler om begrensning av fysisk kontakt og avstand, er det etter vårt syn vanskelig å se begrunnelsen for å opprettholde en hjemmel for begrensninger i besøk. Et alternativ til en fullstendig opphevelse av regelen er å kun opprettholde adgangen til besøksnekt knyttet til vilkåret om fare for overføring av smitte, men oppheve alternativet knyttet til at det vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket.

## **5. Til straffegjennomføringsloven § 45 c**

Bestemmelsen gir en lovhjemmel for utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte på bakgrunn av isolasjon, karantene eller symptomer på en allmennfarlig smittsom sykdom som skal medføre isolasjon eller karantene. På den ene siden er det, slik NIM har påpekt tidligere, behov for en lovhjemmel dersom det er behov for å utelukke innsatte i smittevernøyemed ettersom verken smittevernloven eller straffegjennomføringsloven gir hjemmel for dette, og utelukkelse fra fellesskapet krever hjemmel i lov.<sup>7</sup> På den annen side åpner reglene i § 45 c for utelukkelse i større grad enn i en normalsituasjon. Gitt de potensielt svært skadelige effektene av isolasjon, og inngrepet dette innebærer ovenfor den enkelte, er det nødvendig at alle regler om utelukkelse er rammet inn av betryggende rettssikkerhetsgarantier. Vi viser til våre tidligere innspill om behov for ytterligere rettssikkerhetsgarantier for regler om utelukkelse i smittevernøyemed, og ber om at disse vurderes igjen ved behov for videreføring av reglene.<sup>8</sup> Særlig peker vi på behovet for at det presiseres i lov eller merknader at det skal gjøres helhetlige helsefaglige vurderinger av den innsatte og eventuell særlig sårbarhet, uavhengig av utelukkelsesgrunn. Vi gjentar også oppfordringen om at det bør fremgå av loven eller merknadene hvilke vurderinger som skal gjøres av barnets beste når den innsatte er mindreårig. Det bør videre vurderes inntatt en sikkerhetsventil for tilfeller der fengselet finner at den innsattes helsetilstand gjør det uforsvarlig å holde vedkommende utelukket. Det bør fremgå av loven eller merknadene at i slike tilfeller skal regionalt nivå ta stilling til saken, og vurdere spørsmål som overføring til annet fengsel, gjennomføringsform eller andre tiltak. Dette sikrer etter vårt syn bedre en individualisert vurdering av tiltaket opp mot den enkeltes sårbarhet sammenliknet med dagens vilkår om at utelukkelse ikke må være uforholdsmessig, som uansett gjelder som et krav etter menneskerettighetene.

Når det gjelder behovet for videreføring av reglene i nåværende situasjon, viser vi til våre generelle merknader over og særlig om behovet for oppdaterte vurderinger for å

---

<sup>7</sup> Se nærmere om dette i NIMs rapport «Ivaretagelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19», kapittel 6.

<sup>8</sup> Se særlig høringsvar 1. november 2020 og høringsvar 5. februar 2021.

kunne gjøre forholdsmessighetsvurderinger. Vi understreker at utelukkelse av innsatte fra fellesskap er et svært inngripende tiltak, som har vist seg å ha store skadevirkninger på de innsattes helse.<sup>9</sup> Tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet viser at det i 2020 totalt var en stor økning i antall utelukkelse, som skyldes covid-19.<sup>10</sup> Selv om tallene nå synes å ha stabilisert seg på et lavere nivå, og at det ikke lenger gjøres rutinemessige utelukkelse, er det avgjørende at hver enkelt utelukkelse er nødvendig og forholdsmessig, og regelverket må avspeile dette.

I denne sammenhengen ber vi også om at det særskilt vurderes om adgangen til utelukkelse på bakgrunn av symptomer skal opprettholdes. I motsetning til utelukkelse på bakgrunn av karantene og isolasjon, som uansett ikke kan opprettholdes lengre enn det aktuelle pålegget krever, kan symptomer for det første være langvarige, og for det andre være tilbakevendende. Pålegget om å rådføre seg med helsepersonell, samt å tilrettelegge for testing avhjelper dette noe, men bestemmelsen hjemler like fullt inngripende tiltak knyttet til symptomer, noe som i prinsippet kan gjelde svært mange innsatte uten at dette faktisk innebærer noen fare for spredning av allmennfarlig smittsom sykdom. Slik vi forstår det, differensierer ikke KDIs statistikk over utelukkelse på hvilke av alternativene i § 45 c personen er utelukket etter.<sup>11</sup> I den grad det er mulig, bør dette innhentes for å få oversikt over hvor mange som faktisk utelukkes, helt eller delvis, på bakgrunn av symptomer, og hvor raskt man i slike tilfeller får testet de innsatte for å kunne avslutte isolasjonen ved negativ test.

Straffegjennomføringsloven § 45 c tredje ledd regulerer plikten til å tilby meningsfylt menneskelig kontakt og kompenserende tiltak. NIM har tidligere hatt merknader til utformingen av disse reglene. I Prop. 129 L (2020-2021) er dette beskrevet slik:

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

---

<sup>9</sup> Se særlig Sivilombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, Dokument 4:3 (2018/19).

<sup>10</sup> Totalt sett var det over 200 000 timer isolasjon som skyldtes pandemien. Hentet fra hjemmesidene til KDI: [Isolasjon - Kriminalomsorgen.no](https://www.kdi.no/tema/isolasjon)

<sup>11</sup> Statistikken publisert på hjemmesidene til KDI viser : [Isolasjon - Kriminalomsorgen.no](https://www.kdi.no/tema/isolasjon)

*isolasjon eller karantene. I slike tilfeller er samvær i samme rom krevende fordi det må benyttes smittevernutstyr.*

*Departementet mener at det bør fremgå at innsatte som er utelukket etter bestemmelsen bør ha kontakt ansikt til ansikt med et annet menneske hver dag. Dette kommer nå til uttrykk i forslaget til § 45 c tredje ledd første punktum, i form av en regel om at den innsatte hver dag skal ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt. Kriminalomsorgen arbeider med tiltak for å sikre at også innsatte som er utelukket skal få et godt tilbud, men ut fra det som er opplyst fra Kriminalomsorgsdirektoratet synes det ikke realistisk å legge til grunn at alle innsatte som er utelukket av smittevernhensyn kan få tilbud om slik kontakt to timer hver dag. Etter departementets vurdering er det betenkelig å lovfeste et krav om dette som mest sannsynlig ikke kan oppfylles. I tillegg til å presisere at den innsatte skal ha meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, går forslaget nå derfor ut på at summen av den menneskelige kontakten og tiltak som kompenserer for fravær av meningsfylt menneskelig kontakt, skal utgjøre til sammen minst to timer hver dag, jf. forslaget til § 45 c tredje ledd annet punktum.»<sup>12</sup>*

NIM fastholder vårt standpunkt om at den som er utelukket etter § 45 c så langt som overhodet mulig må sikres to timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag. Vi legger til grunn departementets vurdering av at det ikke var mulig å lovfeste et krav om minimum to timers meningsfull menneskelig kontakt ved fremleggelse av proposisjonen i mars 2021, men vi savner en oppdatert vurdering av dette sett i lys av antall utelukkelse i smittevernøyemed, og andre faktorer som kan ha betydning for gjennomføringen av et slikt krav.

Vi savner også en mer inngående drøftelse av Kriminalomsorgens mulighet for å legge til rette for avhjelpende tiltak, herunder digitale, som skal kompensere for virkningene av isolasjon. Vi antar at flere av disse tiltakene ganske enkelt vil kunne gjennomføres selv om smittevernregler gjelder. Dette spørsmålet bør det redegjøres for i en eventuell proposisjon.

Behovet for kompenserende tiltak gjør seg tungt gjeldende ved utelukkelse av innsatte. Menneskelig samkvem gjennom fjernkommunikasjon eller telefon innenfor rammen av én dag, bør ikke kunne erstattes med andre kompenserende tiltak, slik som lufting eller trening. Slike tiltak for å avhjelpe virkningen av isolasjonen bør komme i tillegg til menneskelig samkvem gjennom fjernkommunikasjon eller telefon.

For å sikre at innsatte som er utelukket på grunn av smittefare har tilstrekkelig rettsikkerhet, bør reguleringen av retten til avhjelpende tiltak være så presis som forholdene tillater. Det gjelder uavhengig av om departementet følger opp våre

---

<sup>12</sup> Prop.129 L (2020–2021) Endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom) punkt 5.3.3.

anbefalinger til innholdet i reguleringen. For å sikre en presis og klar regulering, bør det ved lovbestemmelser om utelukkelse skilles mellom tiltak som gir mulighet for meningsfull menneskelig kontakt og andre tiltak, herunder digitale, som skal kompensere for virkningene av isolasjon. Bestemmelser om meningsfull menneskelig kontakt på den ene siden og kompenserende tiltak på den andre, bør fastsettes enten ulike paragrafer, ulike ledd i en paragraf eller ulike punktum i samme ledd.

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår vi følgende endring i § 45 c tredje ledd til overveielse:

*«Innsatte som er utelukket fra fellesskapet etter denne bestemmelsen skal hver dag ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt [i minimum to timer]. Innsatte skal hver dag ha mulighet for kontakt med familie eller andre ved bruk av fjernkommunikasjon eller telefon og ha tilbud om tiltak som avhjelper negative virkninger av isolasjon.»*

Vi er tilgjengelig for nærmere avklaringer eller utdypinger.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad  
Direktør

Kirsten Kolstad Kvalø  
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.