



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref.
2020/1475

Vår ref.
20/1771 – HLI/LLE

Dato
xx.05.2020

INFORMASJON VEDRØRENDE KONSEKVENSER AV COVID-19 FOR MENNESKER SOM ER FRIHETSBERØVET

Justis- og beredskapsdepartementet viser til brev fra Sivilombudsmannen 2. april 2020, hvor det etterspørres informasjon om myndighetenes foreløpige håndtering av Covid-19 på steder for frihetsberøvelse.

Departementet besvarer i det følgende Sivilombudsmannens spørsmål om håndteringen av Covid-19 i kriminalomsorgen og i Politiets utlendingsenhet på Trandum. Håndteringen av Covid-19 omfatter en rekke tiltak, og besvarelsen er derfor ikke uttømmende. Det er lagt vekt på tiltak som direkte berører de frihetsberøvede.

1 Iverksatte og planlagte smitteverntiltak for frihetsberøvede under Covid-19 pandemien

1.1 Kriminalomsorgen

Innsatte i fengsel lever tett på hverandre og har begrenset mulighet til å beskytte seg mot smitte. Forebyggende tiltak for å redusere risikoen for smitte og spredning er derfor viktig for å beskytte innsattes og ansattes helse. Kriminalomsorgen har iverksatt en rekke tiltak for å motvirke negative konsekvenser av utbruddet av Covid-19. Tiltakene har hatt som formål å motvirke at smitte kommer inn i fengslene, at smitten sprer seg mellom innsatte og å hindre at belegget i fengslene er større enn kriminalomsorgens personell kan håndtere ved høyt sykefravær. Det har også vært lagt stor vekt på kompensierende tiltak for å motvirke ulempene av smitteverntiltakene.

Postadresse Postboks 8005 Dep
Kontoradresse Gullhaug Torg 4A
0484 Oslo

Leveringsadresse
Varemottak
Akersgata 59
0180 Oslo

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org.nr.: 972 417 831

Avdeling for kriminalitetsforebygging
Hanne Lillemork

Det er helsevesenet som har det primære ansvaret for å følge opp den enkelte innsattes helse, mens kriminalomsorgen har et tilretteleggingsansvar (importmodellen). Kriminalomsorgen og Helsedirektoratet har opprettet et samarbeid for håndteringen av Covid-19. Samarbeidet har blant annet gått ut på å revidere fengselshelseveilederen, å ha dialog om testing av innsatte og ansatte, samt generelle smittevernfarende avklaringer. Kriminalomsorgen har også samarbeidet med lokalt helsevesen.

Permisjoner, frigang og fremstillinger har vært stanset, men det har blitt gjort tilpasninger. Fra 30. april åpnet Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) for å gjennomføre nødvendige fremstillinger av velferdsgrunner og for sosiale fremstillinger for mindreårige innsatte. Fra 8. mai er det åpnet for sosiale fremstillinger for innsatte på lavere sikkerhetsnivå og i overgangsboliger. Fra samme dato er det også åpnet for frigang fra overgangsboliger.

KDI besluttet å stanse besøk til fengsler fra 17. mars. I forskrift 27. mars 2020 med hjemmel i Koronaloven, ble adgangen til å nekte besøk regulert. Besøk fra advokat og offentlig myndighetsrepresentant ble gitt et særskilt vern, og det ble fastsatt en plikt for kriminalomsorgen til å legge til rette for kontakt med familie ved bruk av fjernkommunikasjon.

Den 12. mai fremmet regjeringen Prop. 111 L (2019–2020) Midlertidige endringer i straffegjennomføringsloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av Covid-19), som avløser nevnte forskrift. Lovforslaget er vedtatt. Besøk kan nå bare nektes etter en konkret vurdering dersom det vil innebære en særskilt smitte- eller helsefare, eller det på grunn av sykefravær i kriminalomsorgen vil være uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket. Det fastsettes videre at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med «familie eller andre personer som er vesentlige for den innsattes velferd». Kriminalomsorgen har kjøpt inn nettbrett og utvidet telefontiden for de innsatte for å legge til rette for fjernkommunikasjon.

Kriminalomsorgen arbeider med å tilrettelegge for besøk innenfor gjeldende smittevernråd. KDI sendte 18. mai ut retningslinjer til regionene om at det skal kunne mottas besøk i fengsel. Retningslinjene vil blant annet, ut fra smittevernhensyn, regulere hvordan besøkene skal gjennomføres og hvilke personer innsatte skal kunne motta besøk fra.

For å redusere smittefaren i fengslene har det vært ønskelig å redusere belegget. Med det som formål har kriminalomsorgen stanset mottak og innkalling av domfelte til lavere sikkerhetsnivå og overgangsboliger. Fra 8. mai besluttet kriminalomsorgen å åpne for mottak og innkallinger i fengsler, dersom enheten kan håndtere smitterisikoen ved nyinnsettelse. Det vil si at enheten har mulighet til å holde innsatte i karantene frem til kartleggingssamtale og eventuell testing er gjennomført. Det åpnes videre for at innkalling og mottak av dommer i enheter med lavere sikkerhetsnivå kan skje via

fengsler med høyt sikkerhetsnivå for å sikre at en eventuell karantene kan gjennomføres.

Kriminalomsorgen har videre innvilget flere straffavbrudd enn vanlig og benyttet fremskutt løslatelse i større grad. Adgangen til å beslutte straffavbrudd ble i forskriften 27. mars utvidet til også å gjelde tilfeller hvor det begrunnes med kapasitetshensyn. En videreføring av denne regelen er vedtatt av Stortinget, jf Prop. 111 L (2019–2020). Forskriften inneholdt også en hjemmel for, under visse forutsetninger, å kunne prøveløslate innsatte med vilkår om elektronisk kontroll. KDI avvirket bruk av fremskutt løslatelse som tiltak mot koronasmitte 1. mai 2020. Fremskutt løslatelse kan imidlertid fortsatt kunne benyttes om nødvendig for å håndtere en eventuell smittesituasjon i fengsel.

Kriminalomsorgen har redusert antall innsatte fra 3189 innsatte 12. mars til 2591 innsatte 5. mai. Som Sivilombudsmannen påpeker, er reduksjonen i antall innsatte i tråd med anbefalingene fra CPT og SPT. Reduksjonen i antall innsatte har gjort det mulig å sørge for at alle innsatte soner i enerom. Før tiltaket om å avvikle bruk av flersengsrom ble innført, sonet omtrent 200 innsatte i dobbelt- eller flersengsrom, mens ingen innsatte sonet i slike rom 8. april.

Kriminalomsorgen har videre begrenset overføring mellom fengsler. Overføring skjer fremdeles etter individuell vurdering av hensyn til å sikre den enkeltes progresjon og for å sikre tilstrekkelig kapasitet for blant annet varetektsplasser.

I tråd med smittevernradene i befolkningen for øvrig har kriminalomsorgen sørget for å begrense kontakt mellom personer som er smittet eller mistenkt smittet og andre innsatte. Kriminalomsorgen har derfor utelukket personer i disse tilfellene:

- Innsatte som er bekreftet smittet av koronavirus.
- Innsatte som etter en helsefaglig vurdering antas å være smittet av koronavirus.
- Innsatte som har symptomer på luftveisinfeksjon og som testes for koronavirus.
- Innsatte som er i smittekarantene (se under) og som utvikler symptomer på luftveisinfeksjon (uten at vedkommende testes eller blir bekreftet smittet av koronavirus).
- Innsatte som har vært utenfor Norge de siste 14 dagene (reisekarantene).
- Innsatte som de siste 14 dagene har hatt nærkontakt med en person senere enn 24 timer før vedkommende fikk de første symptomene på smitte, og som siden er bekreftet smittet av koronavirus (smittekarantene).
- Innsatte som er husstandsmedlem til person som er isolert med bekreftet smitte av koronavirus.
- Nyinnsettelse i fengsel.
- Innsatte som er i reisekarantene og som utvikler symptomer på luftveisinfeksjon (uten at vedkommende testes eller blir bekreftet smittet av koronavirus).
- Innsatte som helsetjenesten ber om at settes i karantene.

- Innsatte som utvikler symptomer på luftveisinfeksjon, men som for øvrig ikke oppfyller vilkår for å settes i karantene eller isolasjon.

Håndteringen av Covid-19 har ført til en økning i antall utelukkelse. KDI har vært i kontakt med Folkehelseinstituttet (FHI) for å undersøke mulighetene for å teste innsatte for koronaviruset, slik at utelukkelse kan benyttes i mindre grad. FHI anbefaler i liten grad å teste personer uten symptomer, fordi prøvesvarene er vanskelige å tolke og kan gi galt resultat. Så lenge testing av nye innsatte ikke kan gjennomføres, anser kriminalomsorgen det nødvendig å plassere nye innsatte i karantene. Departementet er kjent med Borgarting lagmannsretts avgjørelse 20-050640SAK-BORG/04, der det etterlyses en avklaring av hjemmelsgrunnlaget for at bruk av karantene opprettholdes ut over en overgangsperiode. Departementet arbeider med dette.

Den 8. mai 2020 vedtok KDI at karantenetiltakene skal lempes noe. Perioden innsatte utelukkes fra fellesskap med andre innsatte, bør begrenses til det absolutt nødvendige, og det bør i større grad foretas konkrete, individuelle vurderinger. Dette har man fått til i samarbeid med helsemyndighetene. Det er videre åpnet opp for at det unntaksvis kan vurderes delvis utelukkelse av innsatte i denne perioden. Per nå blir nyinnsatte utelukket fra fellesskapet inntil de er kartlagt og eventuelt testet for smitte. Endringen trådte i kraft 18. mai.

På grunn av belastningen utelukkelse kan medføre for innsatte, har kriminalomsorgen lagt vekt på skadereuserende tiltak. Det etterstrebes at samtlige innsatte har tilgang på minst to timer menneskelig kontakt. Kriminalomsorgen har også lagt til rette for tilgang på flere TV-kanaler på cellene og økt tilgang på lesestoff, og har i tillegg lagt til rette for fjernkommunikasjon, som nevnt ovenfor.

For å sikre at innsatte får nødvendig informasjon på et språk den innsatte forstår, har kriminalomsorgen utviklet en brosjyre med informasjon om håndteringen av Covid-19. Den inneholder blant annet informasjon om hvordan innsatte kan bidra til å forebygge smitte, hva innsatte kan gjøre dersom han eller hun blir syk, ulike tiltak som er innført, ringetid og fjernkommunikasjon. Brosjyren finnes på ni språk i tillegg til norsk og samisk. KDI har også et samarbeid med Røverradioen om informasjonsformidling.

Ved løslatelse jobber kriminalomsorgen med å gi informasjon, tips og råd til de innsatte. Kriminalomsorgen rapporterer samtidig om at det er krevende, fordi tjenestetilbud i samfunnet for øvrig er redusert eller bortfalt. Det har for eksempel vært vanskelig å avtale kontakt med NAV.

Ved ungdomsenhetene har KDI lagt til rette for at de innsatte kan få fjernundervisning. KDI er i ferd med å benytte erfaringene fra dette til å vurdere om ordningen kan utvides til andre fengsler.

Tiltakene vurderes fortløpende i tråd med utviklingen i samfunnet for øvrig.

1.2 Trandum

Det er iverksatt en rekke smitteforebyggende tiltak på utlendingsinternatet på Trandum som følge av Covid-19-pandemien. Det ble vurdert som nødvendig med en kontrollert inntaksbegrensning på internatet, hvor terskelen for bruk av internatets plasser ble hevet. Dette for å redusere risikoen for smitte ved nyinnsettelse, samt at det i de fleste tilfeller ikke lenger var mulig å gjennomføre en retur. Det totale belegget på utlendingsinternatet har derfor blitt betydelig redusert, og det er innført en minimumsbemanning hvor øvrige ansatte i turnus har blitt satt i hjemmeberedskap.

Videre har det blitt opprettet egne avdelinger for nyinnsettelse og for personer som mistenkes å være eller er smittet. På smitteavdelingen er det tilrettelagt for å kunne isolere smittede internerte for å redusere ytterligere smittespredning. For å sikre denne beredskapen skal avdelingen som utgangspunkt ikke benyttes der eneste formålet er å utholde karanteneperioden. Det er stort fokus på å gjennomføre testing for Covid-19 så raskt som mulig, og svar foreligger under et døgn etter gjennomføring av testen. Siden restriksjonene ble innført har ni personer blitt plassert på karanteneavdelingen, og oppholdstiden har for alle vært på under ett døgn. Internerte på karanteneavdelingen har ikke blitt utelukket fra fellesskapet under oppholdet^[1], men det har blitt iverksatt tiltak for å hindre smitte til andre internerte i henhold til gjeldende restriksjoner fra myndighetene. Det er også besluttet stans av private besøk og besøk fra ulike organisasjoner for å redusere risikoen for smitte. Ettersom dette er et inngripende tiltak har alle internerte ekstra ringetid, i tillegg til at det tilrettelegges for at de kan gjennomføre videosamtaler med familie og venner.

Advokater med klienter på utlendingsinternatet har videre blitt oppfordret om å vurdere behovet for fysisk tilstedeværelse i sin kommunikasjon med klienten. Det tilrettelegges for både telefonkonferanse og videokonferanse som substitutt. Dersom oppmøte på utlendingsinternatet likevel gjennomføres, er det iverksatt restriksjoner for avstand, håndhilsning, desinfisering mm. for å ivareta smittevern hensyn.

Det er også innført en rekke hygienetiltak, og det er blitt hengt opp plakater om hygieneregler på 25 ulike språk.

2 Informasjon om midlertidige regelendringer under Covid-19-pandemien

Med hjemmel i koronaloven ble Midlertidig forskrift om straffegjennomføring for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 vedtatt 27. mars 2020. Denne inneholdt regler om adgangen til å nekte besøk, utvidet adgang til gjennomføring av straff med elektronisk kontroll, prøveløslatelse med elektronisk kontroll og straffavbrudd. KDI har i tillegg utarbeidet flere rundskriv om praktisering av eksisterende regelverk i forbindelse med utbruddet av Covid-19.

[1] Delvis utelukkelse, trinn 1, har skjedd i medhold av utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav c, grunnet smittefare.

Som nevnt er enkelte regler foreslått som midlertidige i endringer i straffegjennomføringsloven i Prop. 111 L (2019–2020). Dette gjelder regler om adgangen til å nekte besøk etter en konkret vurdering, elektronisk kontroll som vilkår for prøveløslatelse og straffavbrudd.

I medhold av Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 § 2 første ledd, besluttet Oslo tingrett at alle rettsmøter som hovedregel ikke skulle gjennomføres ved fysisk oppmøte i retten, men som fjernmøte over videolink.

3 Konsekvenser av smitteverntiltak for frihetsberøvedes menneskerettigheter

3.1 Kriminalomsorgen

Innsatte i fengsel er særlig utsatt for smitte og har begrenset mulighet til å beskytte seg selv. Det har derfor vært nødvendig å iverksette forebyggende tiltak under håndteringen av utbruddet av Covid-19. Innsattes menneskerettigheter skal samtidig respekteres, og overholdelsen av disse må vurderes både ved utforming av midlertidige regler og ved iverksettelse av konkrete tiltak.

Håndteringen av Covid-19 har, som nevnt, ført til flere utelukkelse. Stor grad av utelukkelse og mangel på menneskelig kontakt kan i ytterste konsekvens være i strid med EMK artikkel 3. Utelukkelse er imidlertid ikke i seg selv i strid med EMK artikkel 3, og EMDs praksis viser at det foretas en konkret vurdering av omstendighetene ved utelukkelsen, varigheten, formålet og påvirkningen på den innsattes helse. Kriminalomsorgen har etterstrebet at alle innsatte skal ha minimum to timer menneskelig kontakt og oppholde seg i friluft hver dag, og lagt til rette for fjernkommunikasjon og utvidet ringetid for å ha kontakt med omverden.

Innsattes rett til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8 kan det, i motsetning til etter EMK artikkel 3, gjøres inngrep i dersom inngrepet har en legitim begrunnelse, er forankret i lov og er nødvendig og forholdsmessig. Kriminalomsorgens kompensierende tiltak har betydning for proporsjonalitetsvurderingen, og formålet om å forebygge smitte og beskytte de innsattes helse må veie tungt. Regjeringen har videre drøftet forholdet til EMK i prop. 111 L (2019–2020), hvor midlertidige endringer i straffegjennomføringsloven er foreslått.

KDI har oppgitt at de innsatte har hatt samme rettigheter til å kontakte advokat, lege og nære pårørende under håndteringen av Covid-19, som ellers.

3.2 Trandum

Det følger av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 3 og Grunnloven § 93 annet ledd at ingen må bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. EMD har lagt til grunn at isolasjonsfengsling i

seg selv ikke er i strid med EMK artikkel 3, men at langvarig isolasjon kan anses som umenneskelig behandling.

Politiets utlendingsenhet (PU) mener at de restriksjoner som er ilagt på utlendingsinternatet som griper inn i de internertes rett til fellesskap og sosialt samvær, ikke er å anse som umenneskelig behandling i strid med artikkel 3 og § 93 annet ledd. Det vises her til at en delvis og relativ isolasjon i seg selv ikke vil være i strid med artikkel 3, jf. storkammerdommen i Ramirez Sanchez mot Frankrike, av 4. juli 2006, avsnitt 135. I den nærmere vurderingen legger domstolen særlig vekt på fire kriterier: Formålet med isolasjonen, varigheten, hvor streng isolasjonen er og de helsemessige konsekvensene, jf. også bl.a. Rohde mot Danmark avsnitt 93. Internerte som overføres til karanteneavdelingen på utlendingsinternatet blir ikke fratatt sin rett til fellesskap med øvrige internerte, i tillegg til at oppholdene har hatt en varighet på under ett døgn. De får også tett oppfølging av både ansatte på utlendingsinternatet og helsepersonell.

Per dags dato har det ikke vært nødvendig å overføre internerte til smitteavdelingen, da det verken har vært mistanke om eller bekreftede tilfeller av smitte blant internerte. Dersom det skulle bli aktuelt på et senere tidspunkt, mener PU at heller ikke overføring til denne avdelingen, som innebærer et strengere smittevernregime, vil medføre krenkelse av artikkel 3 og Grunnloven § 93 annet ledd. Overføring vil være for en begrenset tidsperiode hvor de vil få tett oppfølging av ansatte, i tillegg til at det vil tilrettelegges for utvidet bruk av telefon og videosamtaler med familie og venner.

Grunnloven § 94, EMK artikkel 5 og FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter artikkel 9, stiller krav om at frihetsberøvelse må ha grunnlag i lov og være underlagt domstolkontroll. Det er også et krav om at frihetsberøvelsen må være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Pågående pandemi har ført til at flere internerte på utlendingsinternatet blir internert for lengre perioder, da det på nåværende tidspunkt ikke er mulig å gjennomføre returer. Det skyldes både stengte grenser og flyplasser, og at verifiseringsprosessene opp mot andre lands myndigheter tar lengre tid som følge av restriksjoner for offentlig ansatte i de aktuelle landene.

Forlengelse av interneringstiden i disse tilfellene anses ikke å være i strid med kravet om lovlig frihetsberøvelse. Det vises til at samlet interneringstid ikke kan overstige tolv uker, med mindre det foreligger særlige grunner, jf. utlendingsloven § 106 tredje ledd første punktum. Det følger av andre punktum at internering for å forberede eller gjennomføre en utsendelse kun kan overstige tolv uker dersom «utlendingen ikke samarbeider om gjennomføring av utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter».

I de saker hvor forlengelsen av interneringsperioden skyldes manglende samarbeid fra utlendingen om å klarlegge sin identitet og/eller forsinkelser fra annet lands myndigheter, er vilkåret om særlige grunner klart nok oppfylt. Interneringen vil således

være rettmessig i henhold til EMK artikkel 5 første ledd og Grunnloven § 94 første ledd.

For aktuelle tilfeller hvor interneringen forlenges som en følge av at retur ikke kan gjennomføres grunnet restriksjoner knyttet til Covid-19, mener politiet også at vilkåret om særlige grunner er til stede. Det vises til HR-2020-987-U hvor følgene av pågående pandemi vurderes opp mot vilkåret om særlige grunner. Ankeutvalget vurderer at ordlyden ikke utelukker at tidligere forsinkelser kan gi grunnlag for forlenget internering utover tolv-ukersperioden. Forutsetningen for å la en slik tidligere forsinkelse begrunne internering utover tolv uker må være at det er en «nær faktisk og tidsmessig sammenheng mellom forsinkelsen og behovet for internering».

Det følger videre av EMK artikkel 5 nr. 3 at personer som er frihetsberøvet har rett til fysisk fremstilling. Det ble slått fast i Høyesteretts kjennelse av 08.05.2020 (HR-2020-972-U) at selv i lys av den pågående pandemien, gir koronaforskriften ikke hjemmel for et unntak fra retten til fremstilling. Høyesteretts kjennelse gjaldt imidlertid bruken av fjernmøte i en straffesak. PU er av den oppfatning at dagens ordning med bruk av fjernmøter over videolink i rettsmøter etter utlendingsloven ikke strider mot artikkel 5. I motsetning til i straffesaker er ikke kravet absolutt for utlendingssaker. Det vises til at artikkel 5 nr. 3 kun henviser til artikkel 5 nr. 1, bokstav c. Det er ikke inntatt en tilsvarende henvisning til artikkel 5 nr. 1, bokstav f om utlendingsrettslige pågripelser og interneringer.

EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 første ledd fastsetter retten til respekt for familielivet. Som nevnt ovenfor er det besluttet stans av private besøk, herunder besøk fra familiemedlemmer. Myndighetenes inngrep i retten til respekt for familielivet må være i samsvar med loven og nødvendig, blant annet for å beskytte «helse», jf. artikkel 8 nr. 2. PU mener gjeldende restriksjoner på utlendingsinternatet, som griper inn i denne retten, er i samsvar med loven og nødvendig for å beskytte helse. Det vises også til at internerte på internatet har fått utvidet ringetid og at det tilrettelegges for gjennomføring av videosamtaler med familie.

Med hilsen

Lise Lehrmann
kst. avdelingsdirektør

Hanne Lillemork
rådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur