



SIVILOMBUDET

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse
2021/3247

Deres referanse

Vår saksbehandler
Katja Boye

Dato
18.10.2021

Høringssvar – forslag om å forlenge varigheten av straffegjennomføringsloven kapittel 3 A

Vi viser til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet 16. juli 2021, hvor departementet foreslår å forlenge varigheten av bestemmelsene i kapittel 3 A, og ber om synspunkter på om kapitlet bør inngå som en permanent del av straffegjennomføringsloven.

Sivilombudet ser behovet for hjemler i straffegjennomføringsloven som legger til rette for at straff kan gjennomføres på en smittevernmessig forsvarlig måte når det er nødvendig for å ivareta liv og helse. Ombudet har derfor ikke innvendinger mot at kapittel 3 A midlertidig forlenges så lenge kriminalomsorgen foretar nøye vurderinger av om det er nødvendig og forholdsmessig å fortsatt iverksette smittevernstiltak på grunn av koronapandemien.

Ombudet er på generelt grunnlag også positiv til at det inntas permanente regler om smittevern i fengsel ved utbrudd av allmennfaglig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt. Et regelverk som gir tydelige rammer for hvilke tiltak som har hjemmel i lov, og hvilke vurderinger som må tas i forkant av at slike tiltak iverksettes, vil bedre rettssikkerheten til de innsatte og bidra til at vi unngår inngripende tiltak som ikke er nødvendige og/eller forholdsmessige. Ombudet viser her til funnene i Sivilombudets rapport *Ivaretagelse av innsatte i fengsel under covid-19-pandemien* fra juni 2020, hvor vi fant at noen tiltak som var iverksatt under pandemien ikke var i samsvar med kravet til nødvendighet og forholdsmessighet slik det følger av menneskerettslige krav. I rapporten viste vi til at vi ser et behov for regler for iverksettelse av smitteverntiltak som er bedre tilpasset situasjonen til innsatte i fengsel. Videre viser vi til NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien* punkt 31.8, hvor kommisjonen fant at det ikke var tilstrekkelig klar hjemmel til å automatisk utelukke alle nyinnsatte fra fellesskapet i fengslene.

Av høringsnotatet fremgår det at departementet «har bedt Kriminalomsorgsdirektoratet om en vurdering av etatens praktisering av reglene i kapittel 3 A siden desember 2020, og av virkningene av disse reglene». Informasjon om hvordan reglene er blitt praktisert og virkningene vil etter ombudets mening være sentralt å få kartlagt før reglene eventuelt gjøres permanente. Ombudet anbefaler derfor at departementet venter med å sende et

forslag til permanente endringer i straffegjennomføringsloven på høring, til Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering foreligger.

Ombudet har ikke hatt anledning til å se nærmere på alle bestemmelsene i kapittel 3 A, men har funnet grunn til å knytte enkelte merknader til bestemmelsen om besøk i fengsel, (§ 45 b). Bakgrunnen for våre merknader er blant annet at vi har mottatt informasjon som kan tilsi at det er iverksatt besøksrestriksjon i fengsel som ikke er i samsvar med forutsetningene i lov og forarbeider. Ombudet har imidlertid ikke undersøkt denne informasjonen nærmere. Vi har fått opplyst at flere fengsler har hatt omfattende besøksrestriksjoner helt frem til september 2021, og at det flere helger har vært stengt for besøk, også etter at samfunnet ellers har opplevd en lettelse i restriksjonene. Vi har også fått et inntrykk av at besøk gjennom glassvegg har blitt normalen under pandemien, og at besøk har blitt avlyst kort tid i forveien blant annet på grunn av kapasitetsbegrensninger.

Å motta besøk er svært viktig for innsatte, og innsatte har rett til å opprettholde sitt familie- og privatliv også under soning. Ombudet har tidligere pekt på at isolasjon og mangelfull menneskelig kontakt kan gi helsemessige skader. Innsatte i fengsel er en gruppe som i utgangspunktet har dårligere psykisk helse enn ellers i befolkningen, og konsekvensene av et redusert aktivitetstilbud og fravær av menneskelig kontakt med et fellesskap, familie og venner, kan derfor være alvorlige. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8 beskytter retten til å ha sosial kontakt med andre mennesker. Ytterligere begrensninger i retten til sosial kontakt for personer som allerede er fratatt friheten, vil vurderes strengt. Ved innføring av besøksforbud som et smittevernstiltak, er det avgjørende at myndighetene ikke går lenger enn det som er nødvendig ut fra smittesituasjonen og legger til rette for at innsatte kan opprettholde kontakten med sine nærmeste på andre måter.

Vi ser derfor at det kan være en fordel om det kom tydeligere frem av forslaget hvilke vurderinger kriminalomsorgen må gjøre for å sikre at begrensninger i innsattes adgang til å motta besøk er nødvendig og forholdsmessig. Nedenfor vil vi peke på noen konkrete eksempler der vi mener lovforslaget med fordel kan presiseres.

I omtalen av § 45 b første ledd fremgår det av høringsnotatet at kriminalomsorgen kan beslutte at besøk i fengsel skal gjeninnføres i samsvar med råd fra Folkehelseinstituttet, typisk at besøkende og den innsatte skal unngå fysisk kontakt med hverandre under besøket, eventuelt ved at besøket skal gjennomføres med en glassvegg mellom den innsatte og besøkende. Det kan her være grunn til å presisere at ved valg av hvilket tiltak som velges for å oppfylle Folkehelseinstituttets råd, må minst inngripende tiltak velges. Avhengig av blant annet hvilke råd om avstand som gjelder, kan besøk gjennom en glassvegg fremstå mer inngripende enn andre tiltak.

Videre fremgår det av § 45 b andre ledd at besøk kan nektes «dersom besøk vil innebære en særskilt fare for overføring av smitte». Her bør det tydeliggjøres at det kreves en konkret vurdering av om det foreligger en særskilt fare for smitte utover at det foreligger et utbrudd av allmennfaglig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt, jf. inngangsvilkårene i

§ 45 a. Det må foreligge holdepunkter som tilsier at det konkrete besøket eller den besøkende utgjør en særskilt smittefare. Vurderingen bør inneholde en omtale av hvilken helsefaglig kunnskap om risiko for smitte som legges til grunn og hvordan denne risikoen slår ut for det konkrete besøket.

Videre fremgår det at besøk kan nektes dersom «det på grunn av sykdomsutbruddet vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket». For å synliggjøre at kriminalomsorgen må strekke seg langt før muligheten for besøk nektes, mener ombudet det er behov for å gi nærmere veiledning for hvilke situasjoner som kan tenkes å gjøre gjennomføring av besøk uforholdsmessig krevende.

Ombudet har merket seg at Kriminalomsorgsdirektoratet 22. september 2021 kom med nye retningslinjer for besøk, hvor det blant annet fremgår at «[v]ed restriksjoner i adgangen til besøk på grunn av bemanningsproblemer som følge av utbrudd av covid-19 skal godkjenning først innhentes fra KDI». Det bør vurderes om lignende begrensninger i adgangen til å nekte besøk også bør inntas i forslaget.

Avslutningsvis vil ombudet minne om betydningen av at begrensninger som iverksettes på grunn av pandemien blir godt begrunnet. Kravene til begrunnelse i forvaltningsloven § 25 skal blant annet sikre at nødvendige avveininger blir tatt og ivareta partens behov for å forstå innholdet og resultatet i avgjørelsen. Det er derfor viktig at det redegjøres for de faktiske forhold som er lagt til grunn og de hovedhensyn som har vært avgjørende for vurderingene, herunder hvorfor tiltaket er nødvendig og forholdsmessig. Kriminalomsorgen må videre sikre at klager over tiltak som iverksettes ovenfor den enkelte innsatte i medhold av kapittel 3 A behandles raskt, både av fengselet og av kriminalomsorgens regionskontor som klageinstans.

Hanne Harlem
sivilombud

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.