

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 30.10.2020  
Vår ref.: FEG

## **Høringsuttalelse fra Jussbuss om forslag til nye midlertidige regler om straffegjennomføring for å avhjelpe konsekvenser av covid-19**

### **Om Jussbuss**

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelptiltak med 49 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. Jussbuss behandlet totalt 1022 saker om fengselsrett i 2019. På bakgrunn av våre erfaringer ønsker vi å komme med kommentarer til forslagene.

### **Overordnet om høringen**

Overordnet er vi positive til at departementet har foreslått bestemmelser som i større grad ivaretar innsattes behov under straffegjennomføring og at forslagene er basert på de erfaringene Kriminalomsorgen har gjort seg i løpet av de siste månedene.

Vi ønsker imidlertid å rette kritikk mot den korte høringsfristen. Vi kan ikke se at det foreligger en begrunnelse for dette. Det bør ikke være behov for en så kort frist da det har vært kjent siden mai 2020 at dagens midlertidige regler vil gjelde til 1. november 2020. Korte frister begrenser høringsinstansenes mulighet til å foreta en grundig vurdering og kan bidra til svekket rettsikkerhet for berørte parter.

### **Generelle bemerkninger knyttet til lovvedtakene**

Det er foreslått at bestemmelsene skal gjelde frem til 1. juni 2021. Dette utgjør et vesentlig tidsrom. Tiltakene er egnet til å gå utover straffegjennomføringen på en måte som ikke er i tråd med straffen og forverre innholdet i soningen. Selv om smitteforebygging er viktig, foreligger det en fare for at noen av tiltakene forverrer innholdet i soningen uforholdsmessig.

Samtidig kan vi se at varigheten gir forutberegnelighet for innsatte. I tillegg vil vi bemerke at vi de siste månedene har erfart at fengslene har gjennomført smitteverntiltak på en måte som i mindre grad går utover flere innsatte enn nødvendig. Utviklingen kan sees i sammenheng med at testkapasiteten er betraktelig styrket sammenlignet med situasjonen tidligere i år. Dagens testkapasitet bidrar til at fengslene ikke opprettholder utelukkelse og innskrenkning i besøkstilbudet på grunn av mistanke om smitte lenger enn nødvendig. Jussbuss understreker derfor at innsatte i norske fengsler fremover også må prioriteres for testing av covid-19, da dette åpenbart bidrar til å ikke gjøre soningen unødvendig tung blant annet i form av redusert besøk- og aktivitetstilbud.

### **Til punkt 3: Videreføring av straffegjennomføringsloven § 45 om besøk i fengsel**

Vi har forståelse for at denne bestemmelsen foreslås videreført. Vi ønsker likevel å inngi noen kommentarer basert på våre erfaringer.

Departementet foreslår å videreføre regelen i strgfjl. § 45 a om at Kriminalomsorgen etter en konkret vurdering kan nekte besøk ved særskilt smitte- eller helsefare, eller det på grunn av sykefravær i fengslet vil bli forholdsmessig krevende å gjennomføre besøket. Vår erfaring er at mange fengsler har utviklet en praksis hvor reduksjonen i det fysiske besøkstilbudet ikke gjøres med mindre det er ytterst nødvendig. Dette er svært positivt. I sommerferien opplevde vi likevel at besøkstilbudet i enkelte fengsler var redusert både på grunn av lavere bemanning og smittevern hensyn. På bakgrunn av dette bemerker vi at det er uheldig dersom smittevern hensyn benyttes til å utvikle en praksis hvor fengslene reduserer det totale besøkstilbudet av andre hensyn enn smittevern og sykdom hos ansatte.

Vi støtter departementets forslag om å videreføre plikten til å tilrettelegge for fjernkommunikasjon jf. bestemmelsens første ledd annet punktum. Mangelen på fysiske møter med nærstående oppleves tyngende for mange innsatte, og utvidet bruk av fjernkommunikasjon er i større grad egnet til å avhjelpe det tapet innsatte i norske fengsler opplever under virusutbruddet. Vi ønsker likevel å understreke at fjernkommunikasjon ikke er en fullverdig kompensasjon for fysisk besøk. Etter

retningslinjene til § 31 punkt 31.10 skal det «så langt det er praktisk mulig» tilrettelegges for besøk som varer i minst én time per uke. Da fjernkommunikasjon ikke anses som en fullverdig kompensasjon for fysisk besøk, mener vi at innsatte må gis utvidet tid med fjernkommunikasjon. Hensynet til den innsattes pårørende taler også for dette. Særlig barn av innsatte har behov for jevnlig kontakt og trenger gjensidig forsikring om at deres nærmeste er trygge og ved god helse.

#### **Til punkt 4: Hjemmel for å utelukke en innsatt fra felleskap med andre innsatte av smittevern hensyn**

Innledningsvis ønsker vi å påpeke at det er kritikkverdig at det ikke har eksistert en tydelig hjemmel for å utelukke innsatte av smittevern hensyn.

Hva gjelder bestemmelsens innhold støtter vi forslaget om at utelukkelsen skal skje etter en konkret vurdering av den innsatte. Frem til nå har utelukkelse på grunnlag av smittevern hensyn vært rutinepreget og ikke vært begrunnet i den enkeltes situasjon. Isolasjon er svært inngripende tiltak som kan føre til utilsiktede skadevirkninger som selvmord, fremprovosere økt aggresjon og svekke impuls kontroll.<sup>1</sup> Å tilpasse tiltakene konkret vil kunne bidra til at innsatte blir unødvendig isolert. Det bør fremgå av regelverket at hel utelukkelse bare kan skje dersom tiltaket er nødvendig og lempeligere tiltak ikke er tilstrekkelige for å ivareta formålet.

Jussbuss mener at bestemmelsens første ledd andre setning må endres til at helsepersonell «skal» konfereres før det besluttes utelukkelse etter denne bestemmelsen. Vår erfaring er at innsatte med andre helseproblemer som kan minne om Covid-19-symptomer har vært unødvendig isolert, og at de ikke har fått den helseoppfølgingen de trenger under utelukkelse på grunn av bekymringen for smitte. Taushetsplikten mellom helseavdelingen og ansatte i Kriminalomsorgen innebærer at Kriminalomsorgen ofte ikke kjenner til helsehistorikken til innsatte. En plikt til å konferere med helsepersonell før utelukkelse kan gi et bedre grunnlag for utelukkelse ved at helsepersonell kan vurdere om eventuelle tegn på symptomer egentlig har sammenheng med andre sykdommer.

---

<sup>1</sup> Sivilombudsmannens besøksrapport fra Oslo fengsel 19. – 22. november 2018, side 26.

Vi støtter departementets forslag om at strgjfl. § 37 fjerde og syvende ledd skal gjelde også ved utelukkelse av smittevernhensyn. Vi er enige i at utelukkelse på grunn av smittevernhensyn ikke skal opprettholdes lenger enn nødvendig og at det må foretas fortløpende vurderinger av om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. For å ivareta den innsattes rettsikkerhet og behov for informasjon må det fremgå av vedtaket hvorfor utelukkelse fortsatt er nødvendig

Vi mener det er hensiktsmessig at Kriminalomsorgen pålegges en plikt til å legge til rette for testing i bestemmelsens andre ledd andre punktum.

Departementet foreslår at innsatte som er besluttet etter strgjfl. § 45 b skal ha krav på tilbud om kompenserende tiltak i minst to timer hver dag. Under punktet «bakgrunn og gjeldende rett», referer departementet til at Europarådets torturforebyggingskomite (CPT) har anbefalt at innsatte skal tilbys minst to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag. Vi ønsker å understreke at CPT ikke har anbefalt 2 timer med meningsfull menneskelig kontakt under isolasjon eller karantene som følge av covid-19. Komiteens anbefaling er at innsatte skal tilbys meningsfull menneskelig kontakt hver dag.<sup>2</sup> Videre bemerker vi at departementet ikke har redegjort for om kompenserende tiltak i minst to timer skal forstås som meningsfull menneskelig kontakt i minst to timer.

«Meningsfull menneskelig kontakt» innebærer kontakt mellom mennesker.

Sivilombudsmannen har uttalt at det på grunn av maktforholdet mellom ansatte og innsatte gjør at kontakt med ansatte ikke kan erstatte den menneskelige kontakten ved å være i felleskap.<sup>3</sup> Dette betyr at kontakt mellom innsatte ofte vil være den beste formen for meningsfull menneskelig kontakt.

The Essex Expert Group som har utredet begrepet 'meningsfull menneskelig kontakt' kom frem til at utdeling av mat, post og medisiner ikke kan regnes som menneskelig kontakt. Videre har de kommet frem til at kontakten må innebære en genuin dialog,

---

<sup>2</sup> Statement of Principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the Context of the Coronavirus disease (COVID 19) pandemic 8)

<sup>3</sup> Særskilt melding til stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, side 53.

og at den kan bli gjennomført med ansatte, innsatte, familie, venner, andre eller en kombinasjon av disse.<sup>4</sup> Jussbuss understreker at hva som utgjør meningsfull menneskelig kontakt vil variere fra innsatt til innsatt.

Jussbuss mener det må fremgå av loven at Kriminalomsorgen plikter å tilrettelegge for meningsfull menneskelig kontakt hver dag og at denne kan gjennomføres med digitale hjelpemidler dersom det ikke er mulig med fysisk gjennomføring. En slik plikt vil være i tråd med CPTs anbefaling om at frihetsberøvede personer skal få tilbud om meningsfull menneskelig kontakt hver dag under isolasjon eller karantene under covid-19-pandemien. Som en hovedregel mener vi at innsatte som er utelukket etter § 45 b må få utvidet tid til videobesøk og telefoning.

Jussbuss understreker at «meningsfull menneskelig kontakt» og «kompenserende tiltak» ikke har samme innhold. «Kompenserende tiltak» innebærer både meningsfull menneskelig kontakt og andre tiltak som kan avhjelpe isolasjonskader. Vi ser ingen grunn til at Kriminalomsorgen skal begrense seg til å tilby kompenserende tiltak i bare 2 timer.

Vi mener også at det er mulig å bruke de nye nettbrettene i Kriminalomsorgen til andre aktiviteter, som streaming av filmer og til å spille spill. Videre mener vi at det også må tilrettelegges for digital deltakelse i aktiviteter der dette er mulig.

Nye forslag om å utvide bruken av digitale midler møtes ofte med at det kan være utfordrende for Kriminalomsorgen å kontrollere aktivitet over nett. Sikkerhet må alltid må avveies mot andre hensyn, herunder de store skadevirkningene av isolasjon. Utelukkelse på bakgrunn av smittevern hensyn er en stor belastning for den det gjelder, og de negative konsekvensene av utelukkelsen må avhjelpes. Det bør derfor fremgå av loven at Kriminalomsorgen plikter å tilby kompenserende tiltak som kan motvirke skadevirkningene av isolasjon så langt det er praktisk mulig og så lenge dette ikke er sikkerhetsmessig ubetenkelig.

---

<sup>4</sup> Essex paper 3: Initial guidance on the interpretation and implementation of the UN Nelson Mandela Rules, side 88.

## **Til punkt 5: Tiltak for å kunne tilpasse antall innsatte i kriminalomsorgen**

Jussbuss er svært positiv til at bestemmelsen om tvungent straffavbrudd ikke videreføres, og at det er foreslått en ordning som i større grad tar hensyn til innsatte. Vår erfaring er at den gamle ordningen opplevdes svært urettferdig, da det minnet om dobbeltstraff. Flere opplevde også straffavbruddet som meningsløst og hemmende for soningsprogresjon, og Jussbuss kan ikke se at tvungent straffavbrudd på grunn av kapasitet er i tråd med formålene for straffegjennomføring. Det nye forslaget tar hensyn til kapasitetsutfordringer som kan oppstå, samtidig som det ivaretar innsattes behov for å gjøre seg ferdig med soningen. Den foreslåtte ordningen skaper i større grad en forutsigbar soningsprogresjon for den innsatte, som vil kunne hjelpe på den innsattes tilbakeføring til samfunnet.

Vi støtter også departementets forslag om at innsatte må samtykke til krav og vilkår for straffegjennomføring utenfor fengsel jf. forslaget § 45 c første ledd fjerde punktum.

## **Til punkt 6: Straffavbrudd ved straffegjennomføring i samfunnet**

Jussbuss mener at en planlagt gjennomføring av straff ikke skal kunne avbrytes uten samtykke. Vi bemerker at selv om personer som gjennomfører straff i samfunnet ikke er frihetsberøvet, er det fortsatt tale om straff.

Straffavbrudd gjør det vanskelig for den domfelte å planlegge sin hverdag og fremtid, og innebærer i realiteten å sone en straff som strekker lenger ut i tid på grunn av forhold som er utenfor den domfeltes kontroll. Mest sannsynlig vil samfunnet ellers også være preget av at tilbud og aktiviteter er redusert, og den domfelte vil ha utfordringer med å fylle tiden med straffavbrudd med noe annet meningsfullt. Vi mener derfor det må pålegges en plikt for Kriminalomsorgen til å finne alternative tilbud dersom den planlagte aktiviteten ikke kan gjennomføres.

## **Til punkt 7: Nektelse av permisjon eller frigang fra fengselsstraff**

Jussbuss mener det er hensiktsmessig med en tydeligere hjemmel for hvilke avveininger som skal gjøres før nektelse av permisjon og frigang, og at det i denne vurderingen skal legges vekt på den velferdsmessige betydningen av utgangen og hvorvidt den utgjør en smittefare.

Vi bemerker at både frigang og permisjoner kan ha stor rehabiliterende virkning og at terskelen for å nekte eller inndra dette må være høy. Dersom frigang og permisjon likevel nektes mener vi Kriminalomsorgen må tilrettelegge for digital deltakelse der dette er mulig. Blant annet må dette gjøre seg gjeldende i undervisningssammenheng, da det er svært viktig at innsatte får muligheten til å gjennomføre undervisning og eksamener på lik linje med de utenfor fengsel. Dette må også gjelde dersom det er aktører utenfor fengsel som avlyser fysisk gjennomføring av aktiviteter. Eventuelle utfordringer knyttet til sikkerhet ved bruk av internett, utstyr som datamaskiner, nettbrett og programvarer, må avveies mot den velferdsmessige betydningen for den innsatte. Det er svært uheldig dersom innsatte ikke får fullført planlagte aktiviteter på grunn av manglende tilrettelegging. Kriminalomsorgen må derfor tilrettelegge for digital deltakelse av aktiviteter som var planlagt utført under frigang og permisjon.

\*\*\*

Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på telefon 22 84 29 00 eller på e-post til [fengselsgruppen@jussbuss.no](mailto:fengselsgruppen@jussbuss.no).

Med vennlig hilsen

Jussbuss v/

Rita Paramalingam

Axel Hodnefjeld

Frida Ose Marthinussen

Christopher James Johnson Åsheim

Grethe Kristine Olsen

Marianne Roska Valheim

Helene Gram Olsen

Ida Solberg Thommessen