

Høringsnotat

Avdeling for kriminalitetsforebygging

Dato: 05.07.2019

Saknr: 18/3413

Høringsfrist: 10.10.2019

Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven (bruk av spytthette, pust- og bevegelsessensor i fengselsceller mv.)

Innhold

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	2
2. Overføring til fengsel nær utreisested.....	2
3. Innhenting av opplysninger om besøkende	3
3.1 Bakgrunn for lovforslaget.....	3
3.2 Departementets foreløpige vurdering og forslag	3
4. Pust- og bevegelsessensor	4
4.1 Bakgrunn for lovforslaget.....	4
4.2 Gjeldende rett.....	5
4.3 Departementets foreløpige vurdering og forslag	5
5. Bruk av spytthette	7
5.1 Bakgrunn for lovforslaget og gjeldende rett	7
5.2 Departementets foreløpige vurdering og forslag	8
6. Økonomiske og administrative konsekvenser	9

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet

Høringsnotatet inneholder:

- Forslag til en endring i straffegjennomføringsloven § 14 som innebærer at bestemmelsen vil gi en tydelig hjemmel for at en innsatt kan overføres til et annet fengsel, herunder fengsel med høyere sikkerhetsnivå, i forbindelse med transport ut av landet.
- Forslag til en oppdatert hjemmel i straffegjennomføringsloven § 27 for at kriminalomsorgen kan innhente opplysninger fra politiet om personer som ønsker å besøke innsatte i fengsel.
- Forslag til ny § 29 a i straffegjennomføringsloven som innebærer at bestemmelsen vil gi hjemmel for å ta i bruk elektroniske pust- og bevegelsessensorer i fengselsceller, for å forebygge og forhindre selvmord og overdosedødsfall.
- Forslag til et nytt andre ledd i straffegjennomføringsloven § 38 som uttrykkelig gir hjemmel for bruk av spyttette på en innsatt for å avverge fysiske angrep som kan være egnet til å vekke frykt, smerte eller annet betydelig ubehag, og en justering av loven som innebærer at det vil angis en noe lavere terskel for bruk av spyttette, håndjern, transportjern, bodycuff og tilsvarende tvangsmidler enn for mer inngripende tvangsmidler, som sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.

2. Overføring til fengsel nær utreisested

Når en domfelt skal overføres til fortsatt straffegjennomføring i et annet land eller utvises fra Norge, vil det av praktiske grunner ofte være nødvendig å overføre vedkommende til et fengsel i nærheten av det stedet der utreisen fra Norge skal skje (typisk den flyplassen transporten skal gå fra). Kriminalomsorgsdirektoratet har tatt opp med departementet at det kan være hensiktsmessig med en tydeligere hjemmel for å overføre den innsatte i disse tilfellene.

Straffegjennomføringsloven § 14 hjemler overføring av innsatte til andre fengsler mot den innsattes vilje. Selv om bestemmelsen er forholdsvis konkret utformet, angir den ikke uttrykkelig at overføring også kan skje i tilfeller der dette er hensiktsmessig for en forestående transport ut av landet. Departementet er enig med direktoratet i at det kan være hensiktsmessig at loven mer uttrykkelig åpner for dette. Videre mener departementet at det bør fremgå av loven at overføring også kan skje til et fengsel med høyere sikkerhetsnivå enn den innsatte i utgangspunktet gjennomfører straff i.

På denne bakgrunn foreslår departementet at straffegjennomføringsloven § 14 sjette ledd skal lyde (endringene i kursiv):

Domfelte kan midlertidig overføres til annet fengsel i forbindelse med rettsmøte *eller i påvente av transport ut av landet*. *Overføring kan i begge tilfellene skje til fengsel med*

høyere sikkerhetsnivå. I særlige unntakstilfeller kan overføring i forbindelse med rettsmøte også skje fra fengsel til politiarrest. Oppholdet i politiarrest skal være så kort som mulig.

3. Innhenting av opplysninger om besøkende

3.1 Bakgrunn for lovforslaget

For innsatte i fengsel kan det være av stor betydning å kunne motta besøk av familie og venner. Dette kan også være viktig for domfeltes rehabilitering. Kriminalomsorgen legger derfor stor vekt på at domfelte så langt som mulig skal kunne få besøk. På den annen side representerer det en sikkerhetsmessig risiko å slippe personer inn i fengsel som ikke er ansatt der. Risikoen kan eksempelvis gjelde innsmugling av narkotika eller våpen, eller planlegging av straffbare handlinger som rømning eller gisseltaking.

For å redusere sikkerhetsrisikoen ved besøk til innsatte, inneholder straffegjennomføringsloven § 27 femte ledd en regel om at det, før kriminalomsorgen gir tillatelse til besøk, på forhånd kan innhentes opplysninger om den besøkendes vandel. Straffegjennomføringsloven § 27 ble ikke endret da politiregisterloven trådte i kraft. Den endringen som foreslås nå vil gjenspeile politiregisterlovens regler om politiets adgang til å utlevere opplysninger til forebyggende og avvergende virksomhet og utlevering til offentlige organer i deres interesse, jf. lovens §§ 30 og 27. Det er således tale om informasjonsdeling som politiregisterloven allerede åpner for.

3.2 Departementets foreløpige vurdering og forslag

Innsatte bør kunne ta imot besøk, ikke minst av hensyn til rehabiliteringen. Samtidig er det viktig at de sikkerhetsmessige sidene ved besøk ivaretas på en god måte. Hensynet til sikkerhet og til forebygging og bekjempelse av kriminalitet krever at kriminalomsorgen kan undersøke om personer som ønsker å besøke en innsatt er straffet, er under etterforskning for straffbare forhold eller er kjent av politiet på andre måter som kan ha betydning for hvordan et eventuelt besøk bør avvikles. På bakgrunn av slike opplysninger får kriminalomsorgen mulighet til vurdere om det er forsvarlig å åpne for besøk, og om det skal iverksettes kontrolltiltak ved et eventuelt besøk. Det er lang praksis for at kriminalomsorgen innhenter slike opplysninger fra politiet i anledning ønsker om besøk. På denne bakgrunnen foreslås det at straffegjennomføringsloven § 27 utformes i samsvar med politiregisterlovens system, slik at det blir tydelig også etter straffegjennomføringsloven at det kan innhentes informasjon om idømte reaksjoner, verserende saker og andre forhold som er relevante for å forebygge og bekjempe kriminalitet og ivareta sikkerheten i fengselet.

Formålet med å innhente slike opplysninger vil som nevnt være å ivareta sikkerheten i fengslene og forebygge og bekjempe kriminalitet, særlig å forhindre innsmugling av narkotika og våpen og planlegging av nye straffbare handlinger. De aktuelle hensynene til sikkerhet og kriminalitetsbekjempelse må veie tungt. Departementet mener at den

aktuelle adgangen til informasjonsdeling ikke innebærer noen uforholdsmessig belastning for den det innhentes informasjon om. Forslaget vil således være forenlig med den enkeltes rett til privatliv etter EMK artikkel 8.

På denne bakgrunn foreslår departementet at straffegjennomføringsloven § 27 femte ledd skal lyde (endringene i kursiv):

Før kriminalomsorgen gir tillatelse til besøk til innsatte, kan det innhentes opplysninger fra politiet om den som ønsker å komme på besøk. Slike opplysninger kan innhentes for å ivareta sikkerheten i fengselet og for å avverge og forebygge kriminalitet, jf. politiregisterloven §§ 30 og 27.

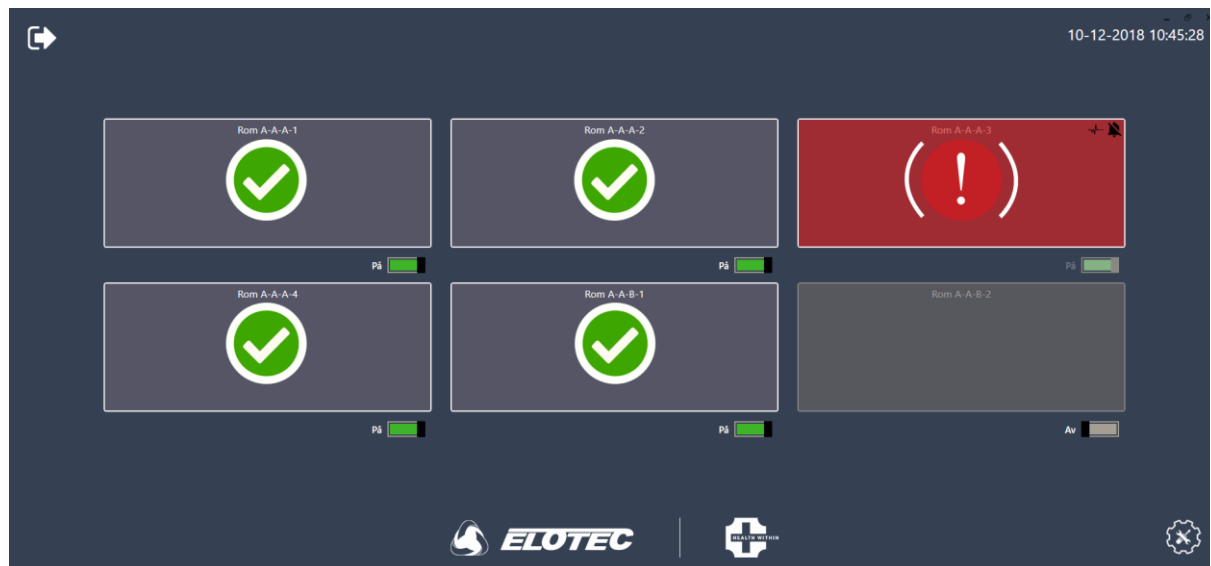
4. Pust- og bevegelsessensor

4.1 Bakgrunn for lovforslaget

Siden år 2000 har det vært mellom 2 og 11 selvmord i året blant innsatte i varetekt og under straffegjennomføring. Selv med gode rutiner og fokus på å forebygge selvdrap og overdosedødsfall i fengsler, forekommer det mange slike dødsfall. Selvmord er særlig knyttet til varetekt og til de første ukene etter innkomst i fengselet. Problemstillingen er fortsatt både aktuell og krevende, og tiltak er blant annet etterlyst av Sivilombudsmannen.

Politiet har tatt i bruk pust- og bevegelsessensor i et pilotprosjekt ved politiarresten i Trondheim, med positivt resultat. Det er aktuelt å etablere pust- og bevegelsessensor på cellene i Agder fengsel. Sensoren vil kunne støtte opp om forebygging og forhindring av dødsfall under varetekt og straffegjennomføring i fengsel, særlig i form av overdose og selvdrap.

Teknisk sett innebærer slike sensorer at det benyttes for eksempel bredbåndsradar teknologi eller annen ny teknologi til deteksjon av pust og bevegelse, og dermed varsling av livstruende situasjoner. Systemet overvåker livstegn på cella, og gir alarm til ansatte når pustefrekvens synker under et forhåndsdefinert nivå. Den tekniske løsningen registrerer bare livstegn, og innebærer ikke overføring av bilder eller lyd. Innsattes puls og pustefrekvens vil ikke være synlig i programvaren. Sensoren vil monteres i vegg eller tak, og ikke være fysisk merkbar for den innsatte. Systemet vil ikke knytte deteksjon av pust og bevegelse til innsattes navn, kun til den aktuelle cellen. Alarmen muliggjør hurtig medisinsk innsats og livredning, og skjermbildet vil se omtrent slik ut i vakta:



Bildet viser hvordan programvaren vil vise at alarmen er utløst for en enkelt celle.
(Bilde brukt med tillatelse fra Elotec)

4.2 Gjeldende rett

Bruk av pust- og bevegelsessensor er ikke direkte regulert i straffegjennomføringsloven. Det følger av straffegjennomføringsloven § 28 at kriminalomsorgen kan undersøke innsatte, deres rom og eiendeler for å forebygge uorden eller straffbar handling, og at undersøkelsen kan skje ved bruk av teknisk utstyr eller hund, visitasjon eller ved kroppsvisitasjon. Det fremgår av forarbeidene til § 28 at oppregningen i bestemmelsen ikke er ment å være uttømmende, og at også andre undersøkelsesmetoder kan være praktiske i fremtiden. Med dagens utforming fremstår imidlertid ikke § 28 som en regulering av bruk av teknisk utstyr i livreddende øyemed, slik bruk av pust- og bevegelsessensor innebærer. Samtidig er kriminalomsorgen forpliktet til å forebygge dødsfall under innsettelse i fengsel, og fordelene ved bruk av tekniske hjelpemidler i den forbindelse er åpenbare.

4.3 Departementets foreløpige vurdering og forslag

Omsorg og menneskelig kontakt er det viktigste for å forebygge selvmord. I tillegg vil pust- og bevegelsessensor under varetekt og straffegjennomføring kunne være et effektivt tiltak for å forhindre selvdrap og overdosedødsfall. Slike sensorer skal ikke erstatte menneskelig kontakt; innsatte som anses særlig utsatt vil fortsatt måtte følges særskilt opp, både av helsepersonell og ansatte i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har så sent som i november 2018 lansert nye rutiner for forebygging og håndtering av selvskading, selvmordsforsøk og selvmord i fengsel, for å sikre en bedre oppfølging. Innføring av pust- og bevegelsessensorer er ment som et supplerende hjelpemiddel for sikkerheten i fengselet. Utstyret kan være verdifullt blant annet fordi det ikke alltid vil være mulig å avdekke at det foreligger en særskilt risiko.

Sensoren vil være knyttet til cellene og bygningsmassen, ikke til fysiske personer. Det vil være en alarm knyttet til sensorene, som vil utløses bare når pustefrekvensen i cellen faller til et forhåndsdefinert lavt nivå. Ved utløsning av alarmen vil data fra pust- og bevegelsessensoren brukes sammen med annet register i kriminalomsorgen for identifisering, for hendelsesrapport mv. Selve behandlingen av personopplysningene vil per i dag være omfattet av straffegjennomføringsloven § 4 c, jf. forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 2. Det er et grunnleggende prinsipp at personopplysningene ikke skal behandles eller lagres i større grad enn det som er nødvendig. Ved eventuell senere utvikling av funksjonaliteten vil denne måtte være i samsvar med den til enhver tid gjeldende personvernlovgivning for kriminalomsorgen.

Overvåking av innsattes pust og bevegelse vil kunne være et inngrep i den enkeltes privatliv, både etter Grunnloven og EMK. Det følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 at alle har rett til respekt for sitt privatliv, og at staten skal sikre vern om den personlige integritet. Inngrep i retten til privatliv krever at tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, jf. eksempelvis Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28.

Formålet med tiltaket er primært å forebygge selvmord. Men tiltaket vil også kunne bidra til at det iverksettes hurtig helsehjelp ved for eksempel overdose eller hjertestans av mer naturlige årsaker. Etter departementets vurdering vil disse formålene være legitime formål, og tiltaket må dessuten kunne sies å være i den innsattes interesse.

I fengslene gjennomføres det inspeksjoner, blant annet for å sjekke at pustefunksjoner er intakt. Bruk av sensorer kan til dels være mindre inngripende enn tradisjonell inspeksjon og tilsyn gjennom åpning av celledør eller -luke, ved at tiltaket ikke forstyrrer den innsattes søvn og hvile. Dersom den innsattes pust og bevegelse ikke avviker fra det normale, vil det heller ikke bli registrert opplysninger fra pust- og bevegelseskontrollen. Utstyret vil være fastmontert i cellene, slik at det vil kunne benyttes uavhengig av om det er knyttet en særlig risiko til den innsatte som oppholder seg i cellen. Tatt i betraktning at sensorene ikke knyttes fysisk til personen, og ikke vil reagere på annet enn unormalt lite pust eller bevegelse, anses tiltaket å være et forholdsmessig inngrep i den enkeltes rett til privatliv, særlig sett hen til det tungtveiende formålet om å redde liv og helse.

Etter departementets vurdering er det videre ikke hensiktsmessig å definere bruk av pust- og bevegelsessensorer som et tvangsmiddel som krever et uttrykkelig vedtak.

Begrunnelsen for dette er særlig at tiltaket ikke har de belastende virkningene for den enkelte som tvangsmidlene, eksempelvis sikkerhetscelle, innebærer. Tiltaket pust- og bevegelsessensor er av en helt annen karakter enn tvangsmidlene i straffegjennomføringsloven. Samtidig er det heller ikke særlig praktisk, eller naturlig, å basere bruk av sensoren på domfeltes samtykke.

Det ligger i straffegjennomføringsloven § 28 at kriminalomsorgen i dag kan undersøke celler ved hjelp av teknisk utstyr, hund, visitasjon eller kroppsvisitasjon. Dette er mer inngripende tiltak enn bruk av pust- og bevegelsessensor, men anses ikke å forutsette et

forutgående vedtak. Det vil harmonere dårlig med dagens bestemmelse om bruk av pust- og bevegelsessensor skal kreve et særskilt vedtak.

Departementet foreslår en uttrykkelig lovhjemmel for bruk av pust – og bevegelsessensor i fengselsceller, med angivelse av formålet for tiltaket. Straffegjennomføringsloven ny § 29 a skal lyde:

§ 29 a Varsling om fare for liv og helse

Kriminalomsorgen kan installere teknisk utstyr på innsattes rom som varsler dersom pust og bevegelse avviker fra det normale, for å avverge fare for liv og helse.

5. Bruk av spyttette

5.1 Bakgrunn for lovforslaget og gjeldende rett

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) har registrert et økende problem med at enkelte innsatte utagerer ved å spytte. Dette kan ramme ansatte, andre innsatte og andre som den innsatte er i nærheten av, eksempelvis under fremstilling til sykehus, i retten mv. Spyting er meget ubehagelig for den som rammes og kan også innebære en smitterisiko. For å kunne håndtere disse personene uten at de forulemper andre, har KDI meldt inn et behov for adgang til å ta i bruk spyttette.

Spyttette er en gjennomiktig hette som tres over hodet på den innsatte, med et felt ved nedre del av ansiktet som hindrer at det kan sendes spytt ut av hetten. Den er laget i et mykt materiale som gjør det mulig å se og puste uten problemer. Departementet er ikke kjent med at disse hettene kan påføre noen skade.

Det må legges til grunn at kriminalomsorgen har en plikt til å avverge både alvorlige og mindre alvorlige angrep eller forulempninger av medinnsatte, ansatte eller utenforstående.

Bruk av spyttette vil innebære bruk av tvang. Straffegjennomføringsloven § 38 gir hjemmel for bruk av tvangsmidler. Loven nevner tvangsmidlene sikkerhetsseng, sikkerhetscelle eller «annet godkjent tvangsmiddel». Etter retningslinjene er håndjern eller tilsvarende (transportjern, bodycuff mv.) godkjente tvangsmidler i kriminalomsorgen. Det er KDI som godkjenner tvangsmidlene.

For å kunne bruke tvangsmidler må det foreligge en alvorlig og akutt situasjon. Det fremgår videre av § 38 at tvangsmidler bare kan brukes for å:

- a) avverge alvorlig angrep eller skade på person,
- b) hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom,
- c) hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter,
- d) hindre rømming fra fengsel, under transport eller fra bestemmelsessted
- e) avverge ulovlig inntrengning i fengsel, eller
- f) sikre adgang til sperret eller forskanset rom.

Et spørsmål er om spytting er å anse som et «alvorlig angrep eller skade på person». I så tilfelle vil bruk av spyttette kunne fastsettes innenfor rammene av dagens bestemmelse. Å bli spyttet på er svært ubehagelig og uhygienisk, men det kan neppe karakteriseres som en så alvorlig hendelse at vilkårene for bruk av tvangsmidler i § 38 er oppfylt. Departementet legger til grunn at bruk av tvangsmidler bør ha en klar og tydelig hjemmel.

Den samme uklarheten som gjelder spytting, gjelder også andre typer uønsket adferd, slik som kasting av kaffekopper og ekskrementer på ansatte når de åpner celledørene. For å kunne prøve personer med slik adferd ute i fellesskapet, kan det være nødvendig å bruke håndjern eller bodycuff for å beskytte andre innsatte og ansatte. Det kan være vanskelig å vurdere om faren i det enkelte tilfelle er så alvorlig at det er hjemmel for å bruke tvangsmidler etter gjeldende § 38.

Dagens hjemmel for bruk av tvangsmidler skiller ikke mellom de svært inngripende tvangsmidlene, som sikkerhetsseng og sikkerhetscelle, og de mindre inngripende tvangsmidlene, som håndjern, bodycuff og transportjern. Det er hensiktsmessig å vurdere en mer differensiert tvangsmiddelsadgang. De mest inngripende tvangsmidlene bør fortsatt være underlagt dagens strenge vilkår. Ved regulering av bruk av spyttette, kan det være naturlig å oppstille en noe lavere terskel, og tilsvarende vilkår som for bruk av de mindre inngripende tvangsmidlene.

5.2 Departementets foreløpige vurdering og forslag

Generelt må det legges til grunn at kriminalomsorgen har en klar plikt til å avverge både alvorlige og mindre alvorlige angrep og forulempning av medinnsatte, ansatte eller utenforstående, om nødvendig ved bruk av tvang. Departementet arbeider med en mer helhetlig gjennomgåelse av reglene om bruk av tvang i fengsel. Dette vil imidlertid ta noe tid. Samtidig er behovet for å kunne benytte spyttette klart til stede.

For å få en hensiktsmessig regulering, med vilkår som er tilpasset inngrepets karakter, foreslår departementet en egen hjemmel for bruk av de «lettere» tvangsmidlene, som håndjern, transportjern, bodycuff og spyttette. Forslaget innebærer at straffegjennomføringsloven § 38 får et nytt andre ledd med en lavere terskel for bruk av slike tvangsmidler enn det som gjelder etter første ledd for bruk av sikkerhetsseng, sikkerhetscelle mv. En for høy terskel for bruk av de «lettere» tvangsmidlene kan blant annet medføre at innsatte blir sittende på cellen fordi det ikke virker forsvarlig å prøve om han eller hun kan fungere i felleskap. Kriminalomsorgen trenger virkemidler også for uønsket adferd selv om den ikke er like alvorlig som nevnt i § 38 første ledd. En mer nyansert tvangsmiddelbestemmelse vil også kunne forhindre en utvanning av de ekstra strenge vilkårene som i dag er nedfelt i § 38, og som departementet mener skal opprettholdes for så vidt gjelder de mest inngripende tvangsmidlene, som sikkerhetsseng og sikkerhetscelle.

Etter omstendighetene kan bruk av tvang være i strid med EMK artikkel 3. Bruk av tvangsmidler kan virke både nedverdiggende og ydmykende for den som blir utsatt for

det. For at bruk av spytthette skal være lovlig, må det foretas en avveining mellom den risiko og potensielle skade som foreligger, og det ubehaget den innsatte utsettes for. I Borgarting lagmannsretts dom av 1. mars 2017 og Høyesteretts beslutning 8. juni 2017 er det foretatt en slik avveining mellom risiko for skade og ulempe ved isolasjon for den domfelte.

Departementet mener at lovforslaget er forenlig med EMK slik det er utformet. Kriminalomsorgens adgang til å benytte spytthette skal etter forslaget være begrenset til situasjoner der dette er nødvendig for å avverge fysiske angrep på en person, og angrepet vil være egnet til å vekke frykt, smerte eller annet betydelig ubehag. I tillegg vil det være en forutsetning at mindre inngripende tiltak ikke er nok til å avhjelpe situasjonen, og at hetten brukes med varsomhet. «Vanlig» utidig oppførsel skal ikke gi grunnlag for bruk av tvangsmidler. For innsatte under 18 år stilles det særskilt høye krav til behovet for at tvangsmidler kan benyttes. Bruk av spytthette vil være et inngrep overfor den innsatte. Med de krav til nødvendighet mv. som oppstilles, sammenholdt med den belastning og smittefare som kan ligge i spyttning på andre mennesker, er tiltaket godt begrunnet og ikke uforholdsmessig.

Det ubehaget som andre risikerer å bli påført av utagerende innsatte, anses som mer belastende enn det ubehaget det er å bli påført spytthette, håndjern eller lignende. Det kan i den anledning nevnes at de andre innsatte ofte ikke har noe valg med hensyn til om de vil være i samme rom som en utagerende innsatt. Kriminalomsorgen har dessuten en plikt til å beskytte innsatte mot så stort ubehag som det her kan være snakk om. Departementet mener at en avveining av de forskjellige interesser tilsier at de foreslåtte reglene ikke strider mot EMK.

Under henvisning til ovenstående foreslår departementet at straffegjennomføringsloven § 38 får et nytt annet ledd med følgende ordlyd:

Håndjern, transportjern, bodycuff, spytthette og tilsvarende tvangsmidler som er godkjent av Kriminalomsorgsdirektoratet, kan benyttes for å avverge andre fysiske angrep på person, når angrepet vil være egnet til å vekke frykt, smerte eller annet betydelig ubehag.

Nåværende § 38 annet ledd blir tredje ledd osv.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringer av straffegjennomføringsloven §§ 14 og 27 har ingen økonomiske konsekvenser.

Når det gjelder pust- og bevegelsessensorer og spytthetter, vil det bero på alminnelige budsjettprosesser og prioriteringene i kriminalomsorgen i hvilken utstrekning det anskaffes og brukes slikt utstyr. Eventuelle merutgifter vil dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjetter.

