

Justisdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post: postmottak@jd.dep.no

Deres ref.:
14/7012

Dok. nr.: 192514

Saksbehandler: Stian Oen
sto@advokatforeningen.no

27.02.2015

Høring – endring i straffegjennomføringsloven

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 27. februar 2015 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettsikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonder mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt Forsvarergruppens lovutvalg. Forsvarergruppens lovutvalg består av Arild Dyngeland (leder), John Christian Elden, René Ibsen, Knut Rognlien, Mette-Julie Sundby og Inger Marie Sunde.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Sakens høringsfrist

Advokatforeningen vil bemerke at det i saken er gitt kun en måneds høringsfrist, fordi det på bakgrunn av kapasitetssituasjonen i kriminalomsorgen er «påkrevet å få på plass hjemmel for leie av fengselsplasser i utlandet så raskt som mulig.».

Advokatforeningen er enig med departementet i at kapasitetssituasjonen i kriminalomsorgen er

krevene, og at det er viktig å raskt igangsette tiltak som kan bedre situasjonen. Men etter vårt syn foreligger det likevel i denne saken ikke særlige omstendigheter som gjør en så kort frist nødvendig, jfr. høringsinstruksen pkt. 1.3 jfr. 5.2.

Advokatforeningen vil i tillegg bemerke at den korte høringsfristen gjør at denne saken føyer seg inn i rekken av en rekke saker de senere årene, der høringsfristen i til dels viktige saker er blitt satt kortere enn tremånedersfristen som det i utgangspunktet er lagt opp til. Dette er et forhold Advokatforeningen ved en rekke anledninger har påtalt, men som likevel ikke synes å bedre seg. Dette er uheldig.

3. Sakens bakgrunn

Det utsendte høringsnotatet redegjør for at Justisdepartementet for å redusere soningskøen nå er i ferd med å ferdigstille en avtale om leie av 242 soningsplasser i Nederland, og redegjør for hvilke endringer i straffegjennomføringsloven som vil være nødvendige for å inngå og gjennomføre en slik avtale. Etter at høringsrunden er gjennomført, vil ventelig forslag til lovendring og traktat bli framlagt for Stortinget.

4. Advokatforeningens syn

Slik Advokatforeningen ser det, er det gode grunner til at forslaget til kjøp av fengselsplasser i Nederland bør avvises.

Soning i Nederland er omtalt i regjeringens «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen» (Meld. St. 12 (2014-2015)). I en slik melding til Stortinget ville det ha vært naturlig om departementet primært vurderte om de cirka 1.200 personene som står i soningskø kunne ha fått sonet sin straff uten at fellesskapets midler ble brukt på å bygge nye fengsler og uten at grunnprinsipper i en rettsstat blir utfordret.

Tiltak som kunne ha bidratt til å avvikle/reducere soningskøen, kunne blant annet ha vært:

- Å redusere Norges ekstreme bruk av varetekt (antall varetektsdøgn per år har økt med 75 prosent fra 2005 til 2013).
- Å stanse eller endog reversere dagens praksis med å nekte 31 prosent av de domfelte prøveløslatelse (jf. Aftenpostens leder 20. desember 2014).
- Å øke bruken av samfunnsstraff som er billigere og mer effektivt (jf. uttalelse fra direktøren for Kriminalomsorgen i Klassekampen 30. desember 2014).
- Å øke bruk av konfliktråd, hjemmesoning, elektronisk fotlenke og bruk av narkotika- og promilleprogram.
- Å intensivere soningsoverføring til de domfeltes hjemland.
- Å vurdere nødvendigheten av å opprettholde Europas strengeste straffenivå i narkotikasaker.

Alle tiltakene som er opplistet ovenfor ville ha bidratt til en rask reduksjon av soningskøen. I høringsnotatet foreslås det isteden en storslått bygging av nye fengselsplasser, samt

fangeeksport til Nederland.

Fengselet i Nederland, hvor det er aktuelt for Norge å kjøpe plasser (Norgerhaven), vil teknisk være en underavdeling av Ullersmo og ha norsk direktør og nederlandske fengselsbetjenter. Norsk straffegjennomføringslov skal gjelde. Aktuelle for overføring er de som frivillig ønsker å sone i Nederland og utenlandske innsatte med utvisningsvedtak. Men for å fylle opp plassene vil også norske langtidisdømte som foreløpig ikke skal ha permisjoner, måtte tvangssendes til Nederland. Ingen norsk regjering har tidligere foreslått å løse problemet med lang soningskø med å sende dømte til et annet land for gjennomføringen av soningen. Med unntak av Belgia har heller ingen andre europeiske land foreslått noe tilsvarende.

Når lovgiver har bestemt hva som skal være straffbart og en norsk domstol har utmålt en straff i tråd med denne lovgivningen, er det en del av rettsstatens oppgave å fullbyrde straffen på egen jord. Det må fortsatt være et grunnleggende prinsipp at norske myndigheter selv må ta ansvar for å fullbyrde de straffene som norske domstoler finner det nødvendig å ilegge personer som har brutt norsk straffelov. Departementet nøyer seg med å hevde at tiltaket er «utradisjonelt» og at det ikke vil være i strid med Grunnloven eller menneskerettighetene. Andre prinsipielle betraktninger er fraværende.

Det er mange tungtveiende grunner til å avvise regjeringens forslag. Erfaringene med belgiske soningsfanger i Tilburg i Nederland, der Belgia siden 2010 har leiet fengselsplasser, er i hovedsak negative. Da Europarådets «torturkomité» (CPT) besøkte dette fengselet i 2011, ble følgende forhold påpekt: De fleste av fangene ble overført mot sin vilje, på kort varsel, og uten reell mulighet til å overprøve overføringsvedtakene. Enkelte overføringer ble beskrevet som ulovlige. På tross av nærhet til Belgia, både geografisk, kulturelt og delvis språklig, var det problemer med besøk av familie og venner og det var språkproblemer mellom innsatte og ansatte. Mulighetene for sysselsetting var dårlig. Det var problemer med helsetjenester, og i særlig grad spesialisthelsetjenester. Særlig alvorlig var det at rehabiliteringsopplegg ble avbrutt ved overføringen. Soningen i Nederland ble av majoriteten av fangene oppfattet som en tilleggsbelastning. Avtalen mellom Belgia og Nederland gjaldt i utgangspunktet 500 fanger for en periode på to år. Realiteten ble at fangetallet i perioder oversteg 700, og at avtalen er forlenget i første omgang ut 2015 med mulighet for ytterligere forlengelse. Ordningen er også kostbar. Belgia betalte cirka 40 millioner euro årlig for ordningen i den første avtaleperioden.

Advokatforeningen er kritisk til at disse negative erfaringene med Belgias overflytting av soningsfanger til Nederland ikke nevnes med et ord i Justisdepartementets høringsnotat. Problemene som er påvist i CPTs rapport vil i minst like stor grad kunne gjøre seg gjeldende for norske fanger. Dette kan i konkrete tilfeller innebære brudd på EMK art. 8 om retten til respekt for familielivet.

Barn av innsatte er beskyttet på samme måte som alle andre barn av Barnekonvensjonen. Advokatforeningen forutsetter at innsatte som har mindreårige barn i Norge, ikke overføres til soning i andre land. Dersom slik overføring mot formodning skjer, vil det svekke statens muligheter til å ivareta sine konvensjonsfestede forpliktelser overfor både innsatte med barn og barna deres. Eksempelvis vil det lett oppstå vansker knyttet til tilrettelegging for kontakt mellom

innsatte og deres barn. Innsatte med barn bør derfor aldri kunne sendes ut av landet for soning.

Språkproblemene – som for norske innsatte må antas i ville være minst like store som for innsatte fra Belgia i et nederlandsk fengsel – burde alene tilsi at forslaget om kjøp av fengselsplasser i Nederland skrinlegges. Muligheten for kommunikasjon med ansatte er sentral ved opphold i lukkede institusjoner, og få nordmenn behersker nederlandsk. Dette problemet nevnes ikke av departementet.

Et viktig prinsipp er at det for å sikre de innsatte besøk skal være nærhet mellom hjemsted og soningssted. Soning i Nederland vil føre til lange og kostbare reiser for pårørende, og Norgerhavens beliggenhet med svært dårlig offentlig kommunikasjon gjør besøk ytterligere komplisert.

Et annet prinsipp er at innsatte skal behandles likt og gis likeverdige tilbud. Det er innlysende at uansett hvor langt man er kommet i soningen, vil det være en forskjellsbehandling å bli tvunget til å sone i Nederland. For eksempel vil man fra nederlandsk side ikke akseptere ordinære utganger fra fengslet.

Et tredje prinsipp dreier seg om rettigheter og rettssikkerhet. Straffegjennomføringsloven har en del svært skjønsmessige regler som gjør håndheving vanskelig nok i Norge hvor de ansatte er opplært i loven. Etter forslaget skal det også kunne gis forskrifter om unntak der loven ikke passer, uten at det angis hva disse skal gå ut på. Eventuelle straffbare handlinger av ansatte eller innsatte skal forfølges etter nederlandsk rett. Dette endrer og reduserer de innsattes rettigheter. Hvordan de i denne situasjon skal kunne få advokathjelp, nevnes ikke.

Straffegjennomføring i Norge er basert på at de domfelte skal rehabiliteres til et liv etter soning. Dette gjelder like mye for utenlandske som for norske innsatte. Rehabilitering dreier seg om noe langt mer enn fysiske omgivelser og sysselsettingstilbud. Det er illusorisk at de som mot sin vilje må sone i Nederland kan ivaretas og utvikle seg på samme måte som i Norge.

Departementet har ikke vurdert forholdet til EMK Prot. 4 art 3 om forbud mot å utvise en statsborger fra sitt eget land. Begrepet "expulsion" (utvisning) innebærer etter protokollens forarbeider (explanatory report) "to drive away from a place", altså ikke bare formelle, varige utvisninger. I boka til Lorenzen m.fl : "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention" 2004 s. 857 er expulsion i prot 7 anvendt som betegnelse for ethvert tiltak hvorved noen tvinges til å forlate et land . Prot 7 gjelder direkte utlendinger, men som vanlig i EMK blir samme begrep tolket på samme måte i de ulike bestemmelsene. P.g.a. den korte høringsfristen har ikke Advokatforeningen mulighet til å utrede dette nærmere, men departementet har plikt til å gjøre dette før et eventuelt lovforslag fremmes for Stortinget.

5. Konklusjon

Forslaget om å outsource norsk kriminalomsorg er, slik Advokatforeningen vurderer det, basert på et utilstrekkelig vurderingsgrunnlag, og det vil kunne skape flere problemer enn det løser. Soningskøen kan og bør heller begrenses gjennom flere og bedre kriminalpolitiske tiltak.

Lovforslaget kan uansett ikke fremmes før forholdet til EMK og andre konvensjoner er forsvarlig utredet. Stortinget må ikke inviteres til å vedta en lov som kan åpne for konvensjonsbrudd.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud
leder

Merete Smith
generalsekretær