



Justis- og beredskapsdepartement  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Deres ref:

Vår ref:  
201502660-15

Dato:  
04.03.2015

## HØRINGSUTTALELSE OM ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN

### 1 Innledende bemerkninger

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) viser til høringsbrev av 30. januar 2015 vedlagt høringsnotatet "Om endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring i annen stat mv.), hvor det fremmes forslag til hjemmel for straffegjennomføring i annen stat og regler om rett til helsehjelp under slik straffegjennomføring.

KDI har sendt høringsnotatet til kriminalomsorgens regioner og Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS). Vi har fått svar fra region øst, region nord, region vest og region sør, samt fra KRUS. Høringsuttalelsene følger vedlagt.

KDI støtter hovedtrekkene i lovforslaget. Vi vil i det følgende gi enkelte bemerkninger til lovendringsforslaget, samt til de foreløpige vurderinger som i høringsnotatet er gjort i forbindelse med bruk av utenlandsk fengselskapasitet. I punkt 4 gir vi våre innspill til hva som bør fremgå i lovbestemmelsens forarbeider.

### 2 Bemerkninger til lovendringsforslaget

#### 2.1 Forslagets første ledd

##### *Hjemmel for straffegjennomføring i annen stat, men ikke for overføring*

Etter sin ordlyd gir forslaget første ledd hjemmel for at norsk straffegjennomføring kan foregå i annen stat. Slik direktoratet leser bestemmelsen, gir den imidlertid ikke en klar og selvstendig hjemmel for å kunne overføre domfelte til en annen stat.

Overføring mellom fengsler og gjennomføringsformer reguleres av straffegjennomføringsloven § 14. Flere av kriminalomsorgens regioner er av den oppfatning at § 14 ikke inneholder tilstrekkelig klar hjemmel for å kunne overføre domfelte til soning i en annen stat. KDI er ikke enig i denne vurderingen, og etter direktoratets syn vil § 14 gi et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. Samtidig vil vi på grunn av den usikkerhet som råder anbefale at hjemmelen til overføring tydeliggjøres i lovbestemmelsen, og/eller at spørsmålet drøftes og klargjøres i forarbeidene. Det vil være en fordel dersom problemstillingen kommer på spissen ved de tvungne overføringene.

### *Gjennomføring av ubetinget fengselsstraff*

Slik ordlyden nå er formulert, åpner første ledd for at ubetinget fengselsstraff kan gjennomføres i medhold av straffegjennomføringsloven §§ 12, 13 og 16 i annen stat. KDI legger til grunn at denne type straffegjennomføring vil være helt uaktuell utenfor Norge. Det er uttalt i høringsnotatets punkt 2.4.6 at kandidater for soning i medhold av § 12 og § 13 ikke vil inngå i målgruppen som er aktuell for overføring. Direktoratet mener at det i forarbeidene uttrykkelig bør presiseres at straffen skal gjennomføres i et fengsel.

### *Gjennomføring av bøtesstraff i annen stat*

Det er i kriminalomsorgens interne høring reist spørsmål om hvorvidt det også åpnes for gjennomføring av bøtesoning i en annen stat. Det vises i den forbindelse til at bøtesoning ofte gjennomføres etter endt soning av ubetinget fengselsstraff, og at det vil være lite hensiktsmessig å overføre den domfelte tilbake til Norge for bøtesoning i tilfelle den ubetingede fengselsstraffen gjennomføres i utlandet. KDI vil anbefale en slik ordning og antar at det vil være tilstrekkelig grunnlag for å tillate bøtesoning at dette uttrykkes i forarbeidene.

## **2.2 Forslagets annet ledd**

KDI støtter at det gjøres klart at innsatte skal anses som innsatt i fengsel i Norge, med samme rettigheter og plikter.

## **2.3 Forslagets tredje ledd**

Flere av regionene er av den oppfatning at utkastets tredje ledd første punktum er overflødig. KDI er enig i dette.

KDI viser i denne forbindelse til at ordlyden i annet ledd omfatter enhver rettighet den domfelte ville hatt dersom vedkommende oppholdt seg i Norge, også rettigheter knyttet til helsehjelp. Det vises i denne sammenheng til våre bemerkninger til annet ledd. Slik direktoratet ser det, omfattes derfor innsattes rettigheter slik disse er beskrevet i tredje ledd første punktum av ordlyden i annet ledd.

Videre er direktoratet av den oppfatning at særreguleringen av helserettigheter i forslagets tredje ledd første punktum er egnet til å skape uklarhet om hvorvidt annet ledd er ment å skulle omfatte *enhver* rettighet domfelte ville hatt som innsatt i et fengsel i Norge.

KDI foreslår derfor at tredje ledd første setning fjernes fra lovteksten.

## **2.4 Forslagets fjerde ledd**

Av lovforslagets fjerde ledd fremgår det at departementet i forskrift kan fastsette unntak fra bestemmelser i straffegjennomføringsloven "som er nødvendige for at straff skal kunne gjennomføres i annen stat etter første ledd".

Denne bestemmelsen gir en adgang til i forskrift å gjøre unntak fra straffegjennomføringsloven. Flere av regionene har gitt uttrykk for at en slik vidtgående delegasjon av lovgivningsmyndighet til et underliggende forvaltningsorgan er betenkelig ut fra rettssikkerhets- og demokratihensyn.

KDI er imidlertid av den oppfatning at en slik adgang vil åpne for muligheter som kan bedre straffegjennomføringen for de innsatte, ved at man i forskrift kan fastsette unntak til gunst for de domfelte som overføres til straffegjennomføring i en annen stat. Direktoratet legger til grunn at det er uaktuelt at denne adgangen brukes til å lempe på rettssikkerhetsgarantier eller bestemmelser av betydning for sikkerhet, og anbefaler at dette kommer klart frem av forarbeidene. For ordens skyld bemerkes det at direktoratet i forbindelse med arbeidet med leie av fengselsplasser i Nederland i liten eller ingen grad har opplevd situasjoner som nødvendiggjør unntak til skade for domfelte.

Direktoratet bemerker i denne sammenheng at det å forskriftsfeste unntak til gunst for domfelte, vil innebære en forskjellsbehandling av innsatte til gunst for dem som skal gjennomføre straff i annen stat. Dette vil kunne oppfattes som en erkjennelse av at overføring til soning i annen stat vil kunne innebære

en tyngre soning enn dersom straffen skulle vært gjennomført i Norge. Hvorvidt dette er tilfellet vil være individuelt, men KDI har ikke innvendinger mot at det legges til grunn på overordnet nivå. Til tross for at Norge ved inngåelse av avtaler med annen stat forplikter seg til å gi de innsatte et likeverdig tilbud, representerer straffegjennomføring i annen stat noe nytt innenfor norsk kriminalomsorg. Dette vil kunne medføre usikkerhet hos enkelte. KDI mener derfor det er klokt å åpne for løsninger til gunst for dem som overføres, for å avhjelpe den usikkerhet enkelte domfelte måtte ha. Dette bør fremgå i forarbeidene.

Slik forslaget er formulert, er det imidlertid et vilkår at unntaket er "nødvendig" for at straff skal kunne gjennomføres i en annen stat. En naturlig språklig forståelse av ordet "nødvendig" indikerer at bestemmelsen bare hjemler unntak som er påkrevd for at straff skal kunne gjennomføres i annen stat. Hva som vil være påkrevd i denne sammenheng, vil være avhengig av hva som er avtalt med den annen stat. Etter KDIs syn legger ordet "nødvendig" begrensninger for hvilke unntak det er adgang til å fastsette i forskrift. Dette innebærer at eventuelle unntak som er formålstjenlige, uten å være påkrevd, ikke kan fastsettes i forskrift. Det antas at avvikende bestemmelser om for eksempel fremskutt løslatelse som et gode for å øke målgruppen for frivillige overføringer ikke faller innenfor det som er "nødvendig" for at straff skal kunne gjennomføres i annen stat.

På denne bakgrunn anbefaler KDI at ordlyden i 4. ledd omformuleres slik at det kan forskriftsfeste unntak fra straffegjennomføringsloven til gunst for domfelte som ikke er nødvendige men formålstjenlige.

### **3 Bemerkninger til de foreløpige vurderingene i høringsnotatet**

#### **3.1 Utlevering av helseopplysninger**

*Straffegjennomføringsloven § 7a annet ledd, bokstav c*

Et spørsmål er om straffegjennomføringsloven § 7a annet ledd, bokstav c kan anses som en tilstrekkelig hjemmel for utlevering av helseopplysninger til kriminalomsorgen, med det formål å skulle vurdere om domfelte er egnet for straffegjennomføring i utlandet. Departementet har eksplisitt bedt om høringsinstansenes syn på denne problemstillingen.

Det følger av ovennevnte bestemmelse at kriminalomsorgen uten hinder av taushetsplikten har rett til å innhente opplysninger fra helsepersonell i helse- og omsorgstjenesten på nærmere bestemte vilkår. Det aktuelle alternativet i denne sammenhengen er "opplysninger som er strengt nødvendige for å avverge fare for liv og helse for den innsatte selv, andre innsatte, og tilsatte".

I Ot.prp. nr. 15 (2006-2007) er det gitt enkelte ikke-uttømmende eksempler på hvilke typer opplysninger dette kan være. Det fremgår i punkt 10.1 at "[d]ette gjelder for eksempel medisinske opplysninger som kan være nødvendige for å bidra til å forhindre overdosedødsfall, selvmord og smittespredning." og videre at formuleringen er ment å skulle dekke kriminalomsorgens behov for "opplysninger om innsattes psykiske lidelser eller andre forhold, fordi disse forholdene kan representere fare for andre innsatte eller for sikkerheten i fengselet."

KDI støtter departementets syn, slik dette fremgår i høringsnotatets punkt 2.2 og punkt 2.4.5, på at straffegjennomføringsloven § 7a annet ledd, bokstav c, ikke hjemler innhenting av helseopplysninger med det formål å vurdere domfeltes egnethet til å gjennomføre straff i en annen stat.

#### **3.2 Målgruppe**

Det er i høringsnotatet vist til at ikke enhver domfelt som skal gjennomføre dom på ubetinget fengsel, vil være egnet for straffegjennomføring i annen stat som Norge har inngått avtale med. KDI bemerker at føringer for målgruppe bør gis i forarbeidene.

*Barn under 18 år*

KDI bemerker at det bør presiseres et absolutt forbud mot å overføre innsatte under 18 år til soning i utlandet, jfr. Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav c og de Europeiske fengselsreglene 11.2.

### *Domfelte med barn*

I høringsnotatets punkt 2.3.3 er det vist til at innsattes mulighet til samvær med familie og barn alltid vil være begrenset ved gjennomføring av ubetinget fengselsstraff. Det er vist til at det er store geografiske avstander i Norge, og at ikke alle har mulighet til å gjennomføre fengselsstraffen i nærheten av familie og annet nettverk. KDI bemerker at det uansett i de fleste tilfeller er en vesentlig forskjell på den geografiske avstanden som oppstår ved straffegjennomføring i Norge kontra straffegjennomføring i annen stat.

KDI støtter derfor departementets vurdering i høringsnotatet, hvor det fremkommer at innsatte som mottar besøk av *egne barn* ikke anses egnet for straffegjennomføring i den annen stat. Det bør imidlertid fremgå av forarbeidet at dette gjelder tvangsoverføring til annen stat.

Direktoratet mener samtidig at forarbeidene også bør omtale situasjonen for domfelte som har besøk av barn han eller hun utøver daglig omsorg for, men som ikke er biologisk barn. Den daglige omsorgen kan også utøves av steforeldre eller andre. KDI mener at også slike situasjoner etter en individuell vurdering kan gjøre at innsatte ikke bør overføres.

Etter dette er KDI av den oppfatning at utgangspunktet må være at domfelte som har regelmessig samvær med biologiske barn eller barn han eller hun har den daglige omsorg for, ikke er egnet for tvangsmessig overføring til straffegjennomføring i annen stat.

### *Rettighetslever*

I høringsnotatets punkt 2.4.6 fremgår det at personer med rettigheter til opplæring (videregående opplæring eller grunnskoleopplæring for voksne), som er i et utdanningsløp, ikke er egnet for straffegjennomføring i annen stat. KDI er enig i dette.

Direktoratet bemerker også at personer med slike rettigheter som ikke er i et utdanningsløp på det tidspunktet overføring vurderes, må få en reell mulighet til å materialisere denne rettigheten på et senere tidspunkt. Dersom en domfelt gjør krav på sin rett til utdanning idet vedkommende er – eller er besluttet – overført, men må vente noe tid før utdanningen kan påbegynnes, er direktoratet av den oppfatning at det må vurderes konkret om overføring til annen stat i tiden frem til utdanningsstart er hensiktsmessig.

### *Innsatte med omfattende rusproblemer*

Det følger av høringsnotatets punkt 2.4.6 at innsatte med svært dårlig fysisk eller psykisk helsetilstand eller rusavhengige innsatte som krever behandling av spesialisthelsetjenesten, ikke er egnet for straffegjennomføring i annen stat.

KDI er enig i at innsatte med svært dårlig fysisk eller psykisk helsetilstand ikke er egnet for overføring til annen stat. Direktoratet vil imidlertid anføre at det er svært mange innsatte med rusproblemer som ikke er i et regelmessig behandlingsløp, men som har hatt enkeltstående behandlingsfremstillinger. Det er etter direktoratets vurdering nødvendig å presisere at avgrensningen gjelder tvangsmessig overføring av innsatte med omfattende rusproblemer som er i jevnlig behandling av spesialisthelsetjenesten, og der denne behandlingen ikke kan ytes i fengselet domfelte overføres til.

Direktoratet er derfor av den oppfatning at man bør åpne for at innsatte med rusproblemer kan overføres til straffegjennomføring i annen stat dersom vedkommende ikke mottar jevnlig behandling av spesialisthelsetjenesten, eller dersom det kan tilbys et likeverdig tilbud i en annen stat som i Norge.

### *Utenlandske statsborgere med utvisningsvedtak*

Det er under punkt 2.4.1 i høringsnotatet vist til at utenlandske statsborgere som skal utvises etter straffegjennomføringen, vil kunne gjennomføre en større del av straffen i mottakerstaten. KDI legger til grunn at det her også henvises til utenlandske statsborgere som allerede er besluttet utvist.

### 3.3 Øvrige bemerkninger til innholdet i høringsnotatet

Det vises til høringsnotatets punkt 2.2, fjerde avsnitt på side 3. Her fremgår det at "[k]riminalomsorgen skal legge til rette for at domfelte og varetektsinnsatte skal få del i tjenester som ytes i samfunnet, slik som helsetjenester, sosiale tjenester, opplæring, markedstiltak og kulturtilbud". KDI mener det er hensiktsmessig å bruke samme terminologi på tvers av etatene, og foreslår derfor at ordet "markedstiltak" bør byttes ut med "arbeidsrettet oppfølging" dersom dette skal beskrives i forarbeidene.

Det vises videre til høringsnotatets punkt 2.3.2, fjerde avsnitt på side 6. Her fremgår det at "[d]et skal blant annet tilrettelegges for at innsatte som har behov for medisinsk behandling og oppfølging, herunder behandling for psykiske lidelser, får dette i god tid og i tilstrekkelig grad". KDI anbefaler at setningen omformuleres dersom den skal inntas i forarbeidene, for å benytte samme terminologi på tvers av etatene. Det foreslås følgende formulering: "Det skal blant annet tilrettelegges for at innsatte som har behov for helse- og omsorgstjenester og oppfølging, og behandling av spesialisthelsetjenesten for psykiske lidelser, får dette i god tid og i tilstrekkelig grad."

## 4 Forhold som bør omtales i forarbeidene

### 4.1 Innledende bemerkninger

I dette punktet gis en redegjørelse for forhold som ikke er omtalt foran i direktoratets høringsuttalelse, men som KDI mener bør kommenteres i forarbeidene.

### 4.2 Soningsoverføring

Det vises til høringsnotatets punkt 2.4.1, nest siste og siste avsnitt.

KDI er av den oppfatning at det som fremgår her om domfelte som er soningsoverført til Norge, samt avgrensningen mot soningsoverføringsinstituttet som sådan, bør inntas i forarbeidene.

### 4.3 Goder som incentiv til å øke målgruppen for frivillige overføringer

Innledningsvis bemerkes det til dette punktet at lovendringsforslaget er generelt i den forstand at det ikke er begrenset til å omhandle overføringer til Nederland. Følgende goder er imidlertid tidligere anbefalt vurdert av KDI i forbindelse med leie av fengselsplasser i Nederland:

- Fremskutt løslatelse
- Utvidet permisjonskvote etter retur til Norge
- Utvidet telefontid
- Bruk av "Skype" som alternativ til tradisjonelt besøk
- Alternativ utbetaling til enkelte innkjøp

KDI anbefaler at det inntas i forarbeidene en omtale av slike goder ved straffegjennomføring i annen stat.

KDI bemerker også i denne sammenheng at det å tilby slike goder, som i realiteten vil være unntak fra straffegjennomføringsloven til gunst for domfelte, vil kunne bli oppfattet som en erkjennelse av at domfelte som overføres til straffegjennomføring i Nederland får en tyngre soning sammenlignet med innsatte i norske fengsler. Det vises til våre bemerkninger om dette i punkt 2.4, og anbefalingen om at dette bør omtales i forarbeidene.

I tillegg vil man ved å omtale dette spesielt i tilknytning til overføring til annen stat, unngå en forventning hos domfelte som soner her hjemme om at opplevelsen av tung soning skal kunne medføre innvilgelse av goder i større grad enn det som praktiseres i Norge pr. i dag. Det er viktig å understreke at disse godene tilbys innsatte som skal sone i Nederland spesielt, ikke innsatte som opplever at de har en tung soning generelt. Etter direktoratets syn bør dette derfor omtales i forarbeidene.

KDI mener at disse tiltakene også kan være et incentiv til frivillig overføring. Også dette bør derfor omtales i forarbeidene.

Med hilsen

  
Marianne Vollan  
direktør

  
Jan-Erik Sandlie  
assisterende direktør