

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Høringsnotat

Om endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff mv. og endring i straffeloven (overføring av dommer på samfunnsstraff mellom de nordiske land)

Kriminalomsorgsavdelingen

25.10.2016

Innhold

- 1 Hovedinnholdet i høringsnotatet
- 2 Overføring mellom de nordiske land av fullbyrding av dommer på straff
 - 2.1 Bakgrunn for forslaget
 - 2.2 Historikk
 - 2.3 Gjeldende rett
 - 2.3.1 Lovens begrunnelse
 - 2.3.2 Lovens innhold
- 3 Overføring av samfunnsstraff
 - 3.1 Nærmere om samfunnsstraff
 - 3.2 Det rettslige grunnlag for samfunnsstraff/samfunnstjeneste i de andre nordiske land
 - 3.3 Innholdet i samfunnsstraffen i de nordiske land

4 Nordisk lovsamarbeid

4.1 Utredning om overføring av samfunnsstraff/samfunnstjeneste

4.2 Rapportens innhold

4.3 Utrederes vurdering og konklusjon

5 Departementets forløpige vurderinger

6 Forholdet til EMK

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

8 De foreslåtte lovendringene

Om endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff mv. og endring i straffeloven

(overføring av dommer på samfunnsstraff mellom de nordiske land)

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet endringer i lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff av 15. november 1963 og i straffeloven av 20. mai 2005 for å gi hjemmel for å kunne overføre gjennomføringen av samfunnsstraff/samfunnstjeneste mellom de nordiske land i saker hvor domfelte er hjemmehørende i et annet nordisk land enn der dommen ble avsagt.

Bakgrunnen for forslaget er at Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige helt siden 1963 har hatt hjemmel for å kunne overføre gjennomføringen av dommer på frihetsstraff, bøtestraff, effektivering av inndragning, tilsyn med betinget dømte og prøveløslatte og tilsyn med domfelte som er dømt til samfunnsstraff/samfunnstjeneste i saker hvor domfelte eller botlagte er hjemmehørende i et annet nordisk land enn det landet som har ilagt straffen. Det er imidlertid ikke hjemmel for å overføre selve gjennomføringen av samfunnsstraffen/samfunnstjenesten. (I Norge har vi ikke lenger tilsyn med betinget dømte. Personer som blir dømt til fullbyrdingsutsettelse kan isteden ilegges meldeplikt for politiet etter straffeloven § 36. Ved overføring av tilsyn med betinget dømte fra annet nordisk land vil det være reglene om meldeplikt i straffeloven § 36 som anvendes, jfr lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff § 8. Tilsvarende vil norsk dom på fullbyrdingsutsettelse med meldeplikt kunne overføres til annet nordisk land etter samme lovs § 10 første ledd under alternativet «andre tiltak».)

I 2004 ble det nedsatt en nordisk arbeidsgruppe som skulle vurdere utvidelse av det fellesnordiske regelverket for overføring av straffedommer mv. Arbeidet stoppet opp, men på nordisk justisministtermøte i 2010 ble det besluttet at arbeidet skulle gjenopptas. Tidligere førstelagmann Nils Erik Lie ble bedt om å utrede mulighetene for overføring av samfunnsstraff/samfunnstjeneste mellom de nordiske land, og komme med forslag til lovendringer. Høringsbrevet bygger på utredningen og de forslag til lovendringer som foreslås der.

2 Overføring mellom de nordiske land av fullbyrding av dommer på straff

2.1 Bakgrunn for forslaget

Lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff mv av 15.11.1963 (lov om nordisk overføring) gir hjemmel for at Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige kan overføre domfelte som er dømt til straff i ett av landene, men hjemmehørende i et av de andre landene, til fullbyrding i det landet de hører hjemme. Dette er en lov som har fungert godt i alle de årene den har vært praktisert. Den dekker behovet for at personer dømt i ett av de nordiske landene kan sone straffen i hjemlandet og opprettholde kontakt med familie og venner. Det er dessuten mest hensiktsmessig at forberedelsen til løslatelse gjøres i det landet hvor domfelte skal løslates til. Rettstilstanden, kultur, språk osv. er så lik i de nordiske land at slike overføringer ikke har budt på nevneverdige problemer.

På grunn av økt globalisering i de senere årene, har ordningen med overføring av straffedømte til hjemlandet blitt utvidet til å gjelde en rekke andre land, jfr. overføringsloven. Alle de nordiske land har ratifisert overføringskonvensjonen, men det er enighet mellom disse landene at lov om nordisk overføring fungerer best mellom de nordiske land, blant annet fordi den er enklere å praktisere og stiller andre og enklere vilkår.

Lov om nordisk overføring omfatter foruten fullbyrding av frihetsstraff, fullbyrding av bøtestraff, innkreving av inndragning, tilsyn med domfelte som har fått en betinget dom (herunder fullbyrdingsutsettelse med meldeplikt) eller er prøveløslatt. Også tilsynet med domfelte som har fått samfunnsstraff eller samfunnstjeneste kan overføres, men ikke selve gjennomføringen av samfunnsstraffen/samfunnstjenesten.

Det er enighet mellom de nordiske land om at det er hensiktsmessig å kunne overføre gjennomføring av samfunnsstraff/samfunnstjeneste til de andre nordiske land etter reglene i lov om nordisk overføring. For straffegjennomføring i frihet er hensynet til at kontakt med familie og venner og at rehabiliterende tiltak skjer i det landet domfelte bor minst like viktig som ved fengselsstraff.

2.2 Historikk

Det nordiske samarbeidet om fullbyrding av straff går langt tilbake i tid. Allerede 8. mars 1948 ble det inngått en konvensjon mellom Danmark, Norge og Sverige om « anerkjennelse og fullbyrdelse» av dommer i straffesaker. 14. mai 1948 ble det, som følge av konvensjonen, vedtatt en lov om dette. Loven gjaldt imidlertid bare overføring av fullbyrdelse av bøter, inndragning og saksomkostninger. Finland og Island var ikke med.

Spørsmålet om å utvide det nordiske samarbeidet til også å gjelde fullbyrding av frihetsstraff, ble diskutert av de nordiske justisministre i 1953 og i Nordisk Råd 1956. Det ble enighet om at Finland og Island skulle være med og at samarbeidet skulle omfatte

fullbyrding av frihetsstraff, tilsyn med betinget dømte og med personer som var løslatt på prøve i annet nordisk land.

15.november 1963 ble lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff mv. vedtatt i Norge. I de øvrige nordiske land ble det vedtatt tilsvarende lover.

2.3 Gjeldende rett

2.3.1 Lovens begrunnelse

Det har nesten alltid vært slik at personer som bor i ett av de nordiske land, i stor grad flytter eller reiser til ett av de andre nordiske landene for kortere eller lengere tid. Dette fører til at det ikke sjelden begås lovbrudd i ett land av en person som egentlig er hjemmehørende i et annet nordisk land. Lovbruddene etterforskes og pådømmes i det landet hvor de er begått, men hvor domfelte ikke skal oppholde seg etter gjennomført straff.

Det er flere grunner til at det er hensiktsmessig at domfelte får gjennomføre straffen i det landet hvor de har tilhørighet. Det vil være lettere for domfelte å opprettholde kontakt med familie og venner. Det vil være lettere å forberede løslatelse med hensyn til arbeid, skole og bolig og andre rehabiliterende tiltak i det landet hvor domfelte skal bo etter løslatelse.

Rettstilstanden og reglene som gjelder for fullbyrding er tilnærmet lik i de nordiske land. Det er det samme verdigrunnlag som ligger til grunn for straff, straffutmåling og kriminalomsorg. I tillegg er kultur, språk, mat etc. ganske likt.

2.3.2 Lovens innhold

Lov om nordisk overføring omfatter i dag fullbyrding av frihetsstraff, bøtestraff, effektivering av inndragning, tilsyn med domfelte som har fått betinget dom, herunder meldeplikt, eller er prøveløslatt. Loven omfatter også tilsyn med domfelte som har blitt dømt til samfunnsstraff, men ikke selve gjennomføringen av straffen. Kravet for å kunne overføre en domfelt, er at vedkommende er statsborger eller har fast bopel i det landet som skal motta ham eller henne, eller oppholder seg i mottagerlandet og det er mest hensiktsmessig å fullbyrde straffen der. Domfelte skal kunne uttale seg om overføringen, men kan ikke motsette seg overføring hvis mottagerland og avgiverland er enig om overføring.

Prinsippet i lov om nordisk overføring er at når domfelte blir overført til sitt hjemland, er det hjemlandets lover og øvrig regelverk som gjelder, herunder reglene for prøveløslatelse. Selv om det kan være noe forskjell, er man i alle de nordiske land, enige om å akseptere hverandres lovgivning. Det er dessuten ikke store forskjeller. Begjæring om overføring av en straffedømt skal godkjennes av mottagerlandet. Det forutsettes imidlertid at begjæringen blir etterkommet med mindre det foreligger svært spesielle omstendigheter.

3 Overføring av samfunnsstraff

3.1 Nærmere om samfunnsstraff

I Norge er samfunnsstraff en egen straffart, straffeloven § 29 bokstav c. Hjemmelen og vilkårene for samfunnsstraff finnes i straffeloven kapittel 8. Retten kan dømme tiltalte til samfunnsstraff i stedet for fengselsstraff på nærmere bestemte vilkår som er fastsatt i straffeloven § 48. Blant annet må domfelte samtykke i samfunnsstraff og ha bosted i Norge. Det betyr at personer som ikke har bosted i Norge blir dømt til fengselsstraff i stedet for samfunnsstraff.

I Norge innebærer samfunnsstraff at retten fastsetter et visst antall timer med aktivitet som må gjennomføres innenfor et bestemt tidsrom som retten bestemmer. Det blir også fastsatt en subsidær fengselsstraff som må fullbyrdes hvis domfelte bryter vilkårene for straffen, straffeloven § 49. Det nærmere innholdet av samfunnsstraffen bestemmes av kriminalomsorgen. Etter straffegjennomføringsloven § 53 skal samfunnsstraffen inneholde samfunnsnyttig tjeneste, som er ulønnet arbeid, og programvirksomhet eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet, for eksempel kurs eller behandling rettet mot domfeltes rehabilitering.

3.2 Det rettslige grunnlag for samfunnsstraff/samfunnstjeneste i de andre nordiske land

I alle de nordiske land er begrunnelsen for å benytte samfunnsstraff dels å unngå de negative virkningene av fengselsstraff, særlig gjelder dette for unge, dels å iverksette en reaksjon som er følbar og hvor domfelte gjør opp for seg.

Lovgrunnlaget for samfunnsstraff/samfunnstjeneste er noe forskjellig i de enkelte nordiske land. I Finland, Sverige, Danmark og Norge er det domstolene som treffer avgjørelse om samfunnsstraff/tjeneste. I Finland og Norge er samfunnsstraff en selvstendig straffereaksjon som benyttes som alternativ til ubetinget fengsel. I Danmark og Sverige fastsetter domstolene samfunnstjeneste som vilkår for betingede dommer. I Sverige kan domstolen også fastsette samfunnstjeneste som reaksjon sammen dom på «skyddstilsyn». Felles for alle disse landene er at domstolen treffer avgjørelse om omfanget av samfunnsstraffen/tjenesten, men ikke om innholdet i den. Fastleggelsen av innholdet hører under kriminalomsorgsmyndighetene (i Norge Kriminalomsorgen, i Sverige Kriminalvården, i Finland Brottspåføljdsmyndigheten, i Danmark Kriminalforsorgen). I Island er det annerledes. Der har domstolene ikke anledning til å idømme eller fastsette samfunnstjeneste, det er kriminalomsorgen som avgjør om en fengselsstraff kan gjennomføres som samfunnstjeneste. Både avgjørelsen av hvorvidt en fengselsstraff skal konverteres til samfunnstjeneste og fastleggelsen av innholdet i reaksjonen hører under kriminalomsorgen.

De tiltalte dømmes altså til fengselsstraff og søker kriminalomsorgen om å få fengselsstraffen omgjort til samfunnsstraff.

I Finland, Norge og Sverige, kreves samtykke fra tiltalte for at samfunnstjeneste eller samfunnsstraff skal idømmes som reaksjon. I Danmark kreves ikke samtykke for å fastsette samfunnstjeneste som vilkår for en betinget dom, selv om det i praksis neppe er aktuelt å benytte samfunnstjeneste overfor en tiltalt som ikke ønsker det. I Island bygger gjeldende ordning på en søknad fra domfelte, som innebærer samtykke.

Det er bare Norge som har bostedskrav. Ingen av de andre nordiske land har det.

I Danmark er det ingen øvre lovbestemt grense for når samfunnsstraff kan idømmes istedenfor ubetinget fengsel, men praksis er at det kan idømmes samfunnsstraff istedenfor straff inntil to år. I de øvrige nordiske land varierer grensen mellom 8 måneder og 1 år.

I alle nordiske land foretas en vurdering av om domfelte er egnet til samfunnsstraff/samfunnstjeneste.

3.3 Innholdet i samfunnsstraffen i de nordiske land

Det er litt forskjellig regler i de nordiske land for om domfelte skal delta i program eller andre tiltak i tillegg til samfunnsnyttig arbeid.

Selve samfunnstjenesten består altså av ulønnet arbeid i et fastsatt antall timer i alle nordiske land. Lovens grenser for timetallet varierer fra minimum 20 timer til maksimum 420 timer. Finland, Island og Norge har også bestemmelser om at domfelte, som ledd i samfunnsstraffen kan pålegges å delta i annen virksomhet enn ulønnet arbeid – i Norge omtalt som program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. I Danmark og Norge fastsettes gjennomføringstiden av retten i dommen. I Finland, Island og Sverige fastsettes gjennomføringstiden av kriminalomsorgen.

Samtlige land unntatt Danmark har på noe forskjellig grunnlag etablert en norm på ca. 30 timers arbeid pr. måned. I Danmark er det etablert en øvre grense på 24 eller 12 timer pr. uke, avhengig av om samfunnstjenesten er fastsatt til henholdsvis 60 timer eller mer, eller under 60 timer.

Bestemmelsene om hva samfunnstjenesten eller samfunnsstraffen skal gå ut på, og om tilsynsmyndighetens rolle, er ganske like i de nordiske land.

Kriminalomsorgen skal sørge for å skaffe domfelte arbeid. De skal i samråd med den domfelte utarbeide en virksomhets- og arbeidsplan, og kontrollere at planen blir fulgt. Finland og Norge har bestemmelser om at det i tillegg til arbeidsplikten kan etableres en plan eller et program, som skal gå ut på individuelle tiltak tilpasset den enkelte domfelte.

Danmark har også uttrykkelige bestemmelser om at den betinget dømte med vilkår om samfunnstjeneste skal undergis tilsyn.

Samtlige land – unntatt Sverige – har bestemmelser om at brudd først skal møtes med administrative tiltak så som innskjerpingssamtale eller advarsel. Muligheten finnes også i Sverige, selv om det ikke følger av lovgivningen at advarsel skal være første skritt i en slik prosess. I en innledende fase må det påregnes at mindre alvorlige brudd i stor utstrekning blir håndtert uformelt i form av samtale mellom domfelte og ansvarlig person fra kriminalomsorgen. Både ved alvorlige brudd på vilkår og nye straffbare forhold har påtalemyndigheten eller kriminalomsorgen adgang til å bringe saken inn for retten i alle de nordiske land, bortsett fra i Island hvor domfelte kan tilbakeføres til den opprinnelige fengselsstraffen ved administrativt vedtak. I alle disse land har retten da en allerede fastsatt fengselsstraff å forholde seg til.

Ved vilkårsbrudd kan saken på nærmere angitte vilkår bringes inn for retten, som kan bestemme at fengselsstraffen skal sones. Ved fastsettelsen av fengselsstraffen skal det tas hensyn til samfunnsstraff/samfunnstjeneste som allerede er utholdt, slik at det skjer en proporsjonal reduksjon av fengselsstraffen. Disse reglene er også tilnærmet identiske i de enkelte land.

Ved nye straffbare forhold kan det tilsvarende fastsettes ny reaksjon for de nye forhold, slik at samfunnsstraffen blir stående, eller avsies ny felles fengselsstraff for begge forhold.

Behandlingsmåten og tilgjengelige alternativer ved brudd på samfunnsstraffen eller samfunnstjenesten er etter dette tilnærmet likeartet i de nordiske land. Det samme gjelder behandlingsmåten og tilgjengelige alternativer når det begås nye straffbare forhold.

4 Nordisk lovsamarbeid

4.november 2004 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle vurdere spørsmålet om å utvide de fellesnordiske lovene om fullbyrdelse av nordiske dommer på straff mv. Dette arbeidet ble etter hvert lagt på is, helt til 2010 da det ble besluttet på nordisk justisministermøte at arbeidet skulle gjenopptas. I juni 2011 ble tidligere førstelagmann Nils Erik Lie bedt om å utrede muligheten for overføring av samfunnsstraff/samfunnstjeneste mellom de nordiske land og komme med forslag til nødvendige lovendringer. Det ble oppnevnt en referansegruppe med representanter fra justisdepartementet i alle de nordiske land.

4.1 Utredning om overføring av samfunnsstraff/samfunnstjeneste

Utrederen fikk i oppdrag å kartlegge ordningen med samfunnsstraff i de nordiske land og se hvilke muligheter det er for overføring av samfunnsstraff etter gjeldende regler i lov om nordisk overføring. I mandatet begrunnes problemstillingen blant annet slik: *«Den fellesnordiske lovgivningen på dette området underbygger nordisk identitet og fellesskap. Når en person i ett nordisk land blir idømt fengsel, kan vedkommende søke om å få sone straffen i et annet nordisk land dersom vedkommende har statsborgerrett eller fast bopel der. Regelverket er et bidrag til at personer som er hjemmehørende i Norden kan få sone sin straff i hjemlige omgivelser og nærmere familie og venner.*

Samfunnsstraff er en strafform som går ut på frihetsinnskrenkninger. Til sammenligning innebærer fengselsstraff frihetsberøvelse og soning i en institusjon. Siden den domfelte til samfunnsstraff i større grad skal fungere i samfunnet, er det enda viktigere at vedkommende kan sone i det landet vedkommende er hjemmehørende.

Utrederen bør kartlegge ordningen med samfunnsstraff i de nordiske landene og se på hvilke muligheter det er for gjennomføring i et annet nordisk land etter mønster av ordningen for soning av fengselsstraff. Det bør på denne bakgrunn vurderes om det er behov for regler om omgjøring av samfunnsstraffer som en tilpasning til reaksjonssystemet i domfeltes hjemland.»

Utreder fikk også i oppdrag å foreslå ny lovtekst i den grad det viste seg nødvendig å endre loven.

28. mai 2012 ble Nils Erik Lies rapport overlevert Nordisk Ministerråd.

4.2 Rapportens innhold

I rapporten blir lovgrunnlaget og vilkårene for samfunnsstraff grundig gjennomgått for alle de nordiske land. Likeledes blir samfunnsstraffens innhold i de nordiske land gjennomgått og sammenlignet.

Det blir også foretatt en vurdering av EU's regelverk (rammebeslutningen) om overføring mellom EU land i forhold til lov om nordisk overføring. I rapporten blir det konkludert med at EU's rammebeslutning ikke er anvendelig i disse tilfellene. For det første er ikke Island og Norge medlemmer i EU og det regelverket det her kunne være aktuelt å implementere, er ikke en del av EØS-avtalen. Andre viktige grunner til å bruke regelverket i lov om nordisk overføring ved en eventuell overføring av samfunnsstraff/samfunnstjeneste er at dette gir en mer fleksibel ordning som er lettere å håndtere enn reglene i EU's rammebeslutning.

4.3 Utreders vurdering og konklusjon

Utreder slår fast at gjeldende lovbestemmelser ikke er noe tjenlig redskap for overføring av samfunnsstraff eller samfunnstjeneste mellom de nordiske land. Lovteksten må, i alle nordiske land bortsett fra Danmark, forstås slik at den bare gir hjemmel for overføring av tilsyn. (Som nevnt har ikke lenger Norge tilsyn med betinget dømte, men meldeplikt etter straffeloven § 36 kan overføres etter lov om nordisk overføring § 10 første ledd.) Det er derfor behov for lovendringer i samtlige nordiske land.

Utreder anbefaler også å videreføre det gjeldende prinsipp om frivillighet. Det skal være opp til det land som har avsagt dommen å avgjøre om det skal begjæres overføring. På samme måte som det er opp til mottagerlandet om man vil etterkomme begjæringen om overføring.

Tanken bak lov om nordisk overføring er at mindre forskjeller i reaksjonssystemet ikke skal være til hinder for en overføringsordning. Selv om straffegjennomføringen oppleves mildere eller strengere i ett av landene, skal overføring allikevel kunne skje. Disse prinsippene mener utreder også må gjelde ved overføring av samfunnsstraff eller samfunnstjeneste.

Utreder mener dessuten at forskjellene ved gjennomføring av samfunnsstraff er så små at det ikke byr på problemer å overføre disse dommene mellom de nordiske land. Det er for eksempel i det vesentlige de samme straffbare forhold som kan resultere i en dom på samfunnsstraff eller samfunnstjeneste i de enkelte nordiske land. Omfanget av samfunnsstraffen – antall timer den domfelte skal utføre arbeid eller program – varierer noe, men disse variasjonene er i seg selv ikke til hinder for en overføringsordning. Innholdet i samfunnsstraffen er tilnærmet identisk. Det samme gjelder reglene om subsidær eller alternativ straff, og reglene om hva som skal skje ved brudd eller nye straffbare forhold.

Finske og norske regler inkluderer bestemmelser om at deler av samfunnsstraffen kan bestå i program eller andre rehabiliterende tiltak i tillegg til arbeidsplikten. At tilsvarende program ikke er en del av danske, islandske og svenske regler, er etter utrederens syn ikke til hinder for overføring fra Finland og Norge til de øvrige nordiske land. Det vises til at program eller tiltak av denne art langt på vei vil være erstattet av den personlige kontakt som vedkommende domfelte vil få med kriminalomsorgen i det land gjennomføringen av reaksjonen blir overført til.

Utreder reiser også spørsmål om man fra domslandet kan overføre en samfunnstjeneste eller en samfunnsstraff som lyder på flere timer enn maksimum i gjennomføringslandet. Eller om man kan overføre færre timer enn minimum i gjennomføringslandet. Det siste spørsmålet oppstår også ved overføring av siste del av en samfunnstjeneste som er delvis gjennomført i domslandet. Utreder mener det må det være opp til myndighetene i det påtenkte gjennomføringslandet å ta standpunkt til dette. Utgangspunktet må være at selv om ordningen er basert på frivillighet, er hovedregelen at begjæringer om overføring imøtekommes så langt det er mulig. Hvis fastsatt samfunnstjenestetid ligger utenfor rammene i det påtenkte gjennomføringslandet, vil det, etter utreders mening, være naturlig med en uformell kontakt for å få klarlagt hvorvidt den fastsatte samfunnsstraffen kan

gjennomføres der, eller hvilke endringer som i tilfelle må gjøres. Avgjørelsen av hvorvidt gjennomføring skal begrenses til de nasjonale rammene må i ethvert fall tas i gjennomføringslandet. Det antas at det etter hvert vil bli etablert en normdannende praksis i hvert enkelt av de bilaterale forholdene som kan oppstå. Utrederen antar at det er unødvendig å inkludere særskilte bestemmelser om disse spørsmålene i forslaget til ny lovtekst.

Slik utreder ser det, etter sin gjennomgang av de nordiske lands rettstilstand på dette området, er den vesentligste forskjellen mellom de nordiske land av mer prinsipiell enn praktisk art. Det vises til at samfunnsstraff er selvstendig straffart i Finland og Norge, et vilkår for en betinget dom i Danmark, et selvstendig element i en villkorlig dom eller en dom på skyddstilsyn i Sverige, og en forvaltningsmessig beslutning i Island. Analysen som er gjort, viser imidlertid at gjennomføringen av disse straffene skjer på tilnærmet identisk måte i de enkelte land, og at de prinsipielle forskjellene derfor ikke er til hinder for etablering av en overføringsordning.

Etter gjennomgangen mener utrederen at de prinsipielle og praktiske forskjeller mellom ordningene i de enkelte land ikke er mer tungtveiende enn at forholdene ligger til rette for å etablere en ordning med overføring av samfunnsstraff og samfunnstjeneste, tilsvarende de ordninger som er etablert og som fungerer for andre straffarter.

5 Departementets foreløpige vurderinger

De fem nordiske land har i mange år hatt et godt samarbeid om overføring av dommer på frihetsstraff, tilsyn og inndrivning av bøter og inndragning. Selv om alle de nordiske land nå har ratifisert overføringskonvensjonen av 21. mars 1983, ønsker de nordiske land å opprettholde den ordningen for overføring av straff som følger av lov om nordisk overføring. Dette er for Norges vedkommende nedfelt i lov om overføring av domfelte av 20. juli 1991 nr. 67 § 1 hvor det fremgår at overføringsloven ikke gjelder for avgjørelser som omfattes av lov om nordisk overføring. Grunnen til dette er at lov om nordisk overføring er lettere å praktisere, den gir mer fleksibilitet og har enklere vilkår for overføring. Loven fungerer bra fordi de nordiske land har en noenlunde lik rettstilstand, lignende kultur, fengslene har nokså lik standard og regler og praksis ved gjennomføring av straff er nokså lik. De ulikheter som er mellom landene er ubetydelige og har ikke hindret at lov om nordisk overføring stort sett har fungert bra.

Det har fra alle de nordiske land blitt fremsatt ønske om å kunne overføre dommer på samfunnsstraff/samfunnstjeneste. Det har vært noe usikkerhet her i Norge med hensyn til om eksisterende lov gir hjemmel for dette. Den rådende oppfatning er at det i dag ikke er hjemmel til å overføre samfunnsstraff eller motta samfunnstjeneste. Av de øvrige nordiske land er det bare Danmark som har hjemmel for overføring av

samfunnsstraff/samfunnstjeneste. Av denne grunn ble det, som nevnt, besluttet på nordisk justisministermøte i 2010 å gjenoppta arbeidet med å utvide området for lov om nordisk overføring. I juni 2011 ble tidligere førstelagmann Nils Erik Lie bedt av Nordisk Ministerråd om å utrede muligheten for utvidet anvendelse av ordningen med nordisk overføring, først og fremst muligheten til å overføre samfunnsstraff/ samfunnstjeneste mellom landene.

Departementet er enig med utreder Nils Erik Lie i at hovedinnholdet både i det rettslige grunnlag og i innholdet og gjennomføringen av samfunnsstraff/ samfunnstjeneste er tilnærmet likt i de nordiske land og at de eksisterende ulikhetene for det meste er av formell karakter og ikke vil være til hinder for overføring av samfunnsstraff/samfunnstjeneste mellom landene. Til sammenligning kan det nevnes at det tidligere var nokså ulike regler for prøveløslatelse mellom noen av landene uten at det har vært problematisk for overføring av dommer på frihetsstraff.

Samfunnsstraff er en straffart som er ment å skulle ha særlig rehabiliterende effekt i forhold til fengselsstraff. Domfelte skal kunne beholde skoleplass, arbeid, behandling osv. samtidig med at samfunnsstraffen gjennomføres. Særlig for unge lovbyggere er dette av betydning. I tillegg vil samfunnsstraffen innebære at domfelte får arbeidstrening, program eller andre tiltak rettet mot rehabilitering. Det er derfor viktig at de domfelte gjennomfører samfunnsstraff i det landet hvor de skal bo og fungere.

I Norge er det bare domfelte som bor i Norge som kan dømmes til samfunnsstraff. Dette fremgår av straffeloven § 48. Det er derfor i dag utelukket for norske domstoler å dømme personer til samfunnsstraff hvis de ikke har bosted i Norge. Det betyr at de dømmes til fengselsstraff isteden, se straffeloven § 48. Disse dommene på fengselsstraff kan overføres til gjennomføring i domfeltes hjemland etter lov om nordisk overføring, men det er bare i Island domfelte kan søke om å få omgjort fengselsstraffen til samfunnsstraff. I de øvrige nordiske land er det ikke anledning til dette, her må fengselsstraffen fullbyrdes slik den er avsagt av domstolen.

Det kan virke urettferdig at i saker hvor nordmenn kan få samfunnsstraff, vil for eksempel en svensk borger få fengselsstraff. Det er dessuten dårlig sammenheng i regelverket når fengselsstraff kan overføres til andre nordiske land, men ikke samfunnsstraff.

På denne bakgrunn mener departementet at det er behov for en klar hjemmel for å overføre dommer på samfunnsstraff til gjennomføring i andre nordiske land og for å kunne motta dommer til gjennomføring av samfunnstjeneste fra andre nordiske land.

6 Forholdet til EMK

Å overføre domfelte til straffegjennomføring i ett av de nordiske land når dette er domfeltes hjemland eller oppholdsland, vil ikke stride mot noen av de menneskerettighetene som er

nedfelt i lov om menneskerettigheter av 21. mai 1999 nr. 30. Heller ikke å motta dommer til gjennomføring vil, etter departementets mening stride mot EMK. Selv om domfelte ikke kan motsette seg overføring, vil overføringen skje mellom land som har tilnærmet samme forhold til menneskerettighetene.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet har innhentet tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet som grunnlag for beregninger av antall overføringer. Selv om det er knyttet usikkerhet til beregningene antar departementet at det ikke vil gjelde mange personer.

Departementet har tatt utgangspunkt i personer som er dømt til fengselstraff i ett år eller mindre fordi det er grensen for når det kan idømmes samfunnsstraff, se straffeloven § 48 bokstav a). I 2015 var det til sammen 22 straffedømte som ble overført fra Norge til gjennomføring av dommer på ett år eller mindre i et annet nordisk land. Disse kunne tenkes å ha blitt idømt samfunnsstraff hvis det hadde vært tillatt.

Videre var det i 2015 til sammen 21 straffedømte som ble overført fra annet nordisk land til gjennomføring i Norge av dommer på fengsel i ettår eller mindre.

Endelig var det i 2015 bare 7 straffedømte fra ett av de nordiske land som var dømt i Norge til fengsel i etter år eller mindre og som ikke var overført til hjemlandet.

På bakgrunn av disse tallene antas det at den foreslåtte lovendringen ikke vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Det dreier seg om svært få domfelte som i dag blir idømt fengselsstraff og som i de fleste tilfellene påbegynner straffgjennomføring her før overføring til hjemlandet.

Å behandle søknader om overføring av samfunnsstraff antas ikke å ville bli mer arbeidskrevende enn behandling av søknad om overføring av dom på fengselsstraff eller tilsyn/meldeplikt.

8. De foreslåtte lovendringene

Om fullbyrding av nordiske dommer på straff mv. :

Kapittel 3. Gjennomføring av straff i frihet.

Dagens lov:

§ 7. På begjæring kan det her i riket settes i verk tilsyn med personer som i Danmark, Finland, Island eller Sverige har fått

- a) betinget dom med tilsyn eller
- b) dom på samfunnsstraff eller en liknende reaksjon.

Foreslåtte endringer: (endringene i kursiv)

§ 7. Samfundstjeneste fastsatt i Danmark eller Island og samhällstjänst fastsatt i Finland eller Sverige, kan på begjæring gjennomføres her i riket. Det samme gjelder tilsyn med personer som i et av de nevnte land har fått betinget dom med tilsyn, eller som i Sverige er dømt til skyddstilsyn.

Dagens lov:

§ 8. Blir det satt i verk tilsyn etter § 7 bokstav a, gjelder reglene om meldeplikt i straffeloven § 36. Blir det satt i verk tilsyn etter § 7 bokstav b, gjelder reglene om samfunnsstraff så langt de passer.

De særvilkår som er fastsatt i den betingede dom, og de forutsetninger som gjelder for samfunnsstraffen eller den liknende reaksjonen, får virkning her i riket så langt de passer. Departementet kan i samband med at det treffes avgjørelse etter § 17, foreta endring til så vidt mulig tilsvarende vilkår eller forutsetninger.

Bestemmelsene i straffeloven §§ 39 og 52 gjelder tilsvarende. Treffer retten avgjørelse om fullbyrding av en betinget frihetsstraff eller subsidær frihetsstraff, skal denne fullbyrdes som fengselsstraff, jf. § 4. Hvis det i dommen ikke er fastsatt frihetsstraff, kan retten fastsette straffen eller overlate avgjørelsen til vedkommende myndighet i domlandet etter siste ledd.

Dersom omstendighetene taler for det, kan departementet eller retten overlate til vedkommende myndighet i domlandet å treffe avgjørelser hvor det etter reglene i tredje ledd er spørsmål om å endre en betinget dom eller å fullbyrde frihetsstraff.

Foreslåtte endringer: (endringene i kursiv)

§ 8 Blir det satt i verk gjennomføring av samfunnsstraff eller samfunnstjeneste etter § 7, gjelder reglene om samfunnsstraff så langt de passer. Blir det satt i verk tilsyn med person som i Danmark, Finland, Island eller Sverige har fått betinget dom med tilsyn, gjelder reglene om meldeplikt i straffeloven § 36.

Ved gjennomføringen her i riket av samfunnstjeneste eller samfunnsstraff skal vilkår og bestemmelser som er fastsatt i avgjørelsen, etterleves så langt de ikke strider mot norsk rett. Ved motstrid skal slike vilkår og bestemmelser tilpasses slik at de så langt som mulig tilsvare det som er fastsatt i avgjørelsen.

De særvilkår som er fastsatt i den betingede dom, og de forutsetninger som gjelder for samfunnstjenesten *eller samfunnsstraffen* får virkning her i riket så langt de passer.

Departementet kan i samband med at det treffes avgjørelse etter § 17, foreta endring til så vidt mulig tilsvarende vilkår eller forutsetninger.

Bestemmelsene i straffeloven §§ 39 og 52 gjelder tilsvarende. Treffer retten avgjørelse om fullbyrding av en betinget frihetsstraff eller subsidiær frihetsstraff, skal denne fullbyrdes som fengselsstraff, jf. § 4. Hvis det i dommen ikke er fastsatt frihetsstraff, kan retten fastsette straffen eller overlate avgjørelsen til vedkommende myndighet i domlandet etter siste ledd.

Dersom omstendighetene taler for det, kan departementet eller retten overlate til vedkommende myndighet i domlandet å treffe avgjørelser hvor det etter reglene i tredje ledd er spørsmål om å endre en betinget dom eller å fullbyrde frihetsstraff.

Dagens lov:

§ 9. Når en person som i Danmark, Finland, Island eller Sverige har fått en betinget dom eller dom på samfunnsstraff eller en liknende reaksjon, her i riket blir funnet skyldig i en straffbar handling, kan retten, selv om det ikke er satt i verk tilsyn etter § 7, fastsette en samlet straff for begge handlinger i samsvar med reglene om dette i straffeloven §§ 39 tredje ledd eller 52 tredje ledd.

Foreslåtte endringer: (endringene i kursiv)

§ 9. Når en person som i Danmark, Finland, Island eller Sverige har fått en dom på *samfunnstjeneste eller samfunnsstraff* eller en betinget dom, *eller som i Island har fått omgjort en ubetinget fengselsstraff til samfunnstjeneste*, her i riket blir funnet skyldig i en straffbar handling, kan retten, selv om det ikke er satt i verk tilsyn *eller øvrige tiltak* etter § 7, fastsette en samlet straff for begge handlinger i samsvar med reglene om dette i straffeloven §§ 39 tredje ledd eller 52 tredje ledd.

Dagens lov:

§ 10. Til myndighetene i Danmark, Finland, Island eller Sverige kan det settes frem en begjæring om at det der settes i verk tilsyn og andre tiltak som det er truffet bestemmelse om i en betinget dom eller dom på samfunnsstraff, avsagt her i riket.

Er tilsyn med en betinget domfelt eller med samfunnsstraff i medhold av første ledd overført til myndighetene i Danmark, Finland, Island eller Sverige, gjelder bestemmelsene i straffeloven og straffegjennomføringsloven om betinget dom eller samfunnsstraff bare dersom domfelte her i riket kjennes skyldig i en straffbar handling, eller myndighetene i vedkommende land overlater til domstol her i riket å treffe avgjørelse om endring av den betingede dom eller fullbyrdelse av subsidiær frihetsstraff.

Dersom myndighetene i det land som tilsynet eller et liknende tiltak er overført til, treffer bestemmelse om forlengelse av prøvetiden eller om endring av særlige vilkår i den betingede dom eller for en dom på samfunnsstraff, har denne bestemmelse virkning her i riket.

Foreslåtte endringer (endringene i kursiv)

§ 10. Til myndighetene i Danmark, Finland, Island eller Sverige kan det settes frem en begjæring om at det der settes i verk *gjennomføring av dom på samfunnsstraff* eller tiltak som det er truffet bestemmelse om i en betinget dom, avsagt her i riket.

Er *gjennomføring av samfunnsstraff eller tiltak etter bestemmelse i en betinget dom*, i medhold av første ledd overført til myndighetene i Danmark, Finland, Island eller Sverige, gjelder bestemmelsene i straffeloven og straffegjennomføringsloven om samfunnsstraff eller betinget dom bare dersom domfelte her i riket kjennes skyldig i en straffbar handling, eller myndighetene i vedkommende land overlater til domstol her i riket å treffe avgjørelse om fullbyrdelse av subsidiær frihetsstraff eller endring av den betingede dom.

Dersom myndighetene i det land som *gjennomføringen av dom på straff i frihet* er overført til, treffer bestemmelse om forlengelse av gjennomføringstiden eller prøvetiden eller om endring av særlige vilkår fastsatt i dommen, har denne bestemmelse virkning her i riket.

Kapittel 5 Alminnelige bestemmelser

Dagens lov:

§ 17. Vedtak om fullbyrding av straff mv. eller om iverksetting av tilsyn eller et liknende tiltak her i riket i medhold av reglene i denne lov gjøres av departementet etter at det er satt fram begjæring om det fra rette myndighet i vedkommende land. Departementet prøver om begjæringen fyller lovens krav og om den i det enkelte tilfelle bør etterkommes. Lyder

dommen på frihetsstraff eller samfunnsstraff eller en liknende reaksjon, skal den dømte i alminnelighet gis anledning til å uttale seg før vedtak gjøres.

Foreslåtte endringer (endringene i kursiv)

§ 17. Vedtak om fullbyrding av straff mv. eller om iverksetting av tilsyn eller et liknende tiltak her i riket i medhold av reglene i denne lov gjøres av departementet etter at det er satt fram begjæring om det fra rette myndighet i vedkommende land. Departementet prøver om begjæringen fyller lovens krav og om den i det enkelte tilfelle bør etterkommes. Lyder dommen på frihetsstraff, samfunnsstraff, *samfunnstjeneste* eller en liknende reaksjon, skal den dømte i alminnelighet gis anledning til å uttale seg før vedtak gjøres.

Dagens lov:

§ 20 første ledd. Fullbyrding av straff m.v. etter §§ 1 og 3, jfr. § 4, skjer i samsvar med norsk rett, og de norske regler om løslating på prøve og om benådning gjelder tilsvarende.

Foreslåtte endringer: (endringene i kursiv)

§ 20 første ledd. Fullbyrding av straff m.v. etter §§ 1 og 3, jfr. § 4, *og § 7*, skjer i samsvar med norsk rett, og de norske regler om løslating på prøve og om benådning gjelder tilsvarende.

Endringer i lov om straff (straffeloven):

Kapittel 8. Samfunnsstraff

§ 48. Vilkår for å idømme samfunnsstraff

Samfunnsstraff kan idømmes i stedet for fengselsstraff når

- a) det ellers ikke ville ha blitt idømt strengere straff enn fengsel i 1 år,
- b) hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet, og
- c) lovbryteren samtykker og har bosted i Norge.

Første ledd bokstav a kan fravikes når den straff som ellers ville ha blitt idømt, helt eller delvis ville ha vært betinget, når lovbryteren er under 18 år, og ellers når sterke grunner taler for at samfunnsstraff idømmes.

De forslåtte endringer:

§ 48. Vilkår for å idømme samfunnsstraff

Samfunnsstraff kan idømmes i stedet for fengselsstraff når

- a) det ellers ikke ville ha blitt idømt strengere straff enn fengsel i 1 år,
- b) hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet, og
- c) lovbryteren samtykker.

Første ledd bokstav a kan fravikes når den straff som ellers ville ha blitt idømt, helt eller delvis ville ha vært betinget, når lovbryteren er under 18 år, og ellers når sterke grunner taler for at samfunnsstraff idømmes.