

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, fredag, 2. oktober 2015

1 Høringsuttalelse til utkast til forskrift om straffegjennomføring i Nederland

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 2. juli 2015 og deres høringsbrev med referanse 15/3145.

Juss-Buss er et studentdrevet rettshjelpstiltak som er tilknyttet Universitetet i Oslo. Juss-Buss gir gratis rettshjelp innenfor de rettsområdene der behovet er størst. Vi har over 50 saksmottak i fengsler hvert år, og tar i mot nærmere 400 saker vedrørende straffegjennomføring i året. Gjennom vår praksis har vi opparbeidet oss bred kunnskap og erfaring når det gjelder straffegjennomføring og fengsel i Norge.

På bakgrunn av dette vil fengselsgruppa på Juss-Buss komme med noen bemerkninger til høringsnotatet.

2 Merknader til midlertidig benyttelse av utkast til forskrift før vedtakelse

Det er problematisk at utkast til forskrift benyttes midlertidig frem til vedtakelse. I høringsrunden kan det komme viktige innspill som må tas i betraktning før forskriften blir anvendt. Dette er spesielt viktig i en så kontroversiell og eksperimentell sak som denne. Justisdepartementet burde heller avventet åpningen av fengselet til et helhetlig regelverk var endelig vedtatt.

3 Merknader til utkastet

3.1 Innledning

Juss-Buss er sterkt i mot at domfelte skal kunne gjennomføre straffen i et annet land. Overføring til Nederland vil gå utover rehabiliteringen av fangene, sette rettssikkerheten deres på spill, og er i tillegg grunnlovsstridig.

Når Departementet likevel har valgt å vedta en slik løsning, ønsker vi å komme med merknader til utkastet, slik at skadevirkningene for fangene blir minst mulig.

3.2 Forvaltningstjenester – § 2

Bestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 4 gir Kriminalomsorgen en plikt til å samarbeide med andre offentlige etater om tjenester fangene har krav på. Denne skal ikke gjelde i fengselet i Nederland. Forvaltningstjenester som norske myndigheter ikke kan yte i Nederland, kan kjøpes eller leies der.

Jusstudentenes rettsinformasjon

Juss-Buss er skeptiske til at tjenestene som leies i Nederland, og særlig de rettslige kontrollmekanismene knyttet til disse, vil være en fullgod erstatning for tilbudet i Norge.

3.2.1 Likeverdig helsetilbud

Det fremgår av straffegjennomføringslovens formålsbestemmelse i § 2 at *«straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold»*. Innholdet i soningen er av stor betydning for om disse formålene oppnås.

Den foreslåtte endringen må sees i lys av ny bestemmelse i straffegjennomføringsloven § 1 a: *«Kriminalomsorgen skal sørge for at domfelte som gjennomfører straff i en annen stat etter første ledd, får tilbud om helsehjelp som er likeverdig med det tilbudet domfelte ville hatt krav på ved straffegjennomføring i Norge»*.

Vi er fortsatt usikre på hva det innebærer at tilbudet skal være *«likeverdig»*. I beskrivelsen av de enkelte forskriftsbestemmelser presiseres det at tjenestene skal være av *«like god kvalitet»*. Dette virker riktignok positivt, men vi etterspør en nærmere redegjørelse for konkrete tiltak som skal settes i verk for å sikre dette.

3.2.2 Kontroll av tjenestene

Juss-Buss er særlig kritiske til at de norske reglene i helsepersonelloven og pasient- og brukerrettighetsloven ikke skal gjelde ved soning i utlandet.

For fanger som har levd eller sonet i Norge kan det medføre praktiske vanskeligheter da de ikke er kjent med regelverket i Nederland og hva de etter dette har krav på. Dersom fangen ønsker å klage på helsehjelpen han har mottatt, må han klage til nederlandsk klageinstans for dette. Dette kan medføre både praktiske, språklige og rettslige vanskeligheter. Fangen vil være kjent med et annet system og Norge kan vanskelig overprøve Nederlands håndtering av disse sakene.

Statens helsetilsyn sin mulighet for å føre tilsyn med tjenestene i Nederland, vil være begrenset til det ansvar kriminalomsorgen har for å sikre likeverdige helsetjenester. Det er betenkelig at det norske helsetilsynet ikke vil få fullt innsyn i hvordan helsetjenestene utføres og hvilken konkret helsehjelp den enkelte får. Det er viktig at Norge har reell mulighet til å kontrollere helsetjenesten, og på den måten kunne avdekke eventuelle svakheter. Vi setter også spørsmåltegn ved om fangene vil ha et tilsvarende krav på pasientskadeerstatning dersom det oppstår skader i forbindelse med helsetjenesten i Nederland, som de ville hatt for pasientskader i Norge.

3.3 Drift av fengselet – § 3

God kommunikasjon mellom fangen og ansatte har stor betydning for at fengselshverdagen skal fungere. Dette gjelder både ved hverdagslige samtaler og gjøremål, når fangen trenger helsehjelp og når fangen skal underrettes om vedtak. I høringsnotatet står det at *«den generelle engelskkunnskapen blant de ansatte i Norgerhaven fengsel er god.»* Juss-Buss er skeptiske til denne påstanden. Det fremgår av CPTs rapport til Belgia og Nederland etter besøk i Tilburg fengsel, at det oppstod

Jusstudentenes rettsinformasjon

språkproblemer da belgiske fanger ble overført til Tilburg fengsel. Vi savner en redgjørelse for hvordan man skal unngå dette.

Videre er det mange fanger som ikke behersker engelsk, og som derfor vil ha problemer med at de ansatte kun snakker engelsk og nederlandsk. Fangene er berøvet friheten og har liten grad av kontakt med samfunnet utenfor. Kontakten med de ansatte er en viktig del av hverdagen for fangene, og for mange representerer dette den viktigste kilden til sosial kontakt. I praksis vil mange fanger bli språklig isolert. Språklig isolasjon er svært uheldig med tanke på rehabiliteringen, da soningen kan oppleves mer tyngende og gjøre veien tilbake til samfunnet vanskeligere.

Juss-Buss synes det er bra at de ansatte vil få tilbud om engelskopplæring, men vi savner en redegjørelse for gjennomføring av engelskopplæringen i høringsnotatet. Vi mener at engelskopplæring bør være *påkrevd* for alle nederlandske ansatte i fengselet, slik at man sikrer et minimum av kommunikasjon mellom de ansatte og fangene som behersker engelsk. Et minstekrav bør være at alle kontaktbetjenter behersker enkelsk svært godt.

3.4 Vilkår for overføring – § 4

3.4.1 Barn

Departementet foreslår at visse fanger ikke skal overføres til straffegjennomføring i Nederland. Det foreslås at det skal foretas en «individuell helhetsvurdering» for hvilke fanger som skal sendes. Det foreslås videre at: «domfelte som mottar regelmessig besøk av barn de ellers har omsorg for eller samvær med», ikke skal overføres.

Juss-Buss mener det her må foretas en bredere vurdering av fanger som mottar besøk av barn enn hva ordlyden i § 4 bokstav g) gir uttrykk for. Ordlyden tyder på at bare fanger som mottar besøk av egne barn eller barn de har en formalisert samværsavtale med, er utelukket overføring til Nederland.

Vi mener at det ikke bør trekkes en formell grense for hva slags forhold som må foreligge mellom fangen og barnet. Gjennom vår saksbehandling har vi sett at fanger som får besøk av stebarn og barnebarn har mottatt vedtak om overføring til Nederland. Dette ser vi som svært uheldig, både for fangen som mister muligheten til besøk, og særlig for barna som ikke får besøkt nære personer som betyr mye for dem.

Videre bør det ikke kreves at besøkene fra barn har vært regelmessige. I alle tilfeller bør terskelen for hva som regnes som regelmessig settes lavt. Mange fanger har fått et vanskelig forhold til sin familie og sine barn i forbindelse med rettssaken og påfølgende domfellelse. Mange trenger tid til å bygge opp relasjonen igjen, før jevnlig besøk føles naturlige. For fanger som er i en slik prosess, vil det være svært belastende å overføres til Nederland. For andre familier er det praktiske hensyn, f. eks. lang reisevei til fengselet, mangel på bil, ugunstige arbeidstider eller lignende, som gjør at besøk ikke har vært gjennomført regelmessig.

Jusstudentenes rettsinformasjon

Vi mener videre at det må tas med i helhetsvurderingen at det kan oppstå flere praktiske vanskeligheter ved besøk i Nederland enn ved besøk i fengsel i Norge. Det må være en forutsetning at familien har økonomi til å besøke like ofte som i Norge. Et konkret forslag er at det opprettes en støtteordning for pårørendes reise- og bokostnader.

3.4.2 Permisjonstid

Juss-Buss mener at fanger som har oppnådd permisjonstid må inngå i gruppen som ikke kan overføres til straffegjennomføring i Nederland. Spørsmålet ble omtalt lovbehandlingen, hvor det ble fremhevet at denne gruppen fanger ikke egner seg, da det vil kunne føre til større antall tilbakeføringer til fortsatt straffegjennomføring i Norge. Juss-Buss oppfatter det som et løftebrudd at fanger som har oppnådd permisjonstid også skal kunne sendes til Nederland.

Dersom fanger i permisjonstid likevel skal kunne sone i Nederland, frykter vi at økonomiske og praktiske hensyn i praksis vil få vekt, slik at man i tvilstilfeller ikke vil innvilge permisjoner som ville vært gitt dersom soningen hadde skjedd i Norge. I så fall står fangens soningsprogresjon i fare. Det å gradvis skulle tilbakeføres til samfunnet gjennom stadig lengre permisjoner er en vesentlig del av straffegjennomføringen. Det er svært uheldig dersom fangene i Nederland får denne muligheten innsnevret.

3.5 Straffbare forhold begått under straffegjennomføring i Nederland – § 6

Nederlandske myndigheter skal etterforske og dømme nye straffbare forhold som begås under straffegjennomføringen i Nederland. Dette er svært problematisk. I norsk forvaltningsrett er det et prinsipp om likebehandling, og i norsk strafferett skal det være likhet for loven. Da er det særdeles uheldig at to identiske straffbare forhold som blir begått i fengsel kan få helt ulike straffereaksjoner alt ettersom fangen soner i Norge eller i Nederland.

Nederlandsk lovgivning åpner blant annet for livstidsstraff for enkelte forbrytelser. I ytterste konsekvens kan derfor forslaget føre til at en norsk borger tvangssendes til Nederland, begår en straffbar handling, og så blir dømt til livstid i et nederlandsk fengsel etter nederlandsk lovgivning

Juss-Buss har hatt flere klienter som har blitt dømt for straffbare forhold i norske fengsler. Selv om norsk og nederlandsk straffelovgivning etter departementets syn «har mange likhetstrekk», forutsetter vi at fangene informeres inngående om eventuelle forskjeller i hvor grensen går mellom en reaksjonsfastsettelse i regi av kriminalomsorgen og en strafferettslig sanksjon i regi av nederlandske myndigheter. Dette er ikke problematisert i høringsnotatet.

3.5.1 Informasjon til fangene

For å bøte på juridiksjonsproblematikken er det positivt at KDI utarbeider informasjonsmateriale til fangene om nederlandsk straffelovgivning. Vi mener det er veldig viktig at alle fangene i Norgerhaven forstår denne informasjonen. Derfor må et slikt skriv utgis på alle fangenes ulike morsmål, og skrives på en lettfattelig og godt forståelig måte.

Informasjonen må inneholde de sentrale forskjellene mellom norsk og nederlandsk straffelov. Vi oppfordrer fengselet, Kriminalomsorgen og KDI til å strekke seg langt for at alle fangene skal forstå konsekvensen av at man overføres til Nederland. Denne informasjonen må gis før det fattes vedtak om overføring, slik at fanger som ønsker å søke om frivillig overføring kan ta et så opplyst valg som mulig. For alle fanger som er besluttet overført er det essensielt at de er opplyst innen de ankommer Nederland og er underlagt nederlandsk straffelov, og ikke etter at de allerede er ankommet.

3.6 Telefonsamtaler og videokonferanser – § 8

Domfelte skal ha mulighet til å gjennomføre telefonsamtaler eller videokonferanser i inntil 20 minutter minst tre ganger i uken. Den utvidede adgangen for telefonering stiller vi oss positive til.

Det veier imidlertid på ingen måte opp for vanskeliggjøringen av besøk fra familie og venner. I fengsler i Norge kan pårørende stort sett besøke fangen til en akseptabel kostnad. En flytur til Nederland blir betraktelig dyrere og mer komplisert. Foreningen for Fangers Pårørende (FFP) har estimert at det vil koster 5000 kr. for en person å reise til fengselet i Nederland. I tillegg er det praktisk vanskelig.

Vi vil som nevnt at Kriminalomsorgen oppretter en ordning med reisestøtte, slik at de pårørende får dratt på besøk til Nederland til en kostnad tilsvarende det de ville brukt dersom fangen satt i et fengsel i Norge. Kontakt med pårørende er avgjørende for straffens formål om rehabilitering, jf. straffegjennomføringsloven § 2. Også av hensyn til retten til familieliv i EMK art. 8 vil en slik ordning være viktig.

Som et absolutt minstekrav må Kriminalomsorgen sørge for at pårørende har god og lett tilgjengelig informasjon om hvordan de skal kunne gjennomføre besøk ved fengselet i Nederland.

Når det gjelder kontrollen av kommunikasjonen, forutsetter vi at det ikke blir noen ytterligere krav om bruk av en bestemt språkform. Norske fanger må selvsagt kunne snakke norsk med sine pårørende i Norge, selv om de ansatte i fengselet i hovedsak er nederlandske. Det vil slå meget uheldig ut hvis norske fanger pålegges å snakke engelsk med sin familie i Norge.

3.7 Utvidet permisjonskvote – § 9

Incentivordningen med opparbeidelse av ekstra permisjonsdøgn kan fremstå som misledende. En fange kan ønske å sone i Norgerhaven for å spare opp ekstra permisjonsdøgn, for deretter ikke å få brukt permisjonsdøgene når han er i Norge fordi «det er en forutsetning ... at de alminnelige vilkårene er til stede.» Slik må og skal det være, men det må gis god informasjon til fangene om at ordningen med oppsparing av ekstra permisjonsdøgn ikke innebærer en automatisk rett til å få innvilget permisjon.

3.7.1 Velferdspermisjon

Det fremgår av straffegjennomføringsloven § 33 at kriminalomsorgen kan gi fanger permisjon dersom «særlige og vektige grunner taler for det, eller når permisjon anses formålstjenlig.» Permisjon som

Jusstudentenes rettsinformasjon

innvilges på det førstnevnte grunnlag er velferdspemisjon. Slik permisjon kan være aktuelt når som helst under soningen. Eksempler på slike «særlige og vektige grunner» er dødsfall eller sykdom i nær familie. Det er åpenbart forhold som kan ramme alle fanger, både de som har oppnådd permisjonstid og de som er utenfor permisjonstid. Dersom det ikke anses som sikkerhetsmessig forsvarlig at fangen får innvilget permisjon bør Norgerhaven fengsel ha tilstrekkelige ressurser til å gi vedkommende fremstilling. Vi setter spørsmålstegn ved om slike permisjoner overhodet vil innvilges og hvordan de i tilfelle skal gjennomføres

Vi problematiserte dette spørsmålet i vår høringsuttalelse til lovendringen av strgfl. § 1 a, men kan ikke se at departementet har tatt stilling til dette.

3.8 Tilbakeføring til Norge – § 10

Juss-Buss forutsetter at alle søknader om «permisjon, straffavbrudd, frigang eller gjennomføring av straff utenfor fengsel i medhold av straffegjennomføringsloven §§ 12 eller 16» blir behandlet på lik måte som for andre fanger, og at ressurshensyn – særlig transport til Norge – ikke vil være relevant ved behandlingen.

4 Øvrige bemerkninger

4.1 Rettshjelp

I høringsrunden i forbindelse med lovforslaget stilte Juss-Buss spørsmål om hvordan fangenes tilgang til rettshjelp vil bli berørt. Vi kan ikke se at dette har blitt behandlet i høringsnotatet.

Gjennom aktiv oppsøkende virksomhet i fengslene i Norge, mottar Juss-Buss en enorm mengde henvendelser fra fanger i norske fengsler. Sakspågangen alene vitner om et stort behov for rettsinformasjon og juridisk bistand hos fanger. Imidlertid tar få fanger kontakt per telefon, enten fordi de ikke er kjent med sine rettigheter eller mangler kunnskap om Juss-Buss og vårt arbeid. Aktiv oppsøkende virksomhet er derfor en helt nødvendig forutsetning for å kunne dekke fangenes rettshjelpsbehov. Dette vil klart nok vanskeliggjøres av soningsoverføring til en annen stat. Vårt budsjett vil på ingen måte kunne tillate jevnlig fengselsbesøk i Nederland.

Juss-Buss mener derfor at Departemenet må gjøre endringer lov om fri rettshjelp, slik at fanger sikres fri rettshjelp fra det fattes vedtak om tvangsoverføring til soning i Nederland, og frem til fangen er tilbakeført til et fengsel i Norge

Overføring til utlandet med tvang er svært inngripende, og av stor velferdsmessig betydning for fangene. Det er derfor svært viktig at fangene får juridisk bistand for å sikre deres rettsikkerhet. Fri rettshjelp vil bidra til at fangers rettsikkerhet blir sikret ved straffegjennomføring i Nederland, og vil kunne veie opp for flere av de manglene som Juss-Buss har påpekt overfor.

Jusstudentenes rettsinformasjon

4.2 Grunnloven

Juss-Buss vil benytte anledningen til å opprettholde vår innsigelse fra lovbehandlingen om grunnlovsbrudd. Vi mener at overføring av norske statsborgere til straffegjennomføring i Nederland er i strid med utvisningsforbudet i Grunnloven § 106. Vi viser til vår grundige behandling av dette i høringssvaret til lovforslaget.

5 Økonomiske konsekvenser og alternative løsninger

Det følger av høringsnotatet og Prop. 92 LS (2014-2015) at avtalen om leie av fengselsplasser med Nederland ventes å koste 270 millioner kroner årlig. Dette gitt at valutakursen for EUR er 8,5 kroner. I dag, 2. oktober 2015, er valutakursen for EUR nesten 9,5 kroner. Enkel regning tilsier at avtalen om leie vil koste vesentlig mer enn opprinnelig antatt, nærmere 302 millioner kroner.

Siden kostnadene nå har gått opp, bør det være enda mer aktuelt for departementet å vurdere alternative løsninger på soningskøen. Slike løsninger kan være mer bruk samfunnsstraff, soning under elektronisk kontroll, nedkorting av dommer med noen dager og en endring av strafferammene på visse punkter. De alternative løsningene er enklere å gjennomføre, ivaretar hensynet til rehabilitering på en bedre måte og er etter alt å dømme samfunnsøkonomisk mer gunstig.

Spesielt dagens ordning med lenkesoning har et stort utvidelsespotensiale. Ordningen tillater hjemmesoning med elektronisk kontroll i opp til fire måneder. I Sverige og Danmark er grensen på seks måneder. En utvidelse til seks måneder vil klart bidra til å frigjøre fengselsplasser. Juss-Buss mener også at det er rom for ytterligere utvidelser. Belgia utvidet sin ordning med fotlenkesoning på 2000-tallet for å få bukt med sin soningskø, og i dag brukes ordningen i stor skala. Det oppgis i stortingsmeldingen at kostnadene for en landsomfattende utvidelse av ordningen med elektronisk soning utgjorde 380 000 kr.¹ pr. plass. En soningsplass på høy sikkerhet har i dag en snittpris på 910 000 kroner². Det ligger derfor også et klart økonomisk insentiv til å utvide denne ordningen, spesielt nå som kostnadene for leie av fengselsplasser i Nederland har økt betraktelig.

For mer om alternativer til leie av fengselsplasser i Nederland viser vi til vår høringsuttalelse til Justisdepartementets høringsbrev 14/7012.

Med vennlig hilsen,
For Juss-Buss

Haakon Rønn Stensæth

Bjørn Olav Larsen

Sverre Olav Trovik

Kine Irgens

Vjosa Maxhuni

¹ Jf. Meld. St. 12 (2014-2015) «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen» pkt. 4.2.2

² Jf. Meld. St. 12 (2014-2015) «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen» pkt. 4.2.2