



Innst. 383 L

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 82 LS (2010–2011)

Innstilling fra justiskomiteen om endringer i lov om overføring av domfelte mv. (avtaler om soningsoverføring og prosedyre ved unntak fra spesialitetsprinsippet)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Justisdepartementet foreslår å utvide rammene for å inngå bilaterale avtaler med andre land om overføring av domfelte. Forslaget er et ledd i regjeringens arbeid for å effektivisere behandlingen av saker om soningsoverføring. Det foreslås videre å gi lokalt nivå i kriminalomsorgen myndighet til å treffe avgjørelser om straffegjennomføring med elektronisk kontroll i tråd med hovedregelen i straffegjennomføringsloven § 6 første ledd. Forslaget inneholder også en konsekvensendring av straffeloven 2005 § 37 bokstav f.

I proposisjonen foreslår departementet også at Stortinget samtykker til inngåelse av avtale mellom Norge og Romania av 20. september 2010 om overføring av domfelte. I denne innstillingen behandles kun lovendringene. Det vises til egen innstilling om vedtak om samtykke til avtalen mellom Norge og Romania.

1.2 Inngåelse av avtaler om soningsoverføring og prosedyre ved unntak fra spesialitetsprinsippet

Lov om overføring av domfelte 20. juli 1991 nr. 67 gir i dag hjemmel til å inngå bilaterale avtaler om soningsoverføring. Loven oppstiller en viktig

skranke for inngåelse av nye bilaterale avtaler om soningsoverføring. Det kan bare inngås avtaler som baserer seg på soningsoverføring etter samtykke fra domfelte, alternativt at domfelte har rømt fra domsstaten eller er endelig utvist.

Det er i EU utarbeidet en ny rammebeslutning om soningsoverføring. Rammebeslutningen er ment å forenkle og effektivisere prosessen rundt soningsoverføringer som i dag følger av den europeiske konvensjonen og tilleggsprotokollen. Den dreier seg i korthet om at statene i større grad forplikter seg til å anerkjenne hverandres dommer og motta egne borgere til fortsatt soning av en dom idømt i en annen EU-stat. Rammebeslutningen gjelder overføring av straffegjennomføring både når domfelte allerede sitter fengslet i domslandet, og når han har rømt til eller av andre grunner befinner seg på fullbyrdingslandets territorium. Den dekker dermed de tilfeller som i dag reguleres av gyldighetskonvensjonen, overføringskonvensjonen og tilleggsprotokollen, samt Schengen-avtalens bestemmelser om overføring.

Rammebeslutningen vil tre i kraft i EUs medlemsstater 11. desember 2011. Samtlige EU-stater (bortsett fra Polen som har fått fem års utsettelse av implementeringen) vil dermed forholde seg til et nytt regelsett når det gjelder soningsoverføring.

Både hensynet til å praktisere det samme regelverk som EUs medlemsland benytter, og hensynet til å overføre flere utenlandske domfelte til sine hjemland, taler for en tilslutningsavtale til EUs rammebeslutning. Det er likevel realistisk å anta at dette vil ta noe tid. I mellomtiden anser departementet det for hensiktsmessig å inngå bilaterale avtaler om soningsoverføring som bygger på de samme prinsippene som EUs rammebeslutning med enkelte relevante land.

Selv om antall soningsoverføringer har variert de senere årene – fra 26 i 2007, 12 i 2008, 30 i 2009 og til 41 i 2010 – øker tallene jevnt og trutt i tråd med

regjeringens prioriterte mål. Departementet tror tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv etter soning blir lettere hvis domfelte gjennomfører straffen der vedkommende skal løslates. Dessuten fører en oppgang i antall soningsoverføringer til økt kapasitet i norske fengsler. Også kriminalitetsutviklingen, herunder økende grenseoverskridende kriminalitet, taler for å soningsoverføre flere. Rask soningsoverføring til hjemlandet kan i større grad forhindre utvikling av nye kriminelle nettverk på tvers av landegrensene.

For å øke antallet overføringer ytterligere er det både behov for tiltak som kan styrke samarbeidet med andre land, og tiltak som er egnet til å effektivisere saksbehandlingen. Forslaget til lovendring er et ledd i dette arbeidet. Ved å oppheve § 12 annet ledd utvides hjemmelen for å inngå andre bilaterale avtaler om soningsoverføring. Dette vil åpne for å overføre flere utenlandske innsatte. Lovendringen er også viktig for på sikt å kunne inngå en tilslutningsavtale til EUs rammebeslutning.

Departementet mener at domfeltes rettssikkerhet er meget godt ivaretatt også om kravene i overføringsloven § 12 annet ledd faller bort. Kriminalomsorgen vurderer i hver enkelt sak om overføring bør skje, og denne vurderingen knytter seg særlig til de eventuelle innsigelser domfelte måtte ha mot en overføring. I saker hvor det foreligger opplysninger som tilsier at innsattes menneskerettigheter vil kunne krenkes, foretar departementet en nærmere vurdering av disse opplysningene, og gjør nærmere undersøkelser dersom dette anses nødvendig.

Hvis innsatte ikke har anført særlige grunner for hvorfor vedkommende ikke ønsker å overføres, og det heller ikke er andre konkrete opplysninger i saken som tilsier at en soningsoverføring vil stride mot domfeltes menneskerettigheter, fattes det vedtak om overføring så fremt de øvrige vilkårene etter konvensjonen er oppfylt.

1.3 Prosedyrer ved unntak fra spesialitetsprinsippet

Norsk rett har ikke saksbehandlingsregler for behandling av anmodninger om samtykke til frafall av spesialitetsprinsippet ved soningsoverføring. Det er behov for å hjemle slike regler i overføringsloven. Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet på dette punkt.

1.4 Avgjørelsesmyndighet i saker om straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Fra 1. september 2008 startet Justisdepartementet opp et prøveprosjekt i seks fylker for å teste ut en ny gjennomføringsform utenfor fengsel, straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Ordningen er ment som et tiltak for å øke kvaliteten i soningen ved å gi domfelte mulighet til å ivareta sine sosiale og

økonomiske forpliktelser og dermed bidra til å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. Ordningen kan bare benyttes hvis den idømte fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er inntil fire måneder.

Straffegjennomføringsloven fastsetter hvem som har myndighet til å treffe avgjørelser etter straffegjennomføringsloven. Lokalt nivå i kriminalomsorgen, dvs. det enkelte fengsel og det enkelte friomsorgskontor, treffer de fleste avgjørelsene om straffegjennomføring. Kriminalomsorgsregionene har avgjørelsesmyndighet i saker om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning er klageinstans.

Departementet går inn for å endre straffegjennomføringsloven § 6 annet ledd slik som foreslått i høringsnotatet. Endringen innebærer at lokalt nivå kan treffe avgjørelser om straffegjennomføring med elektronisk kontroll med regionalt nivå som klageorgan.

1.5 Program mot ruspåvirket kjøring

Etter gjeldende rett kan domstolen sette program mot ruspåvirket kjøring (tidligere promilleprogram) som vilkår i en betinget dom. Domstolen kan bare sette programmet som vilkår hvis lovbrøyteren er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31, og har problem med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel (tidligere alkoholproblem).

Ved en forglemmelse kom blant annet vilkåret om alkoholproblem ikke med i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28. Departementet foreslår derfor å ta inn vilkåret i den nye straffeloven § 37 bokstav f, da det åpenbart ikke har vært meningen å gjøre noen realitetsendring på dette punktet.

1.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget vil legge til rette for å øke antall soningsoverføringer. Økt antall soningsoverføringer bidrar til å frigjøre plasser til varetekt og til domsinnsatte som skal tilbakeføres til det norske samfunnet, og vil således innebære en besparelse. Hvor stor økningen blir, avhenger særlig av hvor mange bilaterale avtaler som blir inngått som følge av utvidede rammer. Tilslutning til EUs rammeavtale vil ytterligere bidra til å øke antall soningsoverføringer.

Departementet foreslår dessuten i lovproposisjonen å overføre avgjørelsesmyndighet i saker om straffegjennomføring med elektronisk kontroll fra regionalt til lokalt nivå i kriminalomsorgen. Forslaget innebærer at enkelte arbeidsoppgaver overføres til lokalt nivå. I en overgangsfase vil det være behov for noe opplæring og tilpassing av rutiner og systemer som følge av endrede ansvarsforhold. Samlet sett antas forslaget å kunne gjennomføres innenfor uendret ressursnivå.

Forslaget om tilføyelse i straffeloven 2005 § 37 bokstav f vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Sigvald Oppebøen Hansen, Stine Renate Håheim, Thor Lillehovde og Tove-Lise Torve, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kielland Asmyhr, Morten Ørsal Johansen, Åse Michaelsen og lederen Per Sandberg, fra Høyre, André Oktay Dahl og Anders B. Werp, fra Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til Prop. 82 LS (2010–2011) om endringer i lov om overføring av domfelte mv. (avtaler om soningsoverføring og prosedyre ved unntak fra spesialitetsprinsippet) og vedtak om samtykke til inngåelse av avtale mellom Norge og Romania av 20. september 2010 om overføring av domfelte. Da proposisjonen både foreslår lovendringer og et forslag om godkjenning av avtale om soningsoverføring av domfelte, fremmer komiteen to innstillinger. I denne innstillingen fremmer komiteen innstilling til lov om endringer i lov om overføring av domfelte mv. (avtaler om soningsoverføring og prosedyre ved unntak fra spesialitetsprinsippet).

Komiteen støtter regjeringens arbeid med soningsoverføring av utenlandske straffedømte uten opphold i Norge tilbake til sitt hjemland for å sone sin straff der.

Komiteen viser til at det de senere årene har vært en sterk økning i antall innsatte med utenlandsk statsborgerskap i norske fengsler. Rundt 30 pst. av de innsatte er utlendinger, og mange av disse har hverken oppholdstillatelse eller tilknytning til Norge. Komiteen finner grunn til å anta at flere av disse kommer hit til landet kun i den hensikt å begå kriminalitet. Det faktum at disse straffedømte ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet, gjør at komiteen mener det er riktig å tilpasse lovverket, og inngå avtaler om soningsoverføringer med de mest aktuelle landene, slik at de straffedømte soner sin straff i hjemlandet. Det er etter komiteens mening hensiktsmessig at straffedømte soner sin straff i det landet de skal tilbakeføres til etter endt soning. Komiteen mener det må være en forutsetning for soningsoverføringen at landet den domfelte overføres til, har ratifisert sentrale/relevante menneskerettighetskonvensjoner og at en overføring ikke vil være i strid med disse/slike.

Komiteen viser for øvrig til det økende behovet for fengselsplasser som blant annet er begrunnet

i økningen av antall kriminelle utlendinger, og vil tro at overføring av domfelte utlendinger til hjemlandet vil bedre på kapasitetssituasjonen i Norge.

Komiteen er svært opptatt av denne problemstillingen og deler regjeringens målsetting om å overføre flest mulig av de domfelte uten opphold tilbake til sitt hjemland. Komiteen mener tiltakene regjeringen allerede har iverksatt, og nå foreslår i Prop. 82 LS (2010–2011), er målrettede tiltak som vil medføre at flere domfelte overføres til sitt hjemland.

Komiteen viser til at EU har utarbeidet en ny rammebeslutning om soningsoverføring som skal effektivisere og forenkle soningsoverføringer innad i EU-landene. Denne rammebeslutningen vil tre i kraft i medlemslandene 11. desember i år (2011). Komiteen støtter regjeringens ambisjon om å slutte seg til EUs rammebeslutning. Da denne prosessen antas å ta noe tid, støtter komiteen departementets forslag om å utvide rammene for å inngå bilaterale avtaler med aktuelle land om overføring av domfelte gjennom de foreslåtte lovendringene. Disse lovendringene vil også være et viktig ledd i arbeidet med å få en tilslutning til EUs nye rammebeslutning om soningsoverføringer.

Komiteen viser til at det i proposisjonen også foreslås endringer i avgjørelsesmyndighet i saker om straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og en presisering av at alkoholproblem også er et vilkår for å kunne idømmes program mot ruspåvirket kjøring. Komiteen støtter presiseringen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter forslaget til endring av straffegjennomføringsloven § 6 annet ledd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at soning med elektronisk kontroll kan oppfattes som en mildere reaksjonsform på lovbrudd enn soning i fengsel, som er alternativet.

Disse medlemmer viser videre til forskrift til lov om straffegjennomføring § 7-3 fjerde ledd:

«Dersom det anses utilrådelig skal straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke innvilges. I de tilfeller der det aktuelle lovbruddet er begått i eget hjem eller mot medlemmer av husstanden, eller det dreier seg om volds- eller seksualforbrytelser, skal domfelte som hovedregel ikke innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Dersom domfelte er dømt for volds- eller seksualforbrytelse mot en person som domfelte bodde eller fortsatt bor sammen med, skal straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke innvilges.»

Disse medlemmer viser til at det etter forskriften fortsatt vil være mulig å overføre gjernings-

personer som er dømt for volds- eller seksualforbrytelser, til straffegjennomføring med elektronisk kontroll, selv om dette som hovedregel ikke skal innvilges. Disse medlemmer deler ikke regjeringens syn om at straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal være et alternativ for personer som er dømt for volds- eller seksualforbrytelser. Disse medlemmer mener at straffegjennomføring med elektronisk kontroll bør beholdes unge lovbrytere, som ikke er domfelt for mange eller alvorlige lovbrudd. Slik kan utdanning eller arbeid videreføres, og risikoen for at den unge kommer inn i en kriminell løpebane, reduseres. Personer som er dømt for alvorlig kriminalitet, bør ikke innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Videre ser disse medlemmer at det kan virke uheldig i enkelte tilfeller hvor den straffedømte er uten egnet bolig for soning og ikke vil kunne bli innvilget straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Ved gjentakelse av en kriminell handling begått av personer som tidligere har fått innvilget straffegjennomføring med elektronisk kontroll, vil muligheten for elektronisk soning falle bort. Disse medlemmer mener at denne type hjemmesoning ikke skal kunne benyttes av personer på slutten av en lengre idømt straff, da dette vil virke som avkorting av den ordinære straffen.

Ved at avgjørelsesmyndigheten flyttes til et lavere nivå i forvaltningen, mener disse medlemmer at sannsynligheten øker for ulik praksis. Vurderingstemaene er i stor grad skjønnspregede, og dette åpner for ulike tolkninger ved de ulike fengslene. Disse medlemmer vektlegger enhetlig straffegjennomføring.

Etter disse medlemmers syn er det sannsynlig at personer som er dømt for slike handlinger vil kunne få ulike svar på sine søknader, avhengig av hvilket fengsel de har sonet ved. Det bør, etter disse medlemmers oppfatning, ikke utformes systemer innen kriminalomsorgen som ikke sikrer likebehandling i avgjørelser om soningsformer. Disse medlemmer mener at det ikke er tilfredsstillende at avgjørelser om straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal avgjøres på et lokalt nivå.

Disse medlemmer viser til at regjeringspartiene ved behandlingen av Innst. O. nr. 82 (2006–2007) i merknadene til saken ikke problematiserte at det etter norsk rettstradisjon er opp til domstolene å avgjøre hva slags straff gjerningspersonen skal dømmes til. Disse medlemmer er fortsatt motstandere av at dette skal avgjøres av Kriminalomsorgen.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov om overføring av domfelte mv. (avtaler om soningsoverføring og prosedyre ved unntak fra spesialitetsprinsippet)

I

I lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte gjøres følgende endringer:

Ny § 7 a skal lyde:

Ved anmodning fra fullbyrdingsstaten etter tilleggsprotokollen artikkel 3 fjerde ledd bokstav a gjelder prosedyrene for vurdering av utlevering eller overlevering tilsvarende.

§ 12 annet ledd oppheves.

Nåværende tredje ledd blir nytt annet ledd. Nytt annet ledd annet punktum skal lyde:

I slike tilfeller kreves likevel samtykke fra domfelte.

Nåværende fjerde ledd blir nytt tredje ledd.

I lovens del B, etter artikkel 25, i tilleggsprotokollen av 18. desember 1997 til den europeiske konvensjon av 21. mars 1983 om overføring av domfelte, skal artikkel 3 nr. 4 bokstav a lyde slik i norsk oversettelse:

- a) når domsstaten tillater det; anmodning om tillatelse skal fremmes sammen med alle relevante dokumenter og en *rettsprotokoll inneholdende den domfeltes forklaring*; tillatelse skal gis når den straffbare handling som ligger til grunn for anmodningen, i seg selv ville *begrunnet utlevering* etter domsstatens lov, eller når bare straffeforfølgningen ville utelukke *utlevering*;

II

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endring:

§ 6 annet ledd første punktum skal lyde:

Regionalt nivå treffer avgjørelse i alle saker etter § 11, § 37 fjerde ledd og syvende ledd tredje punktum, § 38 tredje og fjerde ledd, § 44 annet ledd og § 58 annet ledd.

III

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endring:

§ 37 bokstav f skal lyde:

- f) gjennomføre narkotikaprogram med domstolskontroll eller program mot ruspåvirket kjøring *for personer som er dømt for overtredelse av*

vegtrafikkloven § 31, jf. § 22 første ledd, og som har problem med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel, forutsatt at domfelte har samtykket til å gjennomføre programmene,

IV

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i justiskomiteen, den 31. mai 2011

Per Sandberg

leder

Tove-Lise Torve

ordfører

