



STORTINGET

Innst. 465 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:205 S (2022–2023)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Andreas Sjalg Unneland, Audun Lysbakken og Marian Hussein om å styrke rettshjelpstilbudet for innsatte gjennom en advokatordning for fengslene

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen starte et prøveprosjekt med en advokatordning for innsatte med utgangspunkt i forslaget i NOU 2020:5.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wetrhus Thorsvik, viser til at et representantforslag om å styrke rettshjelpstilbudet for innsatte

gjennom en advokatordning for fengslene behandles i denne innstillingen. Komiteen viser videre til statsrådets vurdering i brev av 26. april 2023. Brevet følger vedlagt denne innstillingen.

Komiteen viser til at forslaget går ut på å be regjeringen starte et prøveprosjekt med en advokatordning for innsatte med utgangspunkt i forslaget i NOU 2020:5. Komiteen viser videre til at Rettshjelpsutvalget i NOU 2020:5 har foreslått en reform av Rettshjelpsordningen og en ny lov om rettshjelp.

Komiteen merker seg at statsråden i sitt svarbrev opplyser om at det frem mot våren 2023 arbeides med en lovproposisjon med utgangspunkt i Rettshjelpsutvalgets forslag i NOU 2020:5. Komiteen merker seg videre at det i svarbrevet også fremgår at departementet har nedsatt en arbeidsgruppe på to personer som skal utrede en førstelinjetjeneste for rettshjelp. Denne arbeidsgruppen skal levere sin rapport i juni 2023.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til statsrådets svarbrev til komiteen. Departementet jobber allerede med å styrke rettshjelpsordningen for befolkningen, herunder ved å følge opp høringen av forslag i Rettshjelpsutvalgets utredning. Det arbeides med en lovproposisjon frem mot våren 2023. Utfordringene som forslagsstillerne fremhever, vil dermed være naturlige å ta opp når denne proposisjonen kommer til Stortinget.

Disse medlemmer viser til at departementet i tillegg har nedsatt en arbeidsgruppe som skal utrede en førstelinjetjeneste for rettshjelp. Disse medlemmer fremhever derfor at intensjonen i forslaget til forslagsstillerne allerede blir tatt tak i av regjeringen. Arbeidsgruppen skal levere sin rapport i juni 2023.

Disse medlemmer trekker frem at innsatte i likhet med øvrige borgere etter forvaltningsloven har krav på veiledning fra forvaltningsorganer. Reglene om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 får også anvendelse. Disse medlemmer fremhever videre at regjeringen har tatt flere grep for å styrke rettssikkerheten for domfelte og innsatte. Det er allerede lagt fram en lovproposisjon om endringer i regelverket for tilsyn med kriminalomsorgen. Forslagene går ut på å sikre et regelmessig, effektivt tilsyn med at innsatte behandles i tråd med gjeldende rett, og at deres velferd ivaretas, samt at øvrige straffedømte under kriminalomsorgens ansvar behandles i tråd med gjeldende rett. I tillegg foreslås en omorganisering til et landsomfattende råd med en fast ledelse. Statsråden fremhever at det gis regler for å tydeliggjøre tilsynsrådets uavhengighet og styrke rådets tilgang til steder og opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av tilsyn. Sekretariatets oppgave er blant annet å være et kontaktpunkt, slik at domfelte og innsatte kan kommunisere med tilsynsrådet når de ønsker, uavhengig av hvor de befinner seg. Formålet med lovendringene er blant annet å styrke innsattes rettssikkerhet.

Disse medlemmer viser også til at departementet har sendt på høring forslag til nye regler om fellesskap og utelukkelse fra fellesskapet. Forslagene inneholder blant annet presiseringer og begrensninger i vilkår for utelukkelse og lovfesting av krav til tilsyn med innsatte som er utelukket eller underlagt tvangsmidler. I tillegg til å redusere bruken av isolasjon er endringsforslagene ment å tydeliggjøre saksbehandlingen og øke notoriteten for å styrke innsattes rettsstilling. Det er åpenbart at domfelte og innsatte ofte kan være i en sårbar situasjon. Selve frihetsberøvelsen kan i seg selv gi økt behov for juridisk bistand, og rettslige forhold utenfor kriminalomsorgen blir vanskeligere å håndtere. Rettshjelpsutvalget har i NOU 2020:5 Likhets for loven – Lov om støtte til rettshjelp foreslått en reform av rettshjelpsordningen og en ny lov om rettshjelp. Rettshjelpsutvalgets forslag er omfattende. Det vises videre til at rettshjelpsbehovet varierer mye på tvers av ulike typer vedtak og alvorlighetsgrad. Disse medlemmer poengterer at en eventuell innføring av en særskilt advokatvakt i fengslene, uavhengig av om det er et prøveprosjekt eller permanent, må utredes nærmere. En slik ordning må som anbefalt i NOU 2020:5 koordineres med virksomheten til tilsynsrådet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at regjeringen har varslet at de vil legge frem forslag til en ny lov om rettshjelp i mai 2023. Disse medlemmer mener det er naturlig å vurdere eventuell etablering av en advokatordning for innsatte i fengslene i forbindelse med behandlingen av

ny rettshjelpslov. Disse medlemmer stemmer derfor imot forslaget.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at de siste årene har vært preget av en rekke saker som omhandler brudd på innsattes rettigheter. I juni 2019 overleverte Sivilombudet en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Meldingen bygde på funn fra forebyggingsenhetens besøk til 19 norske fengsler gjennom fire år. Funnene var av en så alvorlig karakter at Sivilombudet valgte å samle dem i en særskilt melding til Stortinget, Sivilombudets sterkeste virkemiddel.

Disse medlemmer understreker at rapporten kom etter at norske myndigheter så sent som i 2018 fikk internasjonal kritikk for bruken av isolasjon av FN's torturkomité. Komiteen uttrykte sterk bekymring over omfanget av langvarig isolasjon og over at vilkårene for bruk av isolasjon ikke var tilstrekkelig klare. Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) besøkte Norge samme år og anbefalte i sin rapport at isolerte innsatte i Norge burde ha et strukturert aktivitetstilbud og daglig meningsfull menneskelig kontakt. Komiteen var spesielt bekymret over isolasjon av innsatte med psykiske helseutfordringer.

Disse medlemmer viser til at Høyesterett i mai 2021 slo fast at rutinemessig nakenvisitasjon av innsatte krenker Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). I 2022 kom Sivilombudet, etter å ha undersøkt kriminalomsorgens kontroll av telefonsamtaler til og fra innsatte i norske fengsler, til at dagens lov og praksis ikke er i samsvar med de krav som Den europeiske menneskerettskonvensjon og Den europeiske menneskerettsdomstol stiller.

Disse medlemmer understreker at det er et udekket behov når det gjelder rettshjelp for innsatte. Per dags dato finnes det ikke noe statlig organisert rettshjelpstilbud i fengslene. De som driver med oppsøkende virksomhet, er i hovedsak frivillige rettshjelpsiltak bestående av studenter, som Jussbuss, Jussformidlingen i Bergen, Jusshjelpa i Nord-Norge og Juridisk rådgivning for kvinner.

Disse medlemmer viser til at Jussbuss' undersøkelse av rettshjelpsbehovet i Ullersmo fengsel i 2018 beskrev at det finnes et stort udekket rettshjelpsbehov i norske fengsler. Denne undersøkelsen er vist til i NOU 2020:5 Likhets for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven) på side 223. Erfaringer i dag tilsier at tilstanden siden 2018 er uendret, og at rettshjelpsbehovet fremdeles er stort, se blant annet Jussbuss sin årsrapport fra 2021.

Disse medlemmer viser til at rettshjelpsutvalget i NOU 2020:5 foreslo å sette av fem årsverk til advokater som «for eksempel kan få betalt for å jobbe en viss

andel av tiden med rettshjelp i saker knyttet til straffegjennomføring i fengslene i sin region».

De skal prioritere saker som gjelder mange, og ellers de sakene som har størst velferdsmessig betydning for de innsatte. Ellers mener utvalget at ordningen skal ha særlig fokus på å ivareta rettssikkerheten til barn som utsettes for tvang. Årsverkene skal være «fordelt på noen advokater i hver region». Utvalget tar til orde for at advokatordningen bør koordineres med aktiviteten til tilsynsrådene i kriminalomsorgen. Ordningen bør evalueres fortløpende. I NOU 2020:5 skriver utvalget på side 224:

«Utvalget mener at innsatte i fengsler er i en særlig sårbar situasjon som må tas på alvor. De utgjør dessuten en gruppe som har et stort dokumentert rettshjelpsbehov.»

Disse medlemmer mener at for å styrke rettsikkerheten til innsatte er det naturlig å gå videre med forslaget om en advokatordning for innsatte, som det pekes på i NOU 2020:5.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen starte et prøveprosjekt med en advokatordning for innsatte med utgangspunkt i forslaget i NOU 2020:5.»

Disse medlemmer ønsker å understreke at et prøveprosjekt med en advokatordning for innsatte ikke utelukker at det i tillegg innføres en rettshjelpsordning for innsatte i kriminalomsorgen som gir reelle rettigheter til advokathjelp til den enkelte innsatte, når ny lov om rettshjelp behandles.

Disse medlemmer viser i den forbindelse til høringsinnspill til NOU 2020:5 fra Jussbuss. Disse medlemmer er enige med høringsinstansen i at det burde innvilges fri rettshjelp uten behovsprøving i saker om tvangsvedtak overfor innsatte. I likhet med Jussbuss mener disse medlemmer at dette behovet er særlig stort ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng etter straffegjennomføringsloven § 38 og i saker om hel utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 37 når utelukkelsen overstiger tre dager.

Disse medlemmer viser til at Rettshjelpsutvalget i NOU 2020:5 på side 224 skriver at «[d]en varierende alvorligheten av sakene gjør at saker knyttet til straffegjennomføring ikke er godt egnet for rettighetsfesting. En rett til rettshjelp må knyttes til bestemte vedtak eller hendelser». Disse medlemmer mener i likhet med Jussbuss at denne formuleringen fremstår som uklar, da beslutninger etter straffegjennomføringsloven §§ 37 og 38 nettopp vil fattes i form av vedtak. Disse medlemmer kan ikke se hvordan overprøving av vedtak etter disse lovbestemmelsene ikke vil kunne innebære effektiv rettshjelp til innsatte.

Videre ønsker disse medlemmer å understreke at avgjørelser fattet etter disse lovbestemmelsene alltid vil være saker av alvorlig art, ettersom det er tale om svært inngripende tiltak som vil kunne ha store skadevirkninger. Disse medlemmer viser til at adgangen til overprøving av forvaltningens tvangsinngrep overfor enkeltindivider ligger innenfor kjernen av legalitetsprinsippet. Gjennom fri rettshjelp vil innsatte kunne få klarlagt hvorvidt inngrepet etter straffegjennomføringsloven §§ 37 eller 38 var lovmessig. Dersom inngrepet ved en klageomgang kjennes ugyldig, vil det både ha stor betydning for den enkelte og kunne virke korrigerende for etterfølgende praksis.

Disse medlemmer viser til høringsinnspill til NOU 2020:5 fra Jussbuss, hvor høringsinstansen gir uttrykk for at de i sitt arbeid med saker om utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 37 erfarer at Kriminalomsorgen til tider har mangelfull protokoll- og vedtaksføring i utelukkelsessaker. Dette innebærer blant annet at det ikke fremgår hvorfor utelukkelse fortsatt er nødvendig, og hvorfor mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelig etter straffegjennomføringsloven § 37 andre ledd. Jussbuss viser videre til at flere klienter forteller om at de fortsatt er isolert etter at det er vedtatt at utelukkelsen skal opphøre.

Disse medlemmer viser videre til at manglende protokoll- og vedtaksføring også pekes på som en utfordring i høringsinnspillet fra Juristforbundet. Disse medlemmer er enige med Jussbuss og Juristforbundet i at dette indikerer at rettighetsbasert rettshjelp i saker om tvangsvedtak synes nødvendig. Det vil både kunne bidra til å skjerpe fengslenes rutiner og til hyppigere og utfyllende protokoll- og vedtaksføring, noe som igjen vil bidra til nødvendig rettssikkerhet.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen starte et prøveprosjekt med en advokatordning for innsatte med utgangspunkt i forslaget i NOU 2020:5.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:205 S (2022–2023) – Representantforslag
fra stortingsrepresentantene Andreas Sjalg Unneland,

Audun Lysbakken og Marian Hussein om å styrke retts-
hjelpstilbudet for innsatte gjennom en advokatordning
for fengslene – vedtas ikke.

Oslo, i justiskomiteen, den 25. mai 2023

Per-Willy Amundsen

leder

Tor André Johnsen

ordfører



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
23/1920 - STEL

Dato
26.04.2023

Dokument 8:205 S (2022–2023) Representantforslag om å styrke rettshjelpstilbudet for innsatte gjennom en advokatordning for fengslene

Jeg viser til justiskomiteens brev 14. april 2023 hvor forslagsstillerne ber Regjeringen starte et prøveprosjekt med en advokatordning for innsatte med utgangspunkt i forslaget i NOU 2020: 5.

Fri rettshjelp er offentlig støtte til juridisk bistand som gis i saker som har stor personlig og velferdsmessig betydning for den enkelte. Fri rettshjelp kan gis både etter en behovsprøving ut fra inntekt og formue, men i enkelte sakstyper gis det slik rettshjelp uten behovsprøving.

Jeg er opptatt av rettssikkerhet og trygghet for alle, uavhengig av om de gjennomfører straff. Rettshjelputvalget har i NOU 2020: 5 Likhhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp foreslått en reform av rettshjelpsordningen og en ny lov om rettshjelp.

Rettshjelputvalgets forslag er omfattende. Departementet jobber med å styrke rettshjelpsordningen for befolkningen, herunder ved å følge opp høringen av forslag i Rettshjelputvalgets utredning. Det arbeides med en lovproposisjon frem mot våren 2023. Departementet har også nedsatt en arbeidsgruppe på to personer som skal utrede en førstelinjetjeneste for rettshjelp. Arbeidsgruppen skal leverer sin rapport i juni 2023.

Innsatte har i likhet med øvrige borgere krav etter forvaltningsloven på veiledning fra forvaltningsorganer. Reglene om dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 får også anvendelse.

Regjeringen har tatt flere grep for å styrke rettssikkerheten for domfelte og innsatte.

Det er lagt fram en lovproposisjon om endringer i regelverket for tilsyn med kriminalomsorgen. Forslagene går ut på å sikre et regelmessig, effektivt tilsyn med at innsatte behandles i tråd med gjeldende rett og at deres velferd ivaretas, samt at øvrige straffedømte under kriminalomsorgens ansvar behandles i tråd med gjeldende rett. I tillegg foreslås en omorganisering til et landsomfattende råd med fast ledelse. Det gis regler for å tydeliggjøre tilsynsrådets uavhengighet og styrke rådets tilgang til steder og opplysninger som er nødvendig for gjennomføring av tilsyn. Sekretariatets oppgave er blant annet å være et kontaktpunkt, slik at domfelte og innsatte kan kommunisere med tilsynsrådet når de ønsker, uavhengig av hvor de befinner seg. Formålet med lovendringene er blant annet å styrke innsattes rettssikkerhet.

Departementet har også sendt på høring forslag til nye regler om fellesskap og utelukkelse fra fellesskapet. Forslagene inneholder blant annet presiseringer og begrensninger i vilkår for utelukkelse og lovfesting av krav til tilsyn med innsatte som er utelukket eller underlagt tvangsmidler. I tillegg til å redusere bruken av isolasjon, er endringsforslagene ment å tydeliggjøre saksbehandlingen og øke notoriteten for å styrke innsattes rettsstilling.

Det er åpenbart at domfelte og innsatte ofte kan være i en sårbar situasjon. Selve frihetsberøvelsen kan i seg selv gi økt behov for juridisk bistand, og rettslige forhold utenfor kriminalomsorgen blir vanskeligere å håndtere. NOU 2020:5 viser til at rettshjelpsbehovet varierer mye på tvers av ulike typer vedtak og alvorlighetsgrad. En eventuell innføring av en særskilt advokatvakt i fengslene må, uavhengig av om det er et prøveprosjekt eller permanent, utredes nærmere. En slik ordning må som anbefalt i NOU 2020:5 koordineres med virksomheten til tilsynsrådet.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

