

Straffegjennomføring i Afghanistan

Det er enighet om at den internasjonale støtten må omfatte mer enn bare sikkerhetssektoren, herunder at støtten til straffesakskjeden også bør omfatte fengselsvesenet. Nå deltar også Norge.

Av Magne Frostad, førsteamanuensis, Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø¹

Bakteppet

Det afghanske samfunnet har mottatt mye støtte siden Taliban-regimet ble fordrevet i 2001 og noe av denne støtten er blitt øremerket fengselsvesenet. I hovedsak skyldes vel dette at en sviktende straffegjennomføring vil undergrave forsøkene på å reformere politiet og domstolene.² Denne støtten har imidlertid vært langt mindre fremtredende enn ved de øvrige instansene i straffesakskjeden.³

Støtten til det afghanske fengselsvesenet forankes ofte i rettsstatsprinsippet (rule of law), som er ett av satsingsområdene til Bonn deklarasjonen fra 2001⁴ og Afghan Compact fra 2006.⁵ Sistnevnte er et rammeverk på makronivå for koordinering av utenlandsk utviklingsstøtte, hvor det fremgår at "justice infrastructure will be rehabilitated; and prisons will have separate facilities for women and juveniles" innen utgangen av 2010.⁶ Støtten har imidlertid vært utilstrekkelige til å nå denne målsetningen.⁷ Betydningen av en reformert straffegjennomføring fremheves også i FN's sikkerhetsrådsresolusjoner nr. 1662 (2006) pkt. 11 og nr. 1746 (2007) pkt. 13.

Denne støtten ytes av flere stater og organisasjoner, og det har lenge vært behov for å øke samordningen av disse bidragene. I tillegg er det nødvendig å koordinere den internasjonale støtten med ønskene til de afghanske myndigheter. Dette er noe av bakgrunnen for konferansen om rettsstatsprinsippet som ble holdt i Roma den 2. og 3. juli i år. Her ble de afghanske myndighetene og det internasjonale samfunnet enige om å etablere ett "law and justice sector National Priority Program". Den internasjonale støtten til straffesakskjeden skal for fremtiden økes og søkes kanalisert via dette systemet.⁸

Slik støtte ytes også av den internasjonale militære tilstedeværelsen, herunder International Security Assistance Force (ISAF). Selv om ISAF er gitt et nokså vidt mandat,⁹ har styrken

¹ Forfatteren har tjenestegjort som juridisk rådgiver ved den norske kontingentkommandoen i Afghanistan (ISAF) og arbeidet ved kriminalomsorgsavdelingen i Justis- og politidepartementet. De synspunkt som fremsettes i denne artikkelen står imidlertid for forfatterens egen regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med det syn som Forsvaret eller Justis- og politidepartementet måtte ha.

² Rome Conference Afghan Prison Update prepared by [the] International Secretariat of the Prison Working Group of the Central Prisons Department, 1. Nedlastbar fra <http://www.rolafghanistan.esteri.it/NR/rdonlyres/ACBF0BEA-4B07-4DD4-8295-3E52FB57CC5B/0/Paperonprisons.pdf>

³ Ibid., 2.

⁴ Nedlastbar fra http://www.coopitafghanistan.org/programma_giustizia/documenti/giu_doc10.pdf.

⁵ FN's sikkerhetsrådsresolusjon nr. 1659 (2006).

⁶ Building on success: The London Conference on Afghanistan: The Afghanistan Compact, 8. FN's sikkerhetsråd ga sin støtte til dette dokumentet med annekset i resolusjon nr. 1659 (2006), pkt. 1, hvor det omtales som "the framework for the partnership between the Afghan Government and the international community which underlies the mutual commitments set out in the Compact."

⁷ Op.cit., fn 2, 2.

⁸ For mer informasjon om konferansen, se <http://www.rolafghanistan.esteri.it/ConferenceRol>.

⁹ I Sikkerhetsrådsresolusjon nr. 1386 (2001) ble mandatet angitt som følger: "[T]o assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas, so that the Afghan Interim

valgt å forankre sitt engasjement på dette området i stasjoneringsavtalen fra 2002. Forutsetningen er her at de afghanske myndigheter samtykker i et slikt bidrag.¹⁰ ISAF har i all hovedsak begrenset seg til å tilrettelegge møtearenaer for internasjonale aktører og lokale fengselsmyndigheter, selv om enkelte deltakernasjoner også har ytt annen støtte. Ved den norsklede regionale gjenoppbygningsenheten (Provincial Reconstruction Team - PRT) i Faryab provinsen, er det fortrinnsvis det finske styrkebidraget som har samhandlet med de lokale myndighetene om straffegjennomføring, men nå har Norge sendt to fengselsinspektører til provinsen.

Foruten ønsket om å bidra til utviklingen av det afghanske samfunnet, er nok det sistnevnte norske bidraget foranlediget av en viss egeninteresse. Dette grunner i inngåelsen av et memorandum of understanding i 2006 mellom det norske forsvarsdepartementet og det afghanske forsvarsministeriet om overlevering til afghanske myndigheter av personer som er anholdt av norske ISAF-styrker.¹¹ Ved slike overleveringer har det naturligvis interesse hvordan den anholdte behandles etter at vedkommende er blitt overlevert til de afghanske myndighetene. Koblingen til det afghanske fengselsvesenet ligger i at det er nærliggende at den anholdte vil bli plassert i en av etatens anstalter – i alle fall dersom de afghanske myndigheter finner at informasjonen som er mottatt fra ISAF gir grunnlag for å straffeforfølge vedkommende. Til sammenligning oppstod betydelig debatt i Kanada som følge av rapporter om at personer som de kanadiske styrkene hadde overlevert til de afghanske myndigheter var blitt mishandlet etter overleveringen.¹²

Aspekter ved rettssystemet

Overraskende mye av rettssystemet skal ha overlevd den sovjetiske okkupasjonen og den påfølgende borgerkrigen, men mye arbeid gjenstod likevel i 2001 før adekvate regler var på plass, bekjentgjort i den ganske land og omsatt i praksis.

I Afghanistan vil et slikt rettssystem baserer seg på både sekulær og islamsk rett.¹³ Grunnloven av 2004 henviser således til bl.a. internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter,¹⁴ mens innflytelsen til den islamske rettstradisjon vel best illustreres ved at grunnloven forbyr lovgiving som er i strid med Islam.¹⁵

Siden 2001 har det internasjonale samfunnet bidratt med vekslende hell ved utferdigelsen av nye lover og det virker nå som om afghanerne har tatt sterke kontroll over dette arbeidet. Et eksempel på en lov som er kommet i stand ved dialog mellom afghanske myndigheter og det internasjonale samfunnet er fengselsloven fra 2005.

Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment” (min kursivering). Endringer siden den tid gjelder fortrinnsvis operasjonsområdet for styrken.

¹⁰ Military Technical Agreement av 04.01.02, artikkel V.2, nedlastbar fra www.reliefweb.int/library/documents/2002/unsct-afg-25jan.pdf.

¹¹ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/andre/Anbud/2006/Forsvarsministeren-signerte-fangeavtale.html?id=270488>.

¹² Se Klassekampen, 27. juli 2007, 10-1.

¹³ Parallelt med disse gjør sedvanerett seg gjeldende, eksempelvis pashtuwali i de deler av landet hvor befolkningsgruppen pashtunere står sterkt.

¹⁴ Se grunnlovens artikkel 7 (1): ” The state shall observe the United Nations Charter, inter-state agreements, as well as international treaties to which Afghanistan has joined, and the Universal Declaration of Human Rights.” Loven kan lastes med fra www.moj.gov.af. For en oversikt over motsetningsforholdet mellom MR-bestemmelser og noen av bestemmelsene i grunnloven, se Matteo Tondini, The role of Italy in rebuilding the judicial system in Afghanistan, 1-2 The Military Law and the Law of War Review 45 (2006), 79-118, 87.

¹⁵ Grunnlovens artikkel 3: “No law shall contravene the tenets and provisions of the holy religion of Islam in Afghanistan.” Det er grunn til å påpeke at det ikke nødvendigvis er et motsetningsforhold mellom islamsk rett og internasjonale menneskerettigheter, da det også innen islamsk rettstradisjon eksisterer forskjellige retninger som er mer eller mindre konforme med den allmenne oppfatningen av menneskerettigheter.

Aspekter ved straffesaksjeden

Her er det grunn til å påpeke at ca. 80 % av alle rettstvister behandles av de lokale eldsterådene.¹⁶ Etter afghansk rett skal disse rådene avstå fra å behandle straffesaker, men det er grunn til å anta at dette forbudet ikke overholdes. Dermed løses en overveldende del av sakene i fora hvor sentralmyndighetenes lovgivning ikke nødvendigvis blir avgjørende for utfallet av saken.

Årsakene til dette er mange, men en faktor er nok kostnadene forbundet med å bringe et forhold inn for de ordinære domstolene. Dette må igjen ses i sammenheng med at offentlige tjenestemenn avlønnes så dårlig at korrupsjon nærmest er uunngåelig: På landsbygda tjener etter sigende en polititjenestemann mer enn en dommer og selv polititjenestemannen har problem med å forsørge sin familie på den utbetalte lønnen.¹⁷

For øvrig har bare 56 % av alle dommerne en juridisk utdanning og denne er fortrinnsvis ervervet ved studiet av sharia.¹⁸ I en undersøkelse gjennomført av det afghanske justisministeriet opplyser dessuten 36 % av de spurte dommerne at de ikke har tilstrekkelig tilgang på lovgivning og annet regelverk, mens hele 83 % opplyser at de ikke har tilgang på rettspraksis fra afghansk høyesterett.¹⁹ At forholdene ikke er nevneverdig bedre hos påtalemyndigheten, illustreres vel av at bare 30 % av påtalemyndighetens tjenestemenn har en juridisk utdanning.²⁰

Når det gjelder forsvarerrollen, så følger det av grunnloven at tiltalte kan stille med prosessfullmektig, samtidig som staten skal dekke slike utgifter dersom vedkommende ikke selv evner det.²¹ At teori og praksis også her skiller lag lar seg illustrere ved at kun halvparten av de tiltalte antas å ha prosessfullmektig.²²

Fengselsmyndighetene

Ansvar for fengselsvesenet ble overført fra innenriksministeriet til justisministeriet i 2003. Det øverste nivået synes å være høyrådet for fengsler og sentre for tilbakeholdelse, hvor det bl.a. sitter representanter fra justisministeriet, riksadvokaten og helsemyndighetene. Under dette nivået ligger et generaldirektorat for fengsler og sentre for tilbakeholdelse. Det kan synes som om generaldirektoratet inngår som en avdeling i det afghanske justisministeriet, hvor den tilhørende fengselsavdelingen opplyses å være den største avdelingen i ministeriet.²³ Administrasjonen av fengselsvesenet består i tillegg av et regionalt nivå. Under dette nivået

¹⁶ Tondini angir forholdstallet som 90 % i 2006, op.cit., fn 14, 106, fn 16.

¹⁷ Korrupsjon angis ofte som det viktigste problemet med den afghanske rettspleien. Dernest kommer manglende kjennskap til loven eller vilje til å følge den, manglende evne til forskning, analyse, resonnement, samt beslutningsvegring, se Livingston Armytage, Justice in Afghanistan: Rebuilding Judicial Competence After the Generation of War, Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht 67 (2007), 185-210, 198-9.

¹⁸ Armytage angir dette på ibid. s. 190 som 55.6 % (44% sharia + 11.6 % juridikum), mens han på s. 200 opplyser at 36.6 % av dommerne ikke har en avsluttet utdanning i sharia eller jus. Det kan se ut som om han ved sistnevnte prosentangivelse også anser som jurister dommere med en universitetsutdanning innen annet enn sharia og jus, se s. 190.

¹⁹ Ibid, 190 og 196.

²⁰ Jochen-Martin Gutsch, Der Missionar des Westens, 28 Der Spiegel (2007), 60-4, 62. Det synes her som om Gutsch refererer til tjenestemenn som fører aktorat, da han omtaler dem som statsadvokater („Staatsanwälten“).

²¹ Op.cit, fn 14, artikkel 30 og 31.

²² Armytage, op.cit., fn 17, 187. Tondini fremhever følgende: ”In fact the Islamic legal tradition generally requires an accused to present himself in criminal cases and permits a litigant to appoint an agent of his own choice (without imposing any qualification) in civil cases”, op.cit, fn 14, 81 med videre henvisninger.

²³ Se <http://www.moj.gov.af/overview.html>.

står de enkelte anstaltene. I teorien skal det etableres separate anstalter for domfelte og varetekstinnsatte.²⁴

Utenlandsk støtte

Standarden på fengselsinfrastrukturen og kvaliteten på utdanningen av tjenestemennene har vært noe vekslende. Derfor er internasjonal støtte både viktig og velkommen.

Et eksempel på slik støtte er den pågående reoveringen av Pol-e-Charki fengslet øst av Kabul. Fengslet ble oppført på 70-tallet og har 3000 innsatte. Det er landets sentrale høyrisikoanstalt, hvor også mange terrorismistenkte holdes fengslet. Et annet eksempel er den finsk finansierte gjenoppbygging og reovering av infrastruktur for fengselsvesenet og andre deler av straffesakskjeden i Faryab. Eksempelvis er en avdeling for kvinner oppført ved fengslet i Meymaneh, bestående av bl.a. 10 celler og en liten barnehage. I tillegg har Finland finansiert nye verksteder, administrasjonsbygg og port ved fengslet.

Internasjonal støtte i forbindelse med utdanningen av fengselstjenestemenn begynte i 2003 med kursing i grunnleggende juridiske disipliner, herunder menneskerettigheter. Med tiden har dette utviklet seg til å bli et formalisert nasjonalt program for utdanning av slike tjenestemenn.²⁵ Støtte ytes også på lokalt nivå. Eksempelvis bidrar Kanada med personell som skal undervise og gi lederutvikling ved en provinsanstalt i Kandahar.²⁶

De norske fengselsinspektørene har valgt å innlede sitt arbeid med en kartlegging av fengselsituasjonen i Faryab. Herunder skal de identifisere anstaltene, vurdere deres tilstand, personellsituasjon og innholdet i soningen/varetektsperioden. Deretter vil fokuset bli rettet mot opplæring, lederutvikling og utarbeidelse av regelverk i samarbeid med det afghanske fengselsvesenet.²⁷

Fengselsloven

Den nye fengselsloven ble kunngjort i mai 2005²⁸ og det fremgår av artikkel 1 (2) at formålet med straffegjennomføring i fengsel kun skal være å forberede den domfelte slik at vedkommende evner å overholde relevante standarder for livsførsel, utføre nyttig sosialt arbeid samt avstå fra straffbare handlinger.²⁹

For øvrig er prinsippet om ikke-diskriminering forankret i lovens artikkel 3 (1). Selv om det ikke synes å fremgå uttrykkelig at domfelte og varetekstinnsatte skal skilles fra hverandre, fremgår dette forutsetningsvis av flere bestemmelser.³⁰ Innen disse gruppene skal de innsatte også skilles fra hverandre basert på kriteriene "character, behavior and common sentiment".³¹ I tillegg skal det på vanlig vis skilles mellom kvinner og menn, unge og voksne. Unge defineres her som mellom 18 og 25 år gammel.³²

²⁴ Med "varetekstinnsett" menes her person som venter på at saken skal opp for domstolen. Det er usikkert i hvilken grad personer faktisk fremstilles for en domstol for fengslingskjennelse.

²⁵ Op.cit. fn 2, 3.

²⁶ "Minister Day announces the deployment of correction experts to Afghanistan" datert 09.02.07, fra hjemmesiden til kanadisk kriminalomsorg: www.publicsafety.gc.ca.

²⁷ Ole Johan Fuglerud og Mie Eek-Larsen, Kriminalomsorgen bidrar i Styrkebrønnen i Afghanistan, 2 Aktuelt for kriminalomsorgen 2007, 8-9.

²⁸ En engelsk oversettelse som bærer preg av å være noe ufullstendig er nedlastbar fra http://www.coopitafghanistan.org/programma_giustizia/documenti/giu_doc4.doc. Etter sigende pågår en revisjon av loven.

²⁹ Tilsvarende er hensynet til rehabilitering og reintegrasjon fremhevet i artikkel 5 (1).

³⁰ Artiklene 5 (2), 8 (2) og 9.

³¹ Artikkel 5 (2).

³² Artikkel 9 (3).

Også etter afghansk rett skal den domfelte som hovedregel avsone sin frihetsstraff i nærheten av sitt hjemsted.³³ For øvrig skal soning finne sted i et og samme fengsel, noe som medfører at domfelte må søke om tillatelse fra justisministeren dersom vedkommende ønsker overføring til et annet fengsel som følge av at de pårørende har flyttet til et annet sted.³⁴

Den innsatte har også rett til å skaffe seg informasjon om egen religion, samt til å praktisere denne. Dette gjelder kun så fremt det ikke er til sjenanse for andre.³⁵ I tidligere utkast til loven var denne begrensningen angitt slik at den religiøse praksis m.m ikke måtte stride mot islamske prinsipper.

Loven inneholder også regler om eksempelvis lufting, kostnadsfrie helsetjenester, besøk, korrespondanse, permisjoner, samt tilretteleggelse av forholdene for studium og arbeidstrening.

Hertil kommer at anstaltslederen kun kan begrense de innsattes rettigheter hvis orden, disiplin og sikkerhet ved anstalten er i fare.³⁶ I ekstraordinære tilfeller har han selvstendig kompetanse til å iverksette slike begrensninger, men han må i så fall innhente etterfølgende godkjenning fra justisministeren og generaldirektøren innen 24 timer etter at vedtaket ble iverksatt.³⁷

Naturlig nok har loven også restriksjoner på bruk av makt mot innsatte. Slik makt skal bare anvendes som en siste utvei ved rømming, når den innsatte ikke etterfølger pålegg, angriper andre eller forårsaker uorden.³⁸

Disiplinærreaksjoner kan for sin del anvendes når den innsatte bryter reglene for orden og disiplin. I disse tilfellene kan anstaltslederen velge blant irrettesettelse på tomannshånd eller i nærvær av andre innsatte, inndragelse av retten til arbeid eller deltakelse i andre fellesaktiviteter for opp til 15 dager, eller inndragelse av permisjon. Her er det også gitt enkelte særregler for gravide og ammende mødre, samt unge opp til 25 år.

Den nærmere regulering av når den innsatte kan holdes atskilt fra de øvrige innsatte fremgår av artikkel 40. Her følger det at den innsatte kan undergis slik behandling ved kroniske helseplager, samt under et vedvarende opprør som forhindrer de ansatte i å benytte andre rettlige virkemidler.³⁹ Tilsvarende når vedkommende avhøres eller det er gitt hjemmel for slik atskillelse i annen lovgivning.

Som en kuriositet kan det nevnes at anstaltene i noen grad kan tilby husly for personer som er blitt alvorlig truet, dersom vedkommende fortsatt anses for å være i alvorlig fare.⁴⁰

Regelverket legger også opp til ekstern kontroll med at det overholdes. Den innsatte har følgelig rett til å fremsette muntlige og skriftlige klager til anstaltslederen og andre relevante myndigheter. Den lokale statsadvokaten skal dessuten føre tilsyn med rettmessigheten av anstaltens vedtak og kontrollere dens håndheving av menneskerettighetsstandardene.

³³ Artikkel 20 (2).

³⁴ Artikkene 20 (2) og 21.

³⁵ Artikkel 34.

³⁶ Artikkel 4 (1).

³⁷ Artikkel 4 (2).

³⁸ Artikkel 46 (1).

³⁹ Oversettelsen er her noe uklar.

⁴⁰ Artikkel 53.

Anstaltene er pålagt å følge hans føringer i så hensende.⁴¹ I tillegg skal det opprettes en tilsynskomite med formål å overvåke behandlingen av de innsatte, samt håndhevelsen av ro og orden i anstalten. Denne komiteen skal besøke anstalten én gang hver 15. dag og den skal avgi rapport til generaldirektøren. Rapporten går så til justisministeriet som igjen oversender den til høyrådet for eventuelle rettslige skritt.⁴²

Noen kontroll skjer også mer indirekte ved at NGOer og andre organisasjoner gis tillatelse til å besøke anstaltene. Tilsvarende ved familiens og slektens rett til å besøke den innsatte.

Når det gjelder infrastruktur som skal brukes til straffegjennomføring, fremhever loven at eksisterende steder for frihetsberøvelse skal tilpasses gjeldende FN normer og standarder, mens nye steder skal oppføres i tråd med islamske prinsipper og de ovennevnte FN normer og standarder.

Det fremstår som klart at regelverket har behov for ytterligere utpensling, mens spørsmålsteget også kan stilles ved muligheten for å omsette regelverket i praksis over det ganske land.⁴³

Noen utfordringer

En av hovedutfordringene for Afghanistan og det internasjonale samfunnet er å etablere et rettssamfunn etter internasjonal standard som også er tilpasset de lokale afghanske forhold. Dette fordrer en tiltagende støtte til sivil infrastruktur og sivile institusjoner, herunder fengselsvesenet. Denne prosessen vanskeliggjøres av at sentralmakten er svak og at den i tillegg må virke i en labil sikkerhetsmessig situasjon - NATO anslo i vår at kun 60 % av landet var relativt sikkert.⁴⁴

Nært beslektet er omfanget på Afghanistans sorte økonomi, de lave skatteinntekter, lave offentlige lønninger og den utstrakte korrupsjonen. Enn videre bekles offentlige stillinger ofte på bakgrunn av bekjentskap istedenfor kunnskaper og ferdigheter innen det respektive fagområdet. I denne situasjonen bidrar den internasjonale tilstedeværelsen ikke alltid til at rett person havner på rett plass: Eksempelvis avlønnes tolkene hos FN og ISAF så godt at velkvalifiserte afghanere foretrekker slike arbeidsgivere fremfor de lokale myndighetene, herunder også fengselsvesenet.

⁴¹ Artiklene 22 og 51.

⁴² Etter artikkel 52 (2) er også justisministeriet gitt fullmakt til å ta enkelte rettslige skritt i slike saker.

⁴³ For en mindre oppløftende beskrivelse av situasjonen ved fengslet for menn i Herat, se Gutsch, op.cit., fn 20, 64.

⁴⁴ Hans Hoyng og Susanne Koelbl, NATO – "Die Bösen rauswerfen", intervju med general John Craddock, 19 Der Spiegel 2007, 108-110, 109.