



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Til høringsinstansene
ifølge vedlagte liste

Deres ref.

Vår ref.
201101620 D TRH

Dato
17.6.2011

Høringsforslag om prøveløslatelse av utenlandske innsatte som utvises med varig innreiseforbud, og gjeninnsetting av utenlandske innsatte på reststraff ved ulovlig retur

1. HØRINGSFORSLAG, HØRINGSFRIST OG HØRINGSINSTANSER

Vi ber om høringsinstansenes uttalelse til *forslag* om

- halvtidsløslatelse av utenlandske innsatte som utvises med varig innreiseforbud (hjemle ordningen i ny § 42a i straffegjennomføringsloven)
- gjeninnsetting av utenlandske innsatte på reststraff ved ulovlig retur (endre straffegjennomføringsloven § 43 første ledd ved å føye til et nytt annet punktum)

Høringsfristen er **mandag 19. september 2011**. Høringsuttalelser sendes til Justisdepartementet, Kriminalomsorgsavdelingen, postboks 8005 Dep, 0030 Oslo.

Liste over *høringsinstanser* følger som vedlegg 1. Høringsinstansene må selv vurdere om det er behov for å forelegge høringsnotatet for andre underliggende etater og organer enn dem som er særskilt nevnt i listen over høringsinstanser.

Høringsbrevet og listen over høringsinstanser er også tilgjengelig på regjeringens hjemmeside www.regjeringen.no (velg "Dokumenter" og "Høringer").

2. PRØVELØSLATELSE AV UTENLANDSKE INNSATTE SOM UTVISES MED VARIG INNREISEFORBUD

2.1 Bakgrunn

Andelen utenlandske innsatte i norske fengsler har økt betydelig de senere år. Det satt 2. mars 2011 tilsammen 1209 utenlandske innsatte i norske fengsler, hvorav 689 var domfelte. 39 var nordiske borgere som automatisk vil bli overført til hjemlandet. Av de resterende 650 utenlandske innsatte har knapt 170 en dom på over ett år og er borger av land som har ratifisert tilleggsprotokollen til overføringskonvensjonen, og som dermed kan tvangsoverføres til hjemlandet. Flere av disse kvalifiserer ikke til soningsoverføring på grunn av utholdt varetekt før rettskraftig dom. Anslagsvis 3–400 utenlandske domfelte faller derfor utenfor målgruppen for soningsoverføring. Samtidig er det stort behov for varetekts- og soningskapasitet på tross av høy kapasitetsutnyttelse i norske fengsler.

Regjeringens mål er at flest mulig utenlandske innsatte skal overføres til soning i sitt hjemland da de ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet. Antallet soningsoverføringer har variert de siste årene. I 2007 ble 26 utenlandske innsatte overført til soning i hjemlandet, i 2008 12, i 2009 30 og i 2010 41. Det arbeides kontinuerlig for å effektivisere saksbehandlingsrutinene for å øke antallet overføringer, men på tross av dette er tallene fortsatt lave. Dette skyldes delvis begrensninger i regelverket, men også kompliserte og tungroddede saksbehandlingsprosedyrer, ikke minst i mottakerlandet. Regjeringen arbeider for å inngå flere bilaterale avtaler om soningsoverføring for å forenkle saksbehandlingen. I september 2010 ble det undertegnet en bilateral avtale mellom Norge og Romania og tilsvarende avtaler med Litauen og Latvia er undertegnet våren 2011. På sikt ønsker regjeringen å få til en tilslutning til EUs rammebeslutning om soningsoverføring.

Slik reglene om soningsoverføring er i dag, ser departementet et stort behov for supplerende virkemidler for å redusere antallet utenlandske innsatte i norske fengsler.

2.2 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 42 regulerer løslatelse fra fengselsstraff. Loven viderefører i all hovedsak bestemmelsene i fengselsloven av 1958, men lovfester kriterier for skjønnsutøvelsen. Innsatte med dommer under 74 dager skal utholde fengselsstraffen til endt tid. Ved dommer av lengre varighet kan prøveløslatelse innvilges, men innsatte skal ikke prøveløslates hvis det ansees å være utilrådelig. Ved tilrådelighetsvurderingen skal kriminalomsorgen vektlegge domfeltes atferd under straffegjennomføringen og faren for at domfelte skal begå nye straffbare handlinger. Innsatte har derfor ikke noe "rettskrav" på å bli løslatt.

Praksis etter fengselsloven var at tilnærmet alle ble prøveløslatt etter å ha utholdt 2/3 av straffetiden. Kriminalomsorgen avsto søknader om prøveløslatelse når domfelte var

siktet/tiltalt for nye straffbare forhold, eller i situasjoner hvor vedkommende hadde utvist en særdeles dårlig atferd i fengsel. Denne praksisen ble innskjerpet først på slutten av 90-tallet og videreført gjennom ikraftsettingen av straffegjennomføringsloven mars 2002. Hovedtyngden (75 %) av de innsatte som kvalifiserer til prøveløslatelse, blir imidlertid fortsatt løslatt ved 2/3 tid. I tillegg blir mange som i utgangspunktet gis avslag, prøveløslatt mellom 2/3 tid og endt tid. Avslag på prøveløslatelse er som regel begrunnet med fare for nye straffbare handlinger, eller at innsatte har hatt mange disiplinærbrudd under soning.

Etter straffegjennomføringsloven § 42 tredje ledd kan domfelte løslates etter halv tid når særlige grunner tilsier det. Hovedanvendelsesområdet for slik løslatelse er situasjoner hvor det fremstår som svært tyngende for domfelte å gjennomføre hele straffen. Det kan for eksempel være tilfellet der domfelte har ”betydelige helseproblemer”, eller at det foreligger tungtveiende grunner knyttet til familie/barn. Tidligere kunne hensynet til rehabilitering/positiv utvikling begrunne løslatelse etter halv tid. Dette alternativet ble imidlertid sjelden brukt, - og i dag vil det være lite aktuelt, da man kan benytte straffegjennomføringsloven § 16 for å oppnå samme formål. Etter § 16 kan domfelte overføres til straffegjennomføring i hjemmet etter halv tid for å understøtte rehabilitering og positiv utvikling.

Tidligere hadde man en generell ordning hvor utlendinger som skulle utvises, kunne bli løslatt mellom ½ tid og 2/3 tid. Begrunnelsen for denne ordningen var at utenlandske innsatte ble ansett for å ha en tyngre soning enn andre innsatte pga. liten tilknytning til Norge, språkproblemer, lite besøk, dårlige muligheter til å oppnå permisjoner mv. Denne ordningen er nå opphevet.

Det er adgang til å bli løslatt kort tid før man ellers kan bli det etter straffegjennomføringsloven § 42 fjerde ledd. Denne adgangen er ment å ivareta domfeltes behov for eksempel i situasjoner hvor innsatte skal begynne på skole, starte i ny jobb, av hensyn til familiesituasjonen mv. Selv om dette er en hjemmel som i utgangspunktet er ment å ivareta den domfelte selv, antas det at innsatte kan løslates før tiden også av administrative hensyn knyttet til kriminalomsorgens behov og drift. I forbindelse med avvikling av soningskøen ble denne hjemmelen brukt som grunnlag for en generell ordning med tidligere løslatelse. Det er også alminnelig antatt at innsatte kan bli løslatt etter denne bestemmelsen for å gi plass til varetektsinnsatte som sitter i politiarrest. Slik løslatelse skjer nå etter individuelle vurderinger for å gi plass til varetekt. Adgangen til fremskutt løslatelse kan også anvendes på innsatte som ikke kvalifiserer til prøveløslatelse pga. for kort dom (under 74 dager).

Etter opphevelsen av ordningen med 7/12 løslatelse for utenlandske innsatte har straffegjennomføringsloven med underliggende regelverk ingen særregler for denne gruppen. Et unntak er straffegjennomføringsloven § 42 sjette ledd som sier at løslatelse kan gjøres betinget av at utvisningsvedtak blir iverksatt. Denne bestemmelsen er nå under vurdering etter at Sivilombudsmannen i en konkret sak har reist tvil om regelen

lar seg forene med EMK artikkel 5. Som en oppfølging av denne saken har KSF i rundskriv 6/2010 endret praksis ved prøveløslatelse av utenlandske innsatte med utvisningsvedtak. I henhold til rundskrivet kan kriminalomsorgen ikke lenger nekte prøveløslatelse alene på det grunnlag at transport til hjemlandet ikke kan gjennomføres samtidig med løslatelsen.

2.3 Departementets foreløpige vurderinger

Som et supplement til reglene om soningsoverføring foreslår departementet en ordning med tidligere løslatelse av utenlandske innsatte som er utvist med varig innreiseforbud. Dette vil innebære at innsatte med *varig* innreiseforbud kan løslates på prøve når halv tid og minst to måneder av straffen er gjennomført. Denne gruppen innsatte skal ikke tilbakeføres til det norske samfunnet og vil i liten grad ta del i de rehabiliteringstiltakene som er innrettet mot tilbakeføring. Det foreslås at ordningen ikke skal omfatte utenlandske innsatte med dommer over ett år som kan overføres til soning i hjemlandet etter gjeldende regelverk.

Forslaget gjelder ikke de mest alvorlige forbrytelsene. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvordan denne avgrensingen kan presiseres i loven. En mulighet er å avgrense etter domslengde, for eksempel slik at ordningen bare gjelder for dem med straffer inntil 10 år. En annen mulig avgrensning er å gi retningslinjer for skjønnsutøvelsen for å fange opp de alvorligste sakene uten å angi noen domslengde. Det kan imidlertid være vanskelig å gi tilstrekkelig presise kriterier for skjønnsutøvelsen.

Fordelen med en tidsbegrensning er at den vil gi en praktikabel regel for forvaltningen. En lempe ved å avgrense ordningen til domslengden er at den kan gi urimelige utslag i enkelttilfelle. Dette kan imidlertid avhjelpes ved å supplere hovedregelen med en unntaksbestemmelse for dommer som overstiger den angitte grensen. Unntaksbestemmelsen kan eventuelt kombineres med å løfte beslutningskompetansen, slik at den legges til kriminalomsorgens regioner som første instans med KSF som klageinstans.

Departementet går i utgangspunktet inn for at ordningen avgrenses med en hovedregel knyttet til domslengde kombinert med en unntaksbestemmelse (se lovforslag i kapittel 4).

En høy andel av de utenlandske innsatte har ikke en slik tilknytning til Norge at de kvalifiserer til progresjon og alternative soningsformer som straffegjennomføring med elektronisk kontroll, overføring til behandlingsinstitusjon eller straffegjennomføring utenfor fengsel ved utholdt halv tid. Mange aktivitetstilbud i fengsel er også dårlig tilpasset utenlandske innsattes behov. Dette gjelder særlig for gruppen utenlandske innsatte som blir utvist med varig innreiseforbud. For eksempel vil det ofte være en forutsetning for inntak i rusmestringsenheter at man har pasientrettigheter.

Etter departementets syn er det hensiktsmessig med en klar hjemmel for ordningen med halvtidsløslatelse og foreslår ordningen regelfestet i straffegjennomføringsloven ny § 42a. Betingelsen for slik løslatelse vil være at domfelte ikke kvalifiserer til soningsoveføring, og aksepterer å returnere frivillig samtidig med løslatelsen. Det er viktig å motvirke at innsatte som løslates etter denne ordningen, returnerer til Norge etter å ha blitt løslatt. Det er derfor også behov for en hjemmel i straffegjennomføringsloven som gir adgang til å gjeninnsette utenlandske innsatte på reststraffen ved eventuell ulovlig retur. Se pkt. 3 nedenfor hvor departementet foreslår slike regler om gjeninnsetting.

Flere frivillige returer vil frigi fengselsplasser og innebære mindre press på utlendingsforvaltningen, da uttransporteringen kan gjennomføres uavhengig av rettskraftig utvisningsvedtak og med mindre vakthold. Frivillig retur kan dessuten gjennomføres uavhengig av om utlendingen kunne påberopt et vern mot utsendelse, jf utlendingsloven kapittel 9.

En ordning med tidligere løslatelse for utenlandske innsatte vil innebære et gode for de innsatte som omfattes av ordningen og som normalt bare kan søke om løslatelse etter at 2/3 av straffen er gjennomført. Det kan hevdes at å løslate utenlandske innsatte etter halv tid er sterkt urimelig. Dette gjelder særlig for innsatte med lange dommer, hvor avkortningen i straffen kan bli betydelig. Det kan derfor tenkes situasjoner hvor lang avkortning i straffen vil stride mot allmennhetens rettsoppfatning.

Ordningen departementet foreslår i lovutkastet, legger på denne bakgrunn ikke opp til at prøveløslatelse skal skje automatisk. Etter utkastet kan kriminalomsorgen fortsatt nekte prøveløslatelse hvis løslatelsen samlet sett kan virke urimelig eller støtende. Straffens lengde vil her være et viktig skjønnsmoment i helhetsvurderingen. Departementet peker også på at dette er en gruppe innsatte som ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet, som ikke kan soningsoverføres, som i liten grad vil kunne nyttiggjøre seg tilbud i kriminalomsorgen og som derfor antas å sone tyngre enn mange andre innsatte.

3. GJENINNSETTING AV UTENLANDSKE INNSATTE PÅ RESTSTRAFF VED ULOVLIG RETUR

3.1 Hjemmel for gjeninnsetting

Straffegjennomføringsloven har ingen regler om gjeninnsetting av utenlandske innsatte på reststraff ved ulovlig retur til Norge.

Etter *departementets* syn bør straffegjennomføringsloven ha hjemmel for gjeninnsetting av utenlandske innsatte på reststraff ved ulovlig retur. Departementet foreslår slik hjemmel i straffegjennomføringsloven § 43 første ledd nytt annet punktum. Returnerer

prøveløslatte til Norge, kan regionalt nivå bringe saken inn for tingretten med begjæring om gjeninnsetting i fengsel for hel eller delvis fullbyrding av reststraffen.

§ 43 første ledd nytt annet punktum kan lyde:

Dersom en prøveløslatt med varig innreiseforbud returnerer til Norge, kan regionalt nivå bringe saken inn for tingretten med begjæring om gjeninnsetting i fengsel for hel eller delvis fullbyrding av reststraffen.

3.2 Registrering av utenlandske innsatte med resttid

Hjemmel for gjeninnsetting er imidlertid ikke tilstrekkelig for å motvirke at prøveløslatte utenlandske innsatte returnerer ulovlig til Norge. Det er også nødvendig å sikre at myndighetene skal kunne oppdage ulovlig retur i prøvetiden for løslatelsen, som løper frem til den idømte straffen er gjennomført i sin helhet, jf. straffegjennomføringsloven § 42 niende ledd. Det er derfor behov for å registrere prøveløslatte utenlandske innsatte med resttid.

Justisdepartementet mener at de omtalte personene bør registreres i politiets etterlysningsregistre. Domfelte vil riktig nok ikke være etterlyst for å sone reststraffen før vedkommende krysser grensen, men etterlysningen vil være aktiv når vedkommende befinner seg i Norge. Disse registreringene må derfor merkes for at politiet skal vite at etterlysningen bare gjelder dersom man treffer på vedkommende i Norge.

Justisdepartementet utarbeider for tiden forskrift til politiregisterloven og tar sikte på å sende utkast til forskrift om politiets registre på høring i løpet av høsten 2011. Som ledd i dette arbeidet, vil departementet innarbeide forslag til løsninger som vil ivareta behovet for å registrere og utlevere opplysninger om utenlandske domfelte som er prøveløslatt og utvist fra Norge.

4. OVERSIKT OVER MULIGE LOVENDRINGER I STRAFFEGJEN- NOMFØRINGSLOVEN

Ny § 42a kan lyde:

Løslatelse av utenlandske innsatte som skal utvises med varig innreiseforbud

Kriminalomsorgen kan prøveløslate utenlandske innsatte (ikke norske statsborgere), som er utvist når halvparten og minst 2 måneder av straffen er gjennomført, hvis de er utvist med varig innreiseforbud. Ordningen gjelder ikke de mest alvorlige forbrytelsene.

Prøveløslatelse kan gis når:

- a) innsatte godtar utvisningsvedtaket og ikke motsetter seg uttransportering,*
- b) innsatte søker om prøveløslatelse før tiden,*

c) løslatelsen etter en konkret vurdering ikke anses utilrådelig, og

d) utvisningen kan iverksettes samtidig med løslatelsen.

Kriminalomsorgen skal nekte prøveløslatelse hvis løslatelsen samlet sett vil virke urimelig eller støtende. Straffens lengde er et viktig skjønnsmoment i helhetsvurderingen.

Ordningen omfatter ikke innsatte med soningstid over ett år som kan overføres til soning i hjemlandet etter gjeldende regelverk for soningsoverføring.

§ 43 første ledd nytt annet punktum kan lyde:

Dersom en prøveløslatt med varig innreiseforbud returnerer til Norge, kan regionalt nivå bringe saken inn for tingretten med begjæring om gjeninnsetting i fengsel for hel eller delvis fullbyrding av reststraffen.

5. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Den foreslåtte ordningen vil frigi fengselsplasser, men det er usikkert hvor mange i målgruppen på 300-400 som vil søke løslatelse. Innsettelser på reststraff må også påregnes. En ordning med tidligere løslatelse av utenlandske innsatte vil likevel frigjøre et ikke ubetydelig antall fengselsplasser og derfor bidra til å avhjelpe den svært anstrengte varetekts- og kapasitetssituasjonen kriminalomsorgen har. I en situasjon med press på fengselsplasser, vil plassene bli fylt opp. Det vil derfor ikke kunne realiseres innsparinger i kriminalomsorgen som følge av forslaget. Innsparingen vil kun finne sted dersom forslaget medfølges av nedleggelse av plasser. Den foreslåtte ordningen antas ikke å ha administrative konsekvenser av betydning.

Med hilsen

Marianne Vollan e.f.
ekspedisjonssjef

Sissel Kofoed
avdelingsdirektør

Vedlegg 1

HØRINGSINSTANSER

Arbeidsdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Finansdepartementet
Utenriksdepartementet

Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten
Politidirektoratet

Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Kriminalomsorgsregionene
Kriminalomsorgens utdanningssenter
Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT)

Regjeringsadvokaten
Sivilombudsmannen
Barneombudet
Likestillings- og diskrimineringsombudet

Amnesty International Norge
Den Norske Advokatforening
Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)

Forsvarergruppen av 1977
Institutt for menneskerettigheter, UiO
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jusshjelpa i Nord-Norge
Juss-Buss
Jussformidlinga i Bergen
Kontoret for fri rettshjelp
Kriminalomsorgens Yrkesforbund
Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Politiets Fellesforbund
Rettspolitisk forening