



RIKSADVOKATEMBETET
Jnr: Pa 2011-00330-005
12. SEPT. 2011
Arkiv: 584
Saksbeh: GKL

HORDALAND STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 8003 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:11-330 GKL

Vår ref.: 11-109 ESN/etj

12. september 2011

HØRING – PRØVELØSLATELSE AV UTENLANDSKE INNSATTE SOM UTVISES MED VARIG INNREISEFORBUD, OG GJENINNSETTING AV UTENLANDSKE INNSATTE PÅ RESTSTRAFF VED ULOVLIG RETUR

Forslaget om ny § 42 a i straffegjennomføringsloven er slik den foreslås, ikke ment å gjelde de "mest alvorlige forbrytelsene". Videre er det i forslaget lagt en mulighet for kriminalomsorgen til å nekte prøveløslatelse etter bestemmelsen "hvis løslatelsen samlet sett vil virke urimelig eller støtende".

En ser intet i høringsforslaget om hvordan en skal definere "de ikke mest alvorlige forbrytelsene". En registrerer at det i høringsbrevet foreslås et alternativ der ordningen bare skal gjelde for dem med idømte straffer inntil 10 år. Et annet forslag overlater til kriminalomsorgen å vurdere alvoret i forbrytelsene uten å angi noen begrensende domslengde. Forslaget fremstår særdeles lite betryggende. For saker med utmålt straff opp mot 10 års fengsel tilsier straffens lengde at den bakenforliggende forbrytelse må anses alvorlig. Samtidig vil det lett oppfattes både urimelig og støtende å korte ned straff av slik lengde.

Straff utmåles som kjent av domstolen etter en konkret vurdering av den pådømte handling i lys av gjeldende rettspraksis og forhold knyttet til handling og gjerningsmann. Det gjøres et nitid arbeid for å justere nivået for ulike handlinger og hensynta de individuelle forhold i domstolen. En kan stille spørsmål ved verdien av dette arbeid dersom det i etterkant ved fullbyrdelse av dommen, skal være opp til kriminalomsorgen å vurdere hvor meget av dommen som faktisk skal sones ut fra mer eller mindre presise kriterier. Slik det fremstår i høringsbrevet er kriteriene meget upresise og forslaget følgelig tilsvarende urovekkende.

All den tid forslaget tilsynelatende er ment å skulle gjelde for dommer av flere års varighet mot utenlandske forbrytere uten tilknytning til Norge, må det antas å få meget stor betydning. Kriminalitet begått av utlendinger uten tilknytning til Norge er det absolutt mest økende problem i den norske strafferettskjeden. En undersøkelse foretatt av Oslo statsadvokatembeter i 2010 av 72 varetektsfengslingsaker i Oslo og Søndre Buskerud politidistrikt viste at 74% av de fengslede i Oslo politidistrikt var uten tilknytning til Norge og 83% av de fengslede i Søndre Buskerud politidistrikt var uten tilknytning til Norge. Fra Hordaland politidistrikt kjenner en til at problemstillingen er lik. Den prosentvise andel av innsatte i varetektsfengsel uten tilknytning til Norge vil rimeligvis variere, men har gjennom de siste år vært kraftig økende og det kan nevnes at våren 2011 var på et tidspunkt 60 av 67 varetektsinnsatte på seksjon for organisert kriminalitet i Hordaland politidistrikt av utenlandsk opprinnelse. Forslaget må altså antas å få betydning for svært mange innsatte om det vedtas.

All den tid ”de mest alvorlige forbrytelser” i forhold til forslaget ikke er definert, er det vanskelig å vite hvor en i praksis har tenkt å legge skillet. Det som dominerer fengselspopulasjonen for så vidt angår utlendinger uten tilknytning til Norge, synes, basert på porteføljer her, å være bl.a. en blanding av mobile vinningskriminelle, narkotikainnførere og -omsettere med større eller mindre grad av organisering, personer i befatning med menneskehandel med seksuell utnyttelse, tvangsarbeid eller vinningsforbrytelser som formål. Regjeringen har gjennom i Stortingsmelding nr. 7 (2010-2011) tatt til orde for å bekjempe organisert kriminalitet. Det heter i Stortingsmeldingen på s. 95 at ”pr. i dag er ca 30% av de innsatte i norske fengsler utenlandske statsborgere. Mange av disse personene har ikke tilknytning til Norge, men kommer hit sannsynligvis med den hensikt å begå kriminalitet.” Riksadvokaten har i rundskriv nr. 1 for 2011 på s. 4 tatt til orde for at påtalemyndighetens straffepåstander særlig skal legge vekt på straffeskjerpene omstendigheter ved aktive mobile vinningskriminelle også der hvor strl. § 60 a ikke gir anvendelse. Det finnes for øvrig en rekke forskjellige prosjekter i regi av Kripes, Politidirektoratet og lokale politidistrikter i arbeidet mot utenlandske tyveribander. Gjennom nedsettelse av kompetansegruppe mot menneskehandel er arbeidet mot menneskehandel intensivert og arbeidet for et hevet straffenivå for disse forbrytelser igangsatt. Dette kommer i tillegg til de øvrige arbeider som er utført for å heve straffenivået i forhold til narkotikaomsetning og -innførsel med profesjonelt preg.

Det intensive arbeidet som føres mot disse kriminalitetsområdene som domineres av utenlandske lovbrøtere, skal etter planen resultere i pågripelser, dommer og påfølgende soning av dommene. Straffenivået for de som gjester Norge med det for øye å begå kriminalitet er etablert basert på uttalelser fra Stortinget, riksadvokaten og Justisdepartementet. I Rt. 2000 s. 2030 heter det

”etter min mening skiller denne saken seg fra tidligere saker i Høyesterett om grove tyverier av betydelige verdier. Gjerningsmennene er utlendinger som under falsk identitet har kommet til Norge nettopp for å begå grove tyverier, og som umiddelbart forlater landet med utbytte. Det må legges til grunn at de domfelte hadde kontaktnett for omsetning av stjalne ur. Straffbare forhold av denne karakter og omfang må medføre langvarig fengselsstraff”.

Det vises også til Høyesteretts dom av 24. mai då., HR-2011-1049-A avsnitt 20 der det under henvisning til ovenstående sitat heter

Også i vår sak er det tale om det som kan kalles mobile vinningskriminelle, som kjem raskt inn i landet, og som forsvinn like raskt både sjølve og med utbytte. Slike handlingar utgjer eit alvorlig strafferettsleg problem som det er nødvendig å reagere strengt mot”.

Bakgrunnen for å ville bruke store ressurser på å pågripe og dømme nettopp disse gruppene kriminelle, er at aktiviteten de utviser utgjør et samfunnsproblem. Begrunnelsen for å skjerpe straffene og etablere meget streng praksis i domstolene mot disse kriminelle er for å oppnå allmennprevensjon og individualprevensjon. Det foreliggende forslag om prøveløslatelse på halv tid for utenlandske innsatte synes å virke mot begge disse hensyn. Allerede er det i enkelte utenlandske miljøer en oppfatning av at Norge er et lukrativt land å begå kriminalitet i. Det kan umulig være forenlig med den taktikk som ligger bak arbeidet med å øke straffene for å styrke avskrekking allment og individuelt, at straffene administrativt halveres for

akkurat denne gruppen kriminelle etter at de er dømt.

Prøveløslatelse fra en norsk dom kan normalt ikke skjer der det er fare for gjentakelse, jfr straffegjennomføringsloven § 42, 5. ledd. For de domfelte det her er snakk om, må gjentakelsesfaren som regel sies å være stor. En opplever både for vinningskriminelle og narkotikakriminelle av denne kategori at de kommer tilbake til Norge gjerne med ny identitet etter å ha blitt løslatt fra tidligere dom. Skjønt dette indikerer at verken allmennprevensjon eller individualprevensjon når frem til de aktuelle kriminelle, gjør også inkapassitering seg gjeldende som et argument for å sone straffen fullt ut. Så lenge disse forbryterne er i fengsel, begår de ikke nye straffbare handlinger verken i Norge eller andre steder. Det er utvilsomt slik at et norsk fengselsopphold vil være betydelig mindre skremmende for mange utenlandske forbrytere enn en tilsvarende soning i hjemlandet. Det fortjenestefulle arbeidet som pågår med å inngå avtaler om soningsoverføring til hjemlandet, bør fortsette og gjerne intensiveres. I mellomtiden ligger imidlertid neppe løsningen i å gjøre en norsk pågripelse og dom enda mindre avskrekkende ved å korte ned på soningstiden. Tidligere løslatelse vil for svært mange utenlandske domfelte medføre tidligere retur til videre kriminell aktivitet og således være i strid med prøveløslatelsesinstituttet i seg selv. Det kan i denne sammenheng vises til at svært mange utenlandske domfelte i Hordaland politidistrikt har vært varetektsfengslet frem til dom med begrunnelse i bl.a. gjentakelsesfare. En tidligere løslatelse vil således neppe være i samsvar med § 42's intensjoner hva angår tilrådelighet.

En ser ytterligere problemer ved forslaget knyttet til at det må forventes å skape øket fremmedhat idet etnisk norske domfelte vil oppleve forskjellsbehandling i forhold til utenlandske domfelte. Forslaget må videre forventes å virke betydelig demotiverende på alle aktører i straffesakskjeden frem til fullbyrdelse. Det er lagt ned betydelig arbeid i å etterforske lovbrudd, pågripe gjerningsmenn, holde dem fengslet til dom og gjennomføre hovedforhandlinger gjerne med krevende bevisførsel og utstrakt argumentasjon for adekvat reaksjon. At gjerningsmannen deretter ikke inkapassiteres mer enn halvparten av den tiden en har oppnådd dom for, må forventes å få betydning for motivasjonen til de som arbeider med denne type problemstillinger. Det er et dårlig signal til de berørte etater som gjør en krevende jobb under vanskelige forhold.

Forslaget må videre forventes å føre til at det i de områder hvorfra det allerede reiser kriminelle til Norge, spres en oppfatning av at kriminalitet i Norge nå er ytterligere lukrativt fordi straffene halveres om du reiser hjem igjen.

Forslaget får en til å reise spørsmålet om det forskjellige elementer i straffesakskjeden er i takt med hverandre. Det synes som et praktisk/økonomisk problem med hensyn til soningsavvikling i kriminalomsorgen nå søkes løst ved at en reduserer effekten av det arbeidet den øvrige del av kjeden legger ned. Til dette kommer befolkningens forventninger om effektive tiltak mot en bølge kriminalitet som oppfattes integritetskrenkende. Straffeskjerpelsene for en rekke typer kriminalitet, særlig volds- og seksualforbrytelser, men også som ovenfor beskrevet mer omfattende vinningsforbrytelser og andre integritetskrenkende forbrytelser, har selvfølgelig medført et øket press på kriminalomsorgen med et økende behov for soningsplasser. Den bølge av utenlandsk kriminelle som har kommet til Norge den senere tid har også medført øket behov for lukkede varetektsplasser. Ingen av disse faktorer er nye og de er hyppig påpekt tidligere. Når en etter hvert har fått etablert et apparat som fremstår effektivt mot denne type handlinger og derved får flere pågripelser, fengslinger og påfølgende dom, må den naturlige konsekvens være at det bygges flere fengselsplasser og etableres flere lukkede soningsplasser.

Vedlagt følger også Hordaland politidistrikts høringsuttalelse sendt til Politidirektoratet. Politidistriktet gir også uttalelse om den antagelse at frivillig retur av utenlandske domfelte vil frigi uttransporteringskapasitet. Gevinsten ved forslaget synes slik politidistriktet vurderer det som liten. Hva angår forslag om gjeninnsetting og registrering, vises til politiets uttalelse som en i sin helhet slutter seg til.

HORDALAND STATSADVOKATEMBETER,

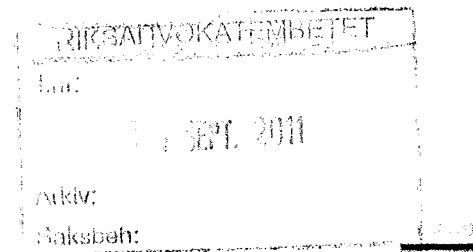


Eirik Stolt-Nielsen

Vedlegg



POLITIET



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

<i>Deres referanse</i>	<i>Vår referanse</i>	<i>Dato</i>
2011/01719	2011/02527-2 541	11.08.2011

Høring - Prøveløslatelse av utlenlandske innsatte som utvises

1. Innledning. Sammendrag

Slik utviklingen i kriminalitetsbildet har vært de siste årene, tyder mye på at kriminalitet begått av utlendinger uten nevneverdig tilknytning til Norge, vil fortsette å være et stort samfunnsproblem, og en av hovedutfordringene innen kriminalitetsbekjempelsen. Det er bør ikke være tvil om at en effektiv bekjempelse av denne type kriminelle også forutsetter at kriminalomsorgen er i stand til å skaffe til veie nok varetektsplasser i nærhet av det lokale politidistrikt. Det er vel kjent at dagens varetektssituasjon ikke på noen måte er tilfredsstillende, verken lokalt i Hordaland eller nasjonalt.

Hordaland politidistrikt er som det fremgår nedenfor, svært skeptisk til forslaget om å åpne for prøveløslatelse etter halv tids soning. Vårt viktigste ankepunkt, er at forslaget vil bidra til å svekke innsatsen mot den kriminaliteten disse utledningene begår i Norge og andre land i Europa. Forslaget tar dessuten heller ikke hensyn til at den organiserte kriminaliteten er grenseoverskridende, og at de utviste kriminelle utledningene kan komme til å utøve kriminaliteten i andre land.

Andre tiltak er langt mer å foretrekke. Det ene vi vil anbefale er at det må iverksettes bygging av flere lukkede fengselsplasser i nærheten av de lokale politihus og domstoler. Det andre er at arbeidet med å få til effektive ordninger for soningsoverføring intensiveres. Vi har med glede merket oss at det er inngått bilaterale avtaler med Litauen og Latvia. Selv om eksisterende avtaler pr i dag ikke gir stor uttelling, er det arbeidet som her er startet av stor viktighet. På lang sikt er det å håpe at det kan være mulig å få til mer effektive overføringsordninger som også vil kunne bidra til at kriminalitet begått fra norske fengsler kan reduseres.

Hordaland politidistrikt

2. Nærmere om forslaget om prøveløslatelse etter halv tid - trekk ved kriminaliteten, norsk kriminalpolitikk og tiltak for å begrense og bekjempe kriminalitet begått av utenlandske kriminelle

Forslaget om prøveløslatelse etter halv tid må sees i lys av særtrekk ved kriminalitet begått av utenlandske kriminelle og overordnet norsk kriminalpolitikk, samt iverksette eller foreslåtte tiltak for å begrense og bekjempe kriminalitet begått av utenlandske kriminelle.

Etter vår oppfatning synes forslaget å mangle en helhetlig kriminalpolitisk forankring. Det fremgår da også av høringsnotatet at forslaget først og fremst fremmes for å frigi plass i fengslene. Det er all grunn til å advare mot lettvinne løsninger som ikke er kriminalpolitisk faglig begrunnet, men utelukkende basert på snevre økonomiske vurderinger. I et bredere samfunnsøkonomisk perspektiv, er det heller neppe lønnsomt å prøveløslate utenlandske fanger før tiden med det for øye å spare fengselsplasser.

Det er grunnleggende at de fengselsdommer som avsies, avspeiler alvoret i de kriminelle handlingene, og at det i vurderingen av en eventuell prøveløslatelse før endt tid, også for utenlandske statsborgere, legges vekt på faren for gjentakelse. Vi mener dessuten at det er viktig å se faren for gjentakelse i et internasjonalt perspektiv. Nemlig slik at Norge vil ha en forpliktelse til se hen til muligheten for at vedkommende ved prøveløslatelse kan komme til å begå kriminalitet også i et annet land enn Norge.

En slik tilnærming er da også best i tråd med de prinsipper Regjeringen skisserer i stortingsmeldingen "*Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*" (2010-211). Fra Justisdepartementets pressemelding av 17.12.2010 heter det at det skal satses på "*styrket internasjonalt samarbeid og økt samhandling for å ta de mobile og grenseoverskridende bandene i kampen mot organisert kriminalitet*". Det heter videre at regjeringen i meldingen presenterer 33 prioriterte områder for hvordan den organiserte kriminaliteten skal bekjempes.

Basert på den erfaring Hordaland politidistrikt over mange år har opparbeidet, mener vi det ikke kan herske noen tvil om at en effektiv bekjempelse av denne type kriminalitet også forutsetter bruk av store økonomiske og mannskapsmessige ressurser.

Dersom det skulle lykkes å forene de tiltak Regjeringen foreslår med tilførsel av tilstrekkelige ressurser, er det neppe noen overdrivelse å anta at dagens fengselskapasitet vil bli sprengt. Dersom Regjeringen ønsker å ta kampen mot den organiserte kriminaliteten på alvor, er svaret ikke at vi de facto halverer straffen domstolene har idømt, men heller ser på tiltak som er mer i harmoni med den "*felles innsats*" mot organisert kriminalitet det tas til orde for i St.meld 7. (2010-2011).

Kriminalitet begått av utlendinger uten tilknytning til riket, har de siste årene økt betraktelig. Det er som nevnt ingen grunn til å tro at denne kriminelle aktiviteten vil avta i fremtiden, med mindre vi får redusert forskjellene internasjonalt når det gjelder fordelingen av grunnleggende materielle goder og rettigheter. Analyser foretatt av Hordaland politidistrikt gir dessverre også gode holdepunkter for å anta at politiet fortsatt bare avdekker toppen av isfjellet, når det gjelder profittbasert kriminalitet begått av utenlandske kriminelle.

Mye tyder også på at mange utenlandske kriminelle anser risikoen ved å begå kriminalitet i Norge som relativt liten. Innen organisert kriminalitet ser vi stadig at de kriminelle analyserer markedet og fortjenestemuligheter. De profilerer flyplasser, myndighetskontroll og oppdagelsesrisiko - og foretar risikoanalyser. Det kan nok også være riktig at det for en del ikke fremtrer som spesielt avskrekkende å havne i norske fengsel.

Det er likevel grunn til å understreke at en effektiv bruk av varetekt i kombinasjon med strenge fengselsstraffer, er viktige virkemiddel i bekjempelsen av kriminalitet begått av utenlandske kriminelle. Det er ganske typisk at både unndragelsesfare og gjentagelsesfare, gjør det nødvendig å gjøre bruk av varetekt inntil rettskraftig dom. På et tidspunkt våren 2011 hadde seksjonen for organisert kriminalitet i Hordaland politidistrikt alene ansvar for hele 67 varetektsinnsatte, hvorav 60 var av utenlandsk opprinnelse. Det dreier seg nærmest utelukkende om profittbasert kriminalitet, og de fleste er, eller vil bli, idømt lange fengselsstraffer. Som et eksempel ble fem afrikanere etter lang tids etterforskning og varetekt nylig idømt til sammen 43 års fengsel og fikk inndratt 3,5 millioner kroner. Hovedmannen som fikk 14 års fengsel er tidligere domfelt 2 ganger i Norge for grov narkotikaforbrytelse. Han ble sist løslatt etter 7/12 tid, utvist og uttransportert til Nigeria. Siden ordnet han seg ny identitet og returnerte til Norge mindre enn 11 mnd etter uttransport.

Dommen er ikke rettskraftig, men illustrerer på mange måter ulike utfordringer disse sakene stiller samfunnet overfor. På den ene siden viser dommen at det nytter å bekjempe denne type kriminalitet, dersom man velger å se bort fra distriktsgrenser og bruke de nødvendige ressurser. På den annen side ser vi at tidligere domfellelse, uttransport og utvisning, ikke er til hinder eller avskrekker fra ny innreise på falsk identitet med det siktemål å på ny begå alvorlig kriminalitet.

Selv om det dreier seg om lange fengselsstraffer, er det et tankekors at det ikke uten videre er sikkert at straffen fremstår som veldig avskrekkende. Det er nok dessverre godt tenkelig at straffens reelt sett viktigste funksjon i dette, og liknende tilfeller, er at soningen reduserer muligheten til å begå kriminalitet både nasjonalt og internasjonalt. Ved utstrakt løslatelse etter halv, tid vil tiden disse aktive kriminelle utlendingene er ute av sirkulasjon, halveres i forhold til det som burde være praksis. Dermed vil deres mulighet til å begå kriminalitet i Norge og andre land økes.

For øvrig kan det også rettes andre innvendinger mot forslaget. Her skal kort nevnes forhold som likhetshensyn i forhold til utlendinger som ikke kan returnere eller returneres og problemer knyttet å holde siktede i varetekt grunnet argumentet om fare for oversoning i forhold til mulig løslatelse ved halv tid.

Når det gjelder antagelsen om at frivillige returnerer vil frigi uttransporteringskapasitet, stiller vi oss tvilende til dette. For det første vil uttransport som hovedregel kun finne sted når vedkommende har kjent identitet, er verifisert og akseptert. Det fremstår ikke som særlig sannsynlig at de som ikke er verifisert og akseptert, frivillig vil reise ut av riket for å slippe en reduksjon i fengselsstraffen. Dette vil innebære at de må "legge kortene på bordet" i forhold til sin identitet, noe som de nettopp ikke vil gjøre, fordi de ønsker å bli værende i landet/Schengen. Gevinsten vil således bli marginal i forhold til hva de har å tape. Uansett, så kan de normalt ikke reise uledsaget, idet den aktuelle gruppe straffedømte utviste av sikkerhetshensyn, må ledsages på flyene. Dette vil også kunne være tilfellet for personer som har fått utsted midlertidig reisedokumenter fra konsulær stasjon eller PU, idet man ofte er avhengig av ledsagelse for å få vedkommende inn i hjemlandet.

3. Forslaget om å gjeninnsette på resttid ved ulovlig retur

3.1. Forslaget om gjeninnsetting. Hjemmel.

Denne delen av lovforslaget bør kunne gjennomføres uavhengig av om det innføres mulighet til prøveløslatelse etter halv tid. Den tid som er igjen av soningen bør kunne fullbyrdes ved ulovlig retur. Normalsituasjonen vil nok være at vedkommende pågripes av politiet som raskt kan få pådømt overtredelsen av strl. § 342 som en fellesstraff med resttiden fra prøveløslatelsen. Det foreslåtte alternativ om at kriminalomsorgen skal bringe saken inn tingretten fremtrer ikke uten videre som veldig praktisk.

Det bør og vurderes om prøvetiden ved løslatelse før full tid skal være 2 år, evt. korrespondere med utvisningen, dvs. slik at vedkommende kan gjeninnsettes så lenge utvisningsvedtaket er virksomt.

3.2. Registrering av utenlandske innsatte med resttid

For alle innsatte, norske og utenlandske, med resttid er det SSP som brukes som register, og hvor resttiden fanges opp. Her føres resttiden etter melding fra anstalt, sammen med løslatelsesdato og det er ikke behov for å avlyse registreringen etter at prøvetiden er utløpt.

Spørsmålet er om det er hensiktsmessig å operere med et annet registreringsregime for å fange opp utenlandske innsatte med resttid. Siden opplysningene allerede er ført i SSP virker det uhensiktsmessig med en dobbeltføring i ELYSII som i tillegg krever avlysninger. Spesielt med tanke på at politiet allerede bruker SSP for å fange opp eventuell resttid for norske innsatte som er løslatt. Det understrekes at omfanget av slike typer registreringer ikke blir stort, og godt under 300-400 personer pr år på landsbasis.

Departementet foreslår at denne typen registreringer skjer i ELYSII. Dette innebærer at vedkommende må avlyses når prøvetiden for løslatelsen er utløpt. Dermed må det etableres en overvåkning av ELYSII for denne kategorien registrerte for å avlyse registreringen når prøvetiden er utløpt, og vedkommende ikke er returnert til Norge.

En utfordring med å fange opp utenlandske innsatte med resttid som returnerer til Norge, er falske ID dokumenter. Derfor må fingeravtrykkskontroll danne grunnlag for ID. Om man velger ELYSII eller SSP som registreringssted vil ikke ha betydning for fingeravtrykkskontrollen.

Gunnar H. Fløystad
Sjef Retts- og påtaleenheten