



23 SEP 2012

POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og politidepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
201101620

Vår referanse
2011/01719-9 008

Dato
14.09.2011

Høring - prøveløslatelse av utenlandske innsatte som utvises med varig innreiseforbud og gjeninnsetting av utenlandske innsatte på reststraff ved ulovlig retur

Vi viser til høringsbrev fra Justisdepartementet av 17. juni 2011 om prøveløslatelse av utenlandske innsatte som utvises med varig innreiseforbud, og gjeninnsetting av utenlandske innsatte på reststraff ved ulovlig retur.

Departementet spør om høringsinstansenes uttalelse til forslag om

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

Politidirektoratet har sendt høringsbrevet til noen utvalgte politidistrikt og særorgan for innspill og kommentarer. Vi har fått svar fra Hordaland, Østfold, Oslo, Søndre Buskerud, Vestfold, Rogaland politidistrikt og Politiets utlendingsenhet (PU). Innspillene fra politidistriktene og PU er innarbeidet i vårt svar, og vil i tillegg bli vedlagt høringssvaret.

Generelt

Politidistriktene og PU støtter forslagene i forskjellig grad, men det påpekes at prinsipielle spørsmål ikke synes berørt i høringsbrevet. Politidistriktene og PU har etter vårt syn bidratt med gode og konstruktive synspunkt til høringen. Det har kommet innspill både om en helhetlig kriminalpolitisk forankring av forslaget og om hvilke konsekvenser forslaget kan få. Det har også kommet innspill om faren for forskjellsbehandling og forslag til praktiske løsninger, for eksempel i forbindelse med hvem som skal ha ansvaret for saken ved gjeninnsetting av utenlandske innsatte ved reststraff ved ulovlig retur.

Justisdepartementet skriver i sitt høringsbrev at regjeringens mål er at flest mulig utenlandske innsatte skal overføres til soning i sitt hjemland da de ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet. Det er likevel anslagsvis 300 – 400 utenlandske domfelte som faller utenfor målgruppen for soningsoverføring. Departementet skriver i høringsbrevet: ”Slik

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

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

På bakgrunn av dette synes det som om hensikten er å øke kapasiteten i fengslene, men at det i liten grad tas hensyn til kriminalpolitiske problemstillinger.

Forslag til ny § 42 a i straffegjennomføringsloven

PU bemerker innledningsvis at helt prinsipielle spørsmål ikke synes berørt i høringsbrevet. PU skriver videre: *”Et sentralt spørsmål som i denne sammenheng burde vært utredet nærmere er om prøveløslatelse på ½ tid i betydelig grad kan anses å undergrave domstolens enerett til å fastsette straffer. Videre synes prisnipet om at forbrytelser skal straffes likt å bli satt til side ved forslaget, og det er nærliggende å spørre om ikke den allmenne tillit til strafferettssystemet kan undergraves dersom løsbryter som kan utvises straffes betydelig mildere enn personer som ikke kan utvises”.*

Søndre Buskerud Politidistrikt har følgende kommentar: *”Innledningsvis vil vi bemerke at politiet generelt og Søndre Buskerud politidistrikt spesielt, gjennom prosjektet ”Grenseløs”, i de seneste år har kjempet for en skjerpning av straffenivået i saker som gjelder utenlandske innvandringskriminelle. Begrunnelsen er at forbrytelsene ofte fremstår som godt planlagte, grensende mot organisert kriminalitet. Det er derfor et hovedansvar å peke på at vi anser det som viktig at det ikke legges opp til løsendringer som bidrar til å svekke straffens preventive effekt ved at utvalgte straffer ikke skal sones. De som arbeider innenfor dette saksfeltet vil kunne se dette som lite motstridende i sitt fortsatte arbeid.*

Et annet spørsmål vil være om ikke løslatelse etter halv tid også i for stor grad griper inn i og undergraver domstolens virksomhet.”

Hordaland politidistrikt er svært skeptisk til forslaget om å åpne for prøveløslatelse etter halv tids soning. Politidistriktets viktigste ankepunkt er at forslaget vil bidra til å svekke innsatsen mot den kriminaliteten disse utlendingene begår i Norge og i andre land i Europa.

Politidirektoratet støtter synspunktene om at forslaget om løslatelse etter halv tid bør ses i sammenheng med tiltak for å bekjempe kriminalitet begått av utenlandske kriminelle og en overordnet kriminalpolitikk. En reduksjon av soningstiden kan ha konsekvenser for kriminaliteten og det bør drøftes om det kan ha negative konsekvenser for den grenseoverskridende kriminaliteten.

Vestfold og Hordaland politidistrikt bemerker at det kan fremstå som en urimelig forskjellsbehandling at to personer som idømmes samme straff kan få ulik soningstid på bakgrunn av nasjonalitet.

Lovteksten

PU støtter at den foreslåtte § 42 a første ledd er formulert som en ”kan”-bestemmelse, slik at det ikke legges opp til en absolutt eller automatisk rett til prøveløslatelse. PU mener også at det er hensiktsmessig at det skal foretas en konkret vurdering om løslatelse anses utilrådelig, samtidig som det er lagt inn en sikkerhetsventil i § 42 a tredje ledd ved at man skal nekte prøveløslatelse dersom løslatelsen samlet sett vil virke urimelig eller støtende.

Politidirektoratet støtter følgende uttalelse fra Oslo politidistrikt: *”I § 42 a annet ledd, bokstav a, er det foreslått at man bare kan gi prøveløslatelse når den innsatte ”godtar” utvisningsvedtaket. I hørings side 5, andre avsnitt, skriver imidlertid departementet at uttransporteringen skal kunne gjennomføres ”uavhengig av rettskraftig utvisningsvedtak”. Å godta utvisningsvedtaket, slik det er formulert*

i 42a annet ledd bokstav a, innebærer i realiteten at vedtaket er rettskraftig. Det synes derfor å være motstrid mellom den foreslåtte ordlyden og departementets begrunnelse til forslaget. I utlendingsloven, som regulerer vilkårene for utvisning, benyttes ikke betegnelsen "rettskraftig vedtak", men at "utvisningsvedtaket er endelig". Vi foreslår derfor at man vurderer å bruke samme betegnelsen i § 42a.

Vi er for ørig kritiske til at det skal være et krav at utvisningsvedtaket må være endelig for å kunne innvilge prøveløslatelse. Vår erfaring er at mange påklager utvisningsvedtaket, og særlig når det har blitt satt et varig innreiseforbud. Ved klage må den utviste begjære om å få utsatt iverksettelse — med andre ord søke om adgang til å oppholde seg i landet under klagebehandlingen. Klagebehandlingen vil ofte kunne strekke seg over en lengre periode. I de fleste tilfeller, hvor tilknytningen til Norge er svak, vil utlendingsmyndighetene avslå begjæring om utsatt iverksettelse. Det avgjørende for å kunne iverksette og uttransportere utviste etter utlendingsloven, er om det er gitt utsatt iverksettelse og ikke om utvisningsvedtaket er blitt endelig. For at forslaget om prøveløslatelse skal virke etter sin hensikt, foreslås det i stedet at man stiller et vilkår om at den utviste har fått nei til utsatt iverksettelse. Formuleringen i § 42a annet ledd, bokstav a, foreslås derfor endret til: "innsatte har et endelig utvisningsvedtak, eller ikke har fått medhold i begjæring om utsatt iverksettelse".

Lovforslaget er vurdert i Vestfold politidistrikt av seksjonen Grenseløs, som i flere år har arbeidet med bekjempelse av mobil vinningskriminalitet. Distriktet er positive til lovforslaget, og mener lovforslaget er formulert slik at det kan forventes en ikke ubetydelig reduksjon av anker over domfellelser i tingretten. Distriktet mener at mange ankeerklæringer i realiteten fremsettes for å trenere et endelig utvisningsvedtak som ikke kan fattes før rettskraftig dom foreligger. Lovforslaget vil stimulere flere tiltalte til å godta domfellelse i førsteinstans fordi dette er et vilkår for prøveløslatelse etter halv tid jf lovforslaget.

Oslo politidistrikt støtter forslaget om at prøveløslatelsesordningen ikke skal omfatte dommer hvor det kan gjennomføres soningsoverføring. Oslo politidistrikt uttaler at: "Vi er imidlertid ikke enig i forslaget om at det må avgrenses til dommer på over 1 år. Det må være tilstrekkelig at det vises til innsatte som kan overføres til soning i hjemlandet etter gjeldende regelverk for soningsoverføring uten at det står soningstid på over ett år. Korruksjonen viser til at det må være minimum seks måneder gjestående soningstid når den aktuelle staten mottar anmodning om soningsoverføring. Gjestående soningstid beregnes fra tidspunktet for 2/3 tid. Vi støtter også forslaget om at ordningen skal avgrenses mot de alvorligste forbrytelsene. Det er i høringsbrevet bedt om høringsinstansenes syn på hvordan denne avgrensningen skal presiseres i loven. Departementets forslag i § 42 fjerde ledd om en kombinasjon av straffens lengde og at løslatelsen samlet sett vil virke urimelig eller støtende, synes fornuftig."

Vestfold politidistrikt mener det er åpenbart riktig når det foreslås at ordningen ikke skal omfatte utenlandske innsatte med dommer over et år som kan overføres til soning i hjemlandet etter gjeldende regelverk. Distriktet skriver videre: "Forslaget skal videre heller ikke gjelde de "mest alvorlige forbrytelsene". Det er nevnt som et eksempel på mulig avgrensning av de "mest alvorlige forbrytelsene" at ordningen bare skal gjelde dem med straffer inntil 10 år. Det vurderes som en altfor høy tidsbegrensning. Det er vår oppfatning at man bør se disse to avgrensningene i sammenheng. Et eksempel kan illustrere dette: Litauisk statsborger A domfelles for omfattende vinningskriminalitet til fengsel i 2 år. Ved rettskraftig dom gjenstår 1 år og 6 måneder av straffen. A skal da soningsoverføres til Litauen i ht den bilaterale avtalen med Litauen. La oss si at serbisk statsborger B domfelles for tilsvarende forhold og idømmes samme straff. Vedkommende vil da – slik forslaget oppfattes – tilhørnet automatisk innrømmes løslatelse etter 1 år da det ikke foreligger noen avtale om soningsoverføring med Serbia. Dette kan fremstå som en urimelig forskjellsbehandling. Det er mulig at dette kan fanges opp av den skjønsmessige formulering om at kriminalomsorgen kan "nekte prøveløslatelse hvis løslatelsen samlet sett

vil virke urimelig eller støtende". Etter vår oppfatning burde man imidlertid vurdert å spesifisere dette i loveteksten."

PU har følgende innspill: "En svakhet ved forslaget synes, ut fra høringsbrevet og bestemmelsens ordlyd, å være at det ikke er klart fremgår hvilke straffedømte som skal omfattes av ordningen. Utgangspunktet synes å være at enhver straffdømt som kan utvises faller inn under ordningen. En unntaksbestemmelse knyttet til "de mest alvorlige forbrytelser" blir etter PUs oppfatning for upresist. Det synes å foreligge en viss uoverensstemmelse mellom departementets kommentarer og forslaget til ny § 42a da det på side 4 nest siste avsnitt foreslås at ordningen avgrenses med en hovedregel knyttet til domslengde kombinert med en unntaksbestemmelse, mens det i lovforslaget på side 5/6 synes som om departementet ikke gir noen avgrensning knyttet opp mot konkret domslengde, men heller legger domslengden inn som et viktig moment ved skjønnsunderingen. Ordningen bør etter PUs oppfatning, begrenses til dommer med utmålt straff inntil 3 år, og ikke omfatte straffer for forbrytelser hvor hensyn til allmennpreventive grunner veier tungt, så som grovere legemskenneklær, vold i nære relasjoner og sedelighetsforbrytelser."

PU sier videre at det vil være mest hensiktsmessig å innta disse vilkårene direkte i loven eller at de eventuelt kommer klarere fram i lovproposisjonen. Det bør vurderes om annet punktum i annet ledd i forslag til ny § 42 a bør flyttes til tredje ledd i forslaget for å få mer sammenheng i paragrafen. Videre mener PU at det bør vurderes om vilkåret etter bokstav b bør gjøres mer presist enn begrepet "tiden". PU stiller spørsmålet om det menes "endt tid" eller tid for ordinær prøveløslatelse etter § 42.

Politidirektoratet støtter disse uttalelsene.

§ 42 a andre ledd bokstav d

Både Oslo og Østfold politidistrikt og PU har kommentert § 42 a andre ledd bokstav d om at "utvisningen kan iverksettes sammen med løslatelsen". Det vises til at mange straffedømte utlendinger mangler reisedokumenter, som er en forutsetning for uttransporten. Det kan kreve store ressurser og ta lang tid før identitet er fastsatt og reisedokumentet er utstedt. Det er en forutsetning at reisedokument foreligger sammen med hjemlandets aksept for retur før utvisningen kan iverksettes. Dette vil ikke være klart hvis politiet ikke varsles i god tid før løslatelsen. Østfold politidistrikt foreslår følgende ny tekst til § 42 a annet ledd bokstav d): "utvisningen kan iverksettes samtidig med løslatelsen."

Rogaland politidistrikt mener det bør fremgå som et vilkår for prøveløslatelse etter ny § 42 a at utlendingen har fremlagt dokumentasjon på sin identitet.

Politidirektoratet støtter forslagene.

Frivillige returer

Høringsbrevet viser til at flere frivillige returer vil frigi fengselsplasser og innebære mindre press på utlendingsforvaltningen da uttransporteringen kan gjennomføres uavhengig av rettskraftig utvisningsvedtak og med mindre vakt hold. Oslo politidistrikt er i sterk tvil om vilkåret "ikke motsetter seg uttransportering" i § 42 a annet ledd, er hensiktsmessig. De viser til at retur av en utvist person i liten grad handler om frivillighet. Om det er behov for ledsagelse avhenger av flere faktorer som hvilken type kriminalitet utlendingen er straffet for, adferd under soningen, psykisk helse, mottakerland, reisedokumenter osv.

Oslo politidistrikt peker på en annen problemstilling: "En annen problemstilling med vilkåret "ikke motsetter seg uttransportering", er dersom den innsatte rett før utreise, ved anberging i fengselet eller

under reisen, gjør motstand eller på annen måte gir uttrykk for at han/hun ikke lenger samtykker til uttransporteringen. En slik situasjon kan sette de ansatte i fengselet og politiet i en uønskelig situasjon. Prøveløslatelsen er jo allerede blitt innrullet, samtidig som den innsatte ikke lenger fyller vilkårene etter § 42 a. For Kriminalomsorgen og politiet kan det derfor oppstå både et juridisk og praktisk dilemma. Vil man i en slik situasjon ha anledning til gjennomføre uttransporteringen som planlagt, eller skal den utviste gjeninnsettes i fengselet for videre soning? Vi foreslår derfor at vilkåret " ikke motsetter seg uttransportering" sløyfes."

Hordaland politidistrikt er tvilende til om frivillige returer vil frigi uttransporteringskapasitet. Uttransport vil kun finne sted når vedkommende har kjent identitet, er verifisert og akseptert av hjemlandet. De mener videre at utviste og domfelte normalt ikke kan reise uledsaget på grunn av blant annet sikkerhetshensyn.

Politidirektoratet er enig i at det i mange tilfeller vil være hinder for at den aktuelle gruppen kan reise uledsaget. I utgangspunktet mener vi at det bør være et vilkår at utlendingen ikke motsetter seg uttransportering, jf. § 42 a andre ledd bokstav a, blant annet ved at det da må forventes at den innsatte bidrar til å bekrefte sin identitet. Likevel ser vi at den problemstillingen Oslo politidistrikt tar opp om at utlendingen etter prøveløslatelse kan motsette seg uttransportering, kan være aktuell. Regelverket bør utformes slik at utlendingen likevel kan uttransporteres selv om vilkåret om å ikke motsette seg uttransportering brytes etter prøveløslatelse.

Gjeninnsetting av utenlandske innsatte på reststraff ved ulovlig retur

Politidistriktene og PU støtter lovforslaget, men har noen bemerkninger. Hordaland politidistrikt mener denne delen av lovforslaget bør kunne gjennomføres uavhengig av om det innføres prøveløslatelse etter halv tid og at den tiden som er igjen av soningen bør kunne fullbyrdes ved ulovlig retur. *"Normalsituasjonen vil 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 for tingretten fremtrer ikke uten videre som veldig praktisk."*

Oslo og Østfold politidistrikt og PU kommenterer det samme og mener det er praktiske utfordringer knyttet til forslaget. Oslo politidistrikt viser til praktiske problemer ved at utlendingen allerede kan være løslatt fra varetektfengsling innen Kriminalomsorgen får brakt saken for retten og skaffet en soningsplass. Østfold politidistrikt mener det ikke er formålstjenlig at det blir et dobbeltsporet system der regionalt nivå (Kriminalomsorgen) sender saken til domstolen uten at dette samkjøres med straffesaken for brudd på straffeloven.

Politidirektoratet støtter derfor Østfold politidistrikts forslag: *"Dersom en prøveløslatt med varig innreiseforbud returnerer til Norge, kan påtalemyndigheten bringe saken inn for tingretten med begjæring om innsetting i fengsel for hel eller delvis fullbyrding av reststraffen"*.

Registrering av utenlandske innsatte med resttid

Hordaland politidistrikt stiller spørsmålet om det er hensiktsmessig å operere med et annet registreringsregime for å fange opp utenlandske innsatte med resttid. For alle innsatte med resttid er det SSP som brukes som register og hvor resttiden fanges opp. Her føres resttiden etter melding fra Kriminalomsorgen sammen med løslatelsesdato og det er ikke behov for å avlyse registreringen etter at prøvetiden er utløpt. Siden opplysningene allerede er ført i SSP virker det uhensiktsmessig for Hordaland politidistrikt med en dobbelføring i ELYS II som

i tillegg krever avlysninger. Omfanget av slike registreringer er godt under 300 – 400 personer per år på landsbasis. Distriktet uttaler videre: ” *Departementet foreslår at denne typen registreringer skjer i ELYS II. Dette innebærer at vedkommende må avlyses når prøvetiden for løslatelsen er utløpt. Dermed må det etableres en overvåkning av ELYS II 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 fingeravtrykskontroll danne grunnlag for ID. Om man velger ELYSII eller SSP som registreringssted vil ikke ha betydning for fingeravtrykskontrollen.”

Østfold politidistrikt mener også at foto og fingeravtrykk er sentralt for å oppdage at den domfelte kommer tilbake siden det erfaringsmessig er utbredt med falske identitetsdokumenter.

Politidirektoratet er enig i at det finnes årsaker til å ikke benytte ELYS II til registrering av utenlandske innsatte med resttid. Likevel er det viktig å kunne oppdage at en domfelt med reststraff kommer tilbake. Biometri vil være den sikreste måten for å avdekke denne gruppen personer og vi anser under en viss tvil at SSP vil være det mest hensiktsmessige registeret.

Oslo politidistrikt gjør oppmerksom på at etter utlendingsloven § 71 annet ledd kan den som er utvist etter søknad få adgang til Norge for kortvarig besøk selv om innreiseforbudet ikke oppheves. Dette må i tilfelle tas hensyn til ved innmelding i politiets etterlysningsregister.

Med hilsen



Vidar Refvik
assisterende politidirektør



Ole Johan Strømman
prosjektleder

Saksbehandler:
Johannes Aune
Tlf: 23 36 41 46

Vedlegg
Hørings svar fra politidistrikt
og PU