



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 Oslo

Deres referanse
201101620 D TRH

Vår referanse
201100621

Dato
9. september 2011

Umtatt offentlighet

Innspill til høringsbrev – prøveløslatelse av utenlandske innsatte som utvises med varig innreiseforbud og gjeninnsetting av utenlandske innsatte på reststraff ved ulovlig retur

1. Innledning

Politiets utlendingsenhet (PU) har i e-post av 23. juni 2011 fra Politidirektoratet (POD) blitt bedt om å komme med innspill til Justisdepartementets høringsbrev av 17. juni 2011 vedrørende prøveløslatelse av utenlandske innsatte som utvises med varig innreiseforbud og gjeninnsetting av utenlandske innsatte på reststraff ved ulovlig retur.

2. Kommentarer til forslag til lovendring

PU ser i utgangspunktet positivt på ethvert forslag som kan bidra til at utvisningsinstituttet blir et effektivt virkemiddel i utlendingsforvaltningen, og ser behovet for å frigi kapasitet ved fengslene. PU ønsker likevel å påpeke følgende forhold ved forslaget.

2.1. Vedrørende forslag til ny § 42a

PU vil innledningsvis bemerke at helt prinsipielle spørsmål ikke synes berørt i høringsbrevet. Et sentralt spørsmål som i denne sammenheng burde vært utredet nærmere er om prøveløslatelse på 1/2 tid i betydelig grad kan anses å undergraver domstolenes enerett til å fastsette straffer. Videre synes prinsippet om at like 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 lovbrøttere som kan utvises blir straffet betydelig mildere enn personer som ikke kan utvises. De nevnte forhold er meget sentrale hvis strafferettssystemet skal ha nødvendig tillit og oppleves som rettferdig av de straffedømte, fornærmede og av allmennheten. Effektiv utnyttelse av fengselsplasser er viktig, men dette er etter PUs oppfatning neppe et så sentralt hensyn, at det uten videre drøftelser kan overstyre de hensyn som tilliten til vårt strafferettssystem hviler på.

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

Politiets utlendingsenhet

Besøk: *Christian Krohgs gt. 32*
Post: Postboks 8102 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 34 24 80
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva
Bankgiro: 7694.05.10836

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 skjønnsvurderingen. 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 legemskrenkelses, vold i nære relasjoner og sedelighetsforbrytelser.

Etter PUs oppfatning vil det mest hensiktsmessige være å innta disse vilkårene direkte i loven. I den grad en ikke endrer lovteksten bør skjønnsmomentene for hvilke dommer som ikke faller inn under ordningen komme klarere frem i lovproposisjonen.

Det bør videre vurderes om annet punktum i annet ledd i forslag til ny § 42a bør flyttes til tredje ledd i forslaget for å få mer sammenheng i paragrafen.

Det er i lovforslaget inntatt 4 kumulative vilkår for prøveløslatelse, jf forslagets annet ledd bokstav a) til d).

Når det gjelder vilkårene etter bokstav a) til c) slutter PU seg til disse, men bemerker dog at vilkåret etter bokstav b) muligens bør vurderes å gjøres noe mer presis i forhold til hva som menes med ”tiden”. Menes det ”endelig tid” eller tid for ordinær prøveløslatelse etter § 42?

Når det gjelder det foreslåtte vilkåret etter bokstav d) om at ”utvisningen kan iverksettes sammen med løslatelsen”, har PU noen merknader. Det er et faktum at mange utenlandske borgere, herunder straffedømte, mangler reisedokumenter, og for mange er det vanskelig å fastslå rette identitet. Av disse grunner vil det måtte foretas ikke ubetydelige undersøkelser før uttransportering kan finne sted. Forutsetningen om at utvisning kan iverksettes samtidig med prøveløslatelsen er at identitet og reisedokumenter foreligger og at det er innhentet aksept for retur. Dette vil ikke være klart hvis ikke politiet varsles i noe tid forut for løslatelsen. En legger fra PUs side til grunn at det vil foregå en dialog mellom kriminalomsorgen og politiet om uttransportering er mulig på det tidspunkt hvor prøveløslatelse skjer, uten at dette nødvendigvis inntas i loven.

I høringsbrevet opplyses det at Sivilombudsmannen har reist spørsmål om ordningen etter nåværende lov § 42 om at krav om at prøveløslatelse skal betinges av samtidig utvisning kan stride mot EMK art. 5. I høringsbrevet berøres ikke hvorfor den nye ordningen ikke skulle stride mot EMK art. 5. Det legges til grunn at departementet i lovproposisjonen kvitterer ut dette spørsmålet.

2.2. Vedrørende ny § 43 første ledd annet punktum

PU er positiv til departementets forslag om gjeninnsetting ved ulovlig retur til Norge, herunder valg av plassering i eksisterende lov.

Lovforslaget angir ikke vilkårene for gjeninnsetting ut over muligheten for gjeninnsettelse. Det eneste praktiske synes å være at gjeninnsettelse er aktuelt hvis innreise skjer i løpet av prøvetiden for prøveløslatelsen. Dette vil ivareta forutberegneligheten for den som prøveløslates og gi en praktisk ramme for kriminalomsorgen som er kjent. En gjeninnsettelsesadgang som begrenses til soningstiden (full tid) vil åpenbart være utilstrekkelig når det gjelder formålet med lovendringen. Prøvetiden for denne type prøveløslatelser bør være såpass lang at trusselen om gjeninnsettelse blir reell.

Departementet har i sitt høringsbrev ikke berørt spørsmålet om soning av reststraff ved innreise etter utvisning og straff for overtredelse av strl § 342. Etter PUs oppfatning vil dette neppe være dobbelt straff etter EMK tilleggsprotokoll nr 7 art. 4. For gjeninnsetting av lange reststraffer vil prinsippet i strl § 64 tilsi at tilleggstraffen for overtredelse av strl § 342 blir relativt beskjeden eller kanskje falle helt bort. For å klargjøre dette mener PU at departementet bør vurdere å presisere dette i lovforarbeidene.

PU er videre enig med departementet i at personer som er prøveløslatt etter foreliggende forslag bør registreres i politiets etterlysningsregistre, og at nødvendig hjemling av dette skjer i forbindelse med forskrift til politiregistreringsloven, slik det fremkommer av høringsforslaget punkt 3.2.

Vennlig hilsen,

Ingrid Wirum
Sjef for PU

Erik Førde
avdelingsdirektør Juridisk avdeling

Saksbehandler: Rolf Odner



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

MOTTATT
11.08.2011

POLITIDIREKTORATET	
11.08.2011	
AKT A08-13	SAKSBEH. 008
Saksnr. 11/01719	Utvalg 008

<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 iverksatte 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 prinsipp 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 gjentakelsesfare, 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.

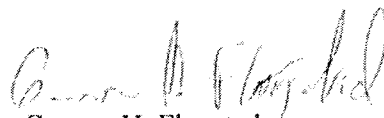
3.2. Registrering av utenlandske innsatte med resttid

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



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
2011/01348-2 540

Dato
27.07.2011

Urnått offentlighet:
Offl. 14

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

Lovforslaget er vurdert av Vestfold politidistriktets seksjon Grenseløs – en enhet som i flere år har arbeidet med bekjempelse av mobil vinningskriminalitet. Det er vår oppfatning at lovforslaget er fornuftig. Slik lovforslaget er formulert vil man også kunne forvente en ikke ubetydelig reduksjon av anker over domfellelser i tingretten. Det er ikke tvilsomt at mange ankeerklæringer i realiteten fremsettes for å trenere et endelig utvisningsvedtak (som i ht utlendingsloven 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 § 42a, 2. ledd.

Det er åpenbart riktig når 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 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 av 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 – tilnærmet 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 lovteksten.

Forslaget om gjeninnsetting av utenlandske innsatte på reststraff ved ulovlig retur, fremstår som både naturlig og fornuftig.

Vestfold politidistrikt

Med hilsen

Steinar Kaasa
visepolitimester

Saksbehandler:
Kjell Johan
Abrahamsen
politinspektør
Tlf: