



29 SEP 2012

## RIKSADVOKATEN

Justisdepartementet  
Kriminalomsorgsavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

REF.:  
201101620

VÅR REF.:  
Ra 11-330 GKL/jaa  
584

DATO:  
26.09.11

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

Det vises til høringsbrev 17. juni d.å. Riksadvokaten har fått utsatt fristen for å avgi høringsuttalelse til i dag.

Vi har forelagt høringen for fem regionale statsadvokatembeter, og har mottatt vedlagte innspill fra Hordaland og Oslo statsadvokatembeter.

Departementet foreslår at en relativt stor gruppe domfelte, nemlig utlendinger som er utvist med varig innreiseforbud og som ikke kan (tvangs)overføres til soning i hjemlandet, skal kunne prøveløslates etter soning av halve straffen dersom de forlater Norge frivillig. Det skal dog gjøres unntak for utlendinger som er domfelt for meget alvorlige forhold idet prøveløslatelse av disse fortsatt skal vurderes etter gjeldende regelverk. Ved retur til Norge i strid med innreiseforbudet, skal den prøveløslatte kunne gjeninnsettes til soning av reststraffen.

Riksadvokaten er meget skeptisk til forslaget.

Det er bare noe over to år siden ordningen med mulighet for prøveløslatelse ved 7/12 tid ble avvirket. Dette skjedde etter at Stortinget hadde bedt om utredning av om det var grunn til å fortsette den forskjellsbehandlingen ordningen innebar, og lagt føringer i retning av at den ikke burde fortsette. I Innst. S. nr. 169 (2008-2009) fremheves blant annet at det er *"viktig at norske og utenlandske innsette vert handsama likt etter lova"*.

Vi kan vanskelig se at det nå er gode grunner til å innføre en ordning som ligner på den som ble opphevet for to år siden, selv om hovedbegrunnelsen denne gang synes å være behovet for å frigjøre fengselsplasser (og ikke hensynet til domfelte, som var begrunnelsen for 7/12-løslatelsene).

Behovet for fengselsplasser bør søkes løst på andre måter, ikke minst gjennom departementets fortjenestefulle arbeid med å øke antallet som overføres til soning i

hjemlandet. En ordning med at en rekke utenlandske innsatte prøveløslates tidligere enn domfelte som skal tilbakeføres til det norske samfunnet, er lite forenlig med vårt grunnsyn om at konsekvensene av å idømmes fengselsstraff bør være noenlunde like for alle domfelte. En gunstig ordning for den aktuelle gruppen vil også kunne bidra til å gi, eller forsterke, inntrykket av at konsekvensene av å bli tatt for kriminalitet i Norge er begrensede. At utenlandske innsatte kan oppleve soningen som vanskeligere enn personer hjemmehørende i Norge, bør avhjelpest på annen måte (slik man fremhevet i 2009). Dessuten er det også i gjeldende regelverk mulighet til tidlig prøveløslatelse i særskilte tilfeller. For noen vil også belastningen ved å sone langt hjemmefra kunne avhjelpest ved å frivillig gå med på overføring til soning i hjemlandet.

Et annet argument mot forslaget er at en høy andel i den aktuelle gruppen utgjør en klar risiko for å begå ny kriminalitet ved løslatelse. Det fremgår ikke klart av lovtekst eller høringsbrevet at gjentakelsesfaren skal vurderes, men vi antar at det er et moment i § 42a andre ledd bokstav c) om at løslatelse "*ikke anses utilrådelig*" (selv om det ikke fremgår av lovteksten på samme måte som i § 42 femte ledd). Faren for gjentakelse av kriminell aktivitet er et sentralt moment ved vurderingen av ordinær prøveløslatelse, og det bør gjelde også utlendinger som skal forlate Norge. Innsatte bør ikke løslates etter halv tid dersom det er en klar fare for ny kriminell aktivitet etter løslatelsen. Det er liten grunn til å tro at faren for gjeninnsetting ved retur til Norge gjennomgående vil avholde de aktuelle personene fra å returnere hit og begå ny kriminalitet. For mange vil det også være et alternativ å medvirke, fra utlandet, til at kriminalitet begås i vårt land. I en tid med sterkt fokus på internasjonalt samarbeid, kan det dessuten argumenteres med at man i vurderingen også bør se hen til faren for gjentakelse utenfor Norge. Dersom gjentakelsesfare skal være et sentralt vurderingsmoment, vil etter alt å dømme mange nektes prøveløslatelse ved halv tid, antall fengselsplasser som frigjøres vil bli tilsvarende færre og begrunnelsen for ordningen mister mye av sin vekt. Dersom praksis blir at innsatte løslates til tross for gjentakelsesfare, vil selvsagt det være høyst betenkelig.

Hvis faren for å måtte sone reststraffen i praksis er et effektivt virkemiddel for å unngå at personer med innreiseforbud returnerer til Norge, kunne det i seg selv være et argument for en ordning som foreslått. Vi har imidlertid begrenset tro på at dette "riset bak speilet" i seg selv er et effektivt middel for å motvirke retur hit. Også i dag risikerer en prøveløslatt å måtte sone reststraffen dersom det reises straffesak for brudd på innreiseforbudet, jf. straffegjennomføringsloven § 45, uten at det gjennomgående hindrer ulovlig retur. Se til illustrasjon uttalelsen fra Hordaland statsadvokatembeter og Hordaland politidistrikt om erfaringene derfra. Og uansett er effekten neppe vesentlig bedre ved løslatelse etter ½ tid enn etter 2/3 tid, selv om både resttid og prøvetid er kortere ved sistnevnte. I denne sammenheng foreslår vi for øvrig at muligheten til å gjeninnsette i tråd med forslaget til § 43 første ledd innføres uavhengig av når prøveløslatelse skjer. Det bør videre utredes om "prøvetiden" hva gjelder ulovlig innreise kan og bør være lengre enn resttiden (jf. § 42 siste ledd), i alle fall der resttiden er kort.

I det fremsatte forslaget ligger det skjønsmessige sikkerhetsventiler i § 42a andre ledd bokstav c) og tredje ledd. Disse innebærer at det skal foretas konkrete avveininger for å forhindre utilrådelige, urimelige og støtende løslatelser. Basert på erfaringer fra "7/12-ordningen", hvor tidlig prøveløslatelse etter hvert ble innvilget mer eller mindre automatisk, er riksadvokaten bekymret for at det samme vil skje ved en eventuell ny ordning med løslatelse ved ½ tid.

Riksadvokaten kan, som det fremgår, ikke støtte den foreslåtte ordningen med tidlig prøveløslatelse. Under forutsetning av at forslaget likevel skal fremmes for Stortinget, bemerkes ellers:

### Til forslaget til § 42a

Departementet foreslår at ordningen med tidlig prøveløslatelse ikke skal gjelde *”de mest alvorlige forbrytelsene”*. Hvis det skal være en absolutt grense basert på alvorlighet, hvilket det formentlig bør være, må denne etter vår mening fremgå så klart som mulig av lovteksten og ikke bare av forarbeidene eller underordnet regelverk. I høringsbrevet nevnes at en mulighet kan være å sette grensen ved dom på mer enn 10 års fengsel. Vi er usikre på forholdet mellom denne avgrensningen og den i § 42a tredje ledd, se nedenfor. En annen mulighet er å (eventuelt i tillegg til en grense ved antall år idømt fengsel) beslutte at personer som er domfelt for visse typer lovbrudd, skal holdes utenfor ordningen. Nærliggende lovbrudd er i så fall alvorlige volds- og seksuallovbrudd, uten at vi i denne omgang finner grunn til å gå detaljert inn på hvor grensen bør gå.

Etter andre ledd bokstav a) er det er forutsetning at den innsatte *”godtar utvisningsvedtaket og ikke motsetter seg uttransportering”*. Det er uklart for oss om det i praksis er aktuelt å prøveløslate en som ikke har et rettskraftig utvisningsvedtak (som departementet trekker frem i pkt 2.3 s. 5). Vi er videre usikre på om det å *”ikke motsette seg”* uttransportering er det samme som at man returnerer *”frivillig”*, slik departementet synes å forutsette samme sted. Det antas for øvrig at departementet vurderer om det vil ha konsekvenser for den foreslåtte ordningen dersom Sivilombudsmannen skulle komme til at straffgjennomføringsloven § 42 sjette ledd er problematisk i forhold til EMK artikkel 5. En kan vanskelig se at en avgjørende forskjell er at det i § 42a andre ledd bokstav c) står *”kan iverksettes”*, mens det i § 42 sjette ledd står *”blir iverksatt”*.

I andre ledd bokstav b) skal prøveløslatelse bare gis dersom det *”etter en konkret vurdering ikke anses utilrådelig”*. Lovteksten gir ingen veiledning med hensyn til hvilke momenter som er relevante ved vurderingen. Vi antar at det er de samme hensyn som etter § 42, se ovenfor om gjentakelsesfare, men mener vurderingen bør være strengere etter § 42a. Dette bør i så fall fremgå av forarbeidene.

Etter tredje ledd skal prøveløslatelse nektes hvis *”løslatelsen samlet sett vil virke urimelig eller støtende”*. Lovteksten selv fremhever straffens lengde som et viktig moment. Departementets begrunnelse er at det kan hevdes at løslatelse av utenlandske innsatte etter halv tid er sterkt urimelig, og at dette særlig gjelder innsatte med lange dommer, hvor avkortingen kan bli betydelig. Høringsnotatet nevner ikke andre momenter som kan tilsi at prøveløslatelse nektes etter denne skjønnsmessige vurderingen. Dersom man er av den oppfatning at prøveløslatelse etter halv tid gjennomgående er problematisk ved *”lange dommer”*, bør man etter vår mening heller definere hva som er lange dommer og avgrense mot disse i annet ledd.

Det er formentlig behov for en sikkerhetsventil i den retning som er foreslått uansett om ordningen bare skal gjelde for kortere dommer, men det bør sies noe om hvilke momenter som er relevante.

Muligheten for løslatelse etter halv tid skal ikke gjelde personer som kan tvangsoverføres til soning i hjemlandet (dvs. personer som er hjemmehørende i land som har ratifisert tilleggsprotokoll til overføringskonvensjonen og som er idømt tilstrekkelig lang fengselsstraff). Vi er enig i dette, men er usikre på om ordlyden i § 42a siste ledd er dekkende og hensiktsmessig. Med begrepet *”soningstid”* menes formentlig idømt straff minus varetektsfradrag, men det kan (mis)forstås dithen at det gjelder tid frem til antatt prøveløslatelse. Det bør videre tas høyde for at soningsoverføringssaker blir avgjort raskere i fremtiden, og at det da vil være aktuelt å soningsoverføre personer med kortere *”soningstid”* enn ett år.

Vi antar for øvrig at dette unntaket gjelder personer som etter gjeldende konvensjoner og avtaler kan overføres til soning i hjemlandet, og at det ikke er en forutsetning at vedkommende faktisk blir overført.

En arbeidsgruppe, som bl.a. riksadvokaten har deltatt i, har foreslått at det for EØS-borgene avgjøres av retten i straffesaken om vilkårene for utvisning er til stede. Vi har ikke undersøkt om en slik ordning vil kunne ha betydning for det forslaget som nå er på høring. (Uansett vil en stor gruppe av disse sakene angå personer som kan soningsoverføres, og som derfor faller utenfor den foreslåtte ordningen.)

#### Til forslaget til § 43 første ledd

Riksadvokaten er, som nevnt, positiv til at det gis hjemmel til å gjeninnsette vedkommende ved ulovlig retur. Også i dag kan vedkommende måtte sone reststraffen, men da etter en prøving i ny straffesak om brudd på innreiseforbudet, jf. straffegjennomføringsloven § 45.

Det mest effektive vil antakelig være at kriminalomsorgen selv kan beslutte gjeninnsettelse, slik som Oslo statsadvokater er inne på. Men formentlig bør det være samme ordning her som ved brudd på (andre) vilkår for prøveløslatelse, nemlig at saken bringes inn for retten. Vi savner en drøftelse av hvilken betydning brudd på innreiseforbudet skal ha i den skjønsmessige vurderingen domstolen skal foreta. Etter vår mening er et slikt brudd, etter prøveløslatelse ved halv tid og uttransportering, gjennomgående så alvorlig den helt klare hovedregel bør være at vedkommende skal sone reststraffen fullt ut.

Riksadvokaten har i denne omgang ikke vurdert om gjeninnsetting som nevnt over hindrer en senere straffeforfølgning for brudd på innreiseforbudet (jf. forbudet mot "dobbelstraff"), men vil komme tilbake til hvordan dette i så fall bør håndteres.

Vi forstår forslaget slik at gjeninnsettingsmuligheten kun gjelder ved ulovlig retur i prøvetiden, dvs. retur før det som ville vært utløp av full soning (straffegjennomføringsloven § 42 siste ledd). Som nevnt over, bør det vurderes om denne perioden kan og bør utvides i alle fall for de korte dommene (og dermed korte prøvetidene).

Det er for øvrig ikke åpenbart at bestemmelsen bør tas inn i § 43, som ellers omhandler vilkår for prøveløslatelse og ikke konsekvensene av brudd på disse.

  
Tor-Aksel Busch

  
Guri Lenth  
kst. førstestatsadvokat

Vedlegg

Gjenpart (uten vedlegg): Hordaland statsadvokatembeter  
Oslo statsadvokatembeter



## OSLO STATSADVOKATEMBETER

RIKSADVOKATEMBETET	
J.nr:	Ra 2011-00330-003
09 SEPT. 2011	
Arkiv:	584
Saksbeh:	GKL

Riksadvokaten  
Postboks 8002 Dep.  
0030 OSLO

Deres ref.:  
Ra 11-330 GKL

Vår ref.:  
11/151 -2

Dato:  
8. september 2011

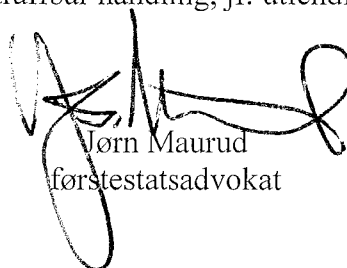
### HØRINGSUTTALELSE – PRØVELØSLATELSE AV UTENLANDSKE INNSATTE


Det vises Riksadvokatembetets brev av 1. august 2011 og til Justisdepartementets høringsnotat av 17. juni 2011.

Oslo statsadvokatembeter har i utgangspunktet ingen innvendinger til at det på nytt innføres en ordning som muliggjør tidligere prøveløslatelser av utenlandske innsatte og at ordningen skal gjelde for innsatte som utvises med varig innreiseforbud. Av kriminalpreventive grunner er det imidlertid viktig at Norge ikke fremstår som et land hvor utenlandske kriminelle får mildere behandling enn hva de kan forvente å få i andre land. Vi savner derfor en redegjørelse i høringsnotatet om hvorvidt andre nordiske land har en tilsvarende ordning eller om det på dette feltet er tatt noe initiativ for å samordne lovgivningen i de nordiske landene.

Departementets forslag til straffegjennomføringslov § 43 første ledd nytt annet punktum går ut på at dersom en prøveløslatt med varig innreiseforbud returnerer til Norge, kan regionalt nivå i Kriminalomsorgen bringe saken inn for tingretten for å få en avgjørelse om gjeninnsetting. Vi ønsker vurdert om beslutningen om gjeninnsetting heller bør kunne tas av Kriminalomsorgen, eventuelt av påtalemyndigheten. I høringsnotatet er det ikke begrunnet hvorfor slike avgjørelser skal fattes av domstolene. Så vidt vi kan se, stilles det i EMK art. 5 ikke noe krav om at en avgjørelse med et slikt innhold skal treffes av en dommer. Kravet om fremstilling for en dommer etter EMK art 5 nr. 3 gjelder kun ved pågripelser etter samme artikkels nr. 1 bokstav c. Ved avgjørelse av spørsmålet om soning av reststraff vil det – så vidt vi forstår – allerede foreligge en avgjørelse av en kompetent domstol, jf. EMK art. 5 nr. 1 bokstav a. Dersom det har gått lang tid, kan det være aktuelt med delvis soning av reststraffen, men en avgjørelse med et slikt innhold antas også å kunne treffes av Kriminalomsorgen, eventuelt av påtalemyndigheten.

Vi minner om at påtalemyndigheten uansett blir involvert i denne type saker ettersom et brudd på et innreiseforbud er en straffbar handling, jf. utlendingsloven § 108 første ledd, jf. § 71 annet ledd.

  
Jørn Maurud  
førstestatsadvokat

  
Stein Vale  
statsadvokat