



Regionkontor nordøst Frode Aabak

Deres ref:  
201101620 D TRH

Vår ref:  
201008116-25

Dato:  
02.09.2011

## **VEDR. HØRINGSFORSLAG OM PRØVELØSLATELSE AV UTENLANDSKE INNSATTE - UTTALELSE FRA ULLERSMO FENGSEL**

Ullersmo fengsel viser til regionkontorets oversendelse av 27.06.11 samt til høringsbrev av 17.06.11 fra Det kgl. Justis- og politidepartement.

I oversendelsesbrevet bes det om uttalelser til det fremlagte forslag om endringer/tilføyelser i Lov om gjennomføring av straff m.v. av 18. mai 2001 (straffegjennomføringsloven, herunder strgjfl. ), og at disse fremmes innen 02.09.11.

For ordens skyld bemerkes innledningsvis at fengselet ikke støtter det foreliggende lovforslag og er av den klare formening at det vil få omfattende negative konsekvenser på mange områder, herunder områder som er uttalte politiske prioriteringer per dags dato. Imidlertid har man funnet grunn til å fremme kommentarer til de enkelte punkter i høringsforslaget slik at man får opplyst fengselets syn på de konkrete punkter.

Ullersmo fengsel har p.t. 104 innsatte med utenlandsk statsborgerskap av totalt 199 innsatte. Ulike problemstillinger knyttet til utenlandske innsatte generelt og prøveløslatelse av disse spesielt er således noe fengselet har bred erfaring med og solid kompetanse på. Man mener at man basert på disse erfaringene har gode holdepunkter for det syn som fremkommer i vår uttalelse.

Ullersmo fengsel vil i det følgende kommentere punktene i høringsbrevet i den rekkefølge de der fremkommer.

### **2. PRØVELØSLATELSE AV UTENLANDSKE INNSATTE SOM UTVISES MED VARIG INNREISEFORBUD**

#### **2.3. Departementets foreløpige vurderinger**

I første avsnitt under pkt. 2.3 beskrives det hvordan man har tenkt å foreslå at innsatte med ”..varig innreiseforbud kan løslates på prøve når halv tid og minst to måneder av straffen er gjennomført.” Det foreslås videre at ”...ordningen ikke skal omfatte utenlandske innsatte med dommer over ett år som kan overføres til soning i hjemlandet.”

*Region nordøst*

Først og fremst er det problematisk at ordningen ikke skal omfatte utenlandske innsatte med dommer over ett år som ”kan” overføres til hjemlandet. Man er noe usikker på hva som menes med dette. Mener man her at det er en juridisk åpning for at overføring kan finne sted eller at overføring rent faktisk er gjennomførbart individuelt?

Allerede nå opplever Ullersmo fengsel tilfeller hvor innsatte ved å motsette seg soningsoverføring spekulerer i å bli løslatt ved 2/3-tid i Norge, fordi prosessen med soningsoverføring da blir såvidt tidkrevende at den innsatte rekker å oppnå 2/3-tid før soningsoverføringssaken er ferdig behandlet og overføring kan skje. Dette kommer gjerne i tillegg til at hjemlandet ikke har de samme prøveløslatelsesregler som i Norge.

Slike situasjoner vil i like stor grad, om enn ikke mer, gjøre seg gjeldende dersom innsattebefolkningen blir kjent med at det er en mulighet for å bli løslatt enda tidligere; etter halv soningstid. Dette vil etter fengselets oppfatning i realiteten innebære at de aller færreste, om noen, lenger vil ha et incentiv til å søke om soningsoverføring eller samtykke til dette, i håp om å i stedet kunne bli løslatt ved 1/2-tid, uavhengig av om de er ment som kandidater eller ikke. Som nevnt over, kreves det i tilfeller hvor den innsatte ikke samtykker til soningsoverføring, et endelig utvisningsvedtak fra UNE for at overføring kan skje. Saksbehandlingstiden i UNE på i snitt ni måneder vil da komme i tillegg til den lange saksbehandlingstiden som allerede i dag er en stor utfordring i soningsoverføringssakene. Dette vil undergrave hele soningsoverføringsprosessen, som har uttalte mål i.f.t. hvor mange som skal overføres til hjemlandet for videre soning hvert år.

Disse skadelige konsekvenser for soningsoverføringssakene er sterkt betenkelig sett hen til det store politiske fokus slike overføringer har og de mottatte signaler fra politisk hold på at antallet overføringer skal økes. Dersom det herliggende lovendringsforslaget blir vedtatt, tør Ullersmo fengsel å påstå at tallet på gjennomførte soningsoverføringer pr. år vil bli drastisk redusert.

Videre under pkt. 2.3. fremheves at forslaget ikke gjelder ”...de mest alvorlige forbrytelsene”, og det bes om tilbakemeldinger på hvordan denne avgrensningen kan presiseres i loven. Det er konkret foreslått å ”avgrense etter domslengde”. Dette er betenkelig. Fengselet viser til at dette vil medføre tilfeller hvor den enkelte (eller hans forsvarer) vil kunne søke å tilpasse strafferammen for det straffbare forhold til et nivå som kan medføre løslatelse ved 1/2-tid. Man så også når 7/12-tid i sin tid ble praktisert at det av enkelte forsvarere og dommere ble forutsatt – og hensyntatt – i straffeutmålingen i dommen at den innsatte skulle få innrømmet tidligere løslatelse. Hvis man skal bruke den foreslåtte grensen, vil det videre medføre at svært mange ikke kvalifiserer grunnet domslengde, mens de som derimot har korte dommer, ikke rekker å motta utvisningsvedtaket før man oppnår 1/2-tid, jf. under.

Man er videre skeptisk til det som foreslås om unntakstilfeller. Det man i realiteten vil oppleve, er at alle innsatte som ikke åpenbart faller innenfor kategorien som skal regnes som kandidater for slik løslatelse på prøve, vil søke om det, fordi den enkelte uavhengig av regelens utforming vil mene at han utgjør et slikt unntak som må gjøres for å avhjelpe urimelige utfall av regelen.

Atter videre bes det i forslaget om alternative måter å ”sile ut” de alvorlige dommene på, utover det som er foreslått i.f.t. domslengden. Det ser ut til å være forutsatt i forslaget at de alvorligste dommene ikke skal innrømmes slik løslatelse. Ullersmo fengsel tillater seg å minne om at det vil være de innsatte som sitter i de alvorligste sakene, det være seg om man definerer dette etter domslengde, type lovbrudd m.v., og som er tidligere domfelt, som oftest vil motta utvisningsvedtak med varig innreiseforbud og som på den måten vil fylle det konkrete vilkåret som er foreslått vedrørende dette.

Felles for alle utenlandske innsatte som soner ved Ullersmo fengsel, er at mange er førstegangssonere i Norge. Dette, samt alvorligheten av dommen, jf. over, er momenter som vurderes av UDI ved vurderingen av varigheten på innreiseforbudet. På denne måten vil de

færreste som utkastet legger til grunn er mulige kandidater, i utgangspunktet ikke kvalifisere til ½-tidsløslatelse av den grunn at de ikke har fått varig innreiseforbud, men kanskje heller to eller fem år, som er mest vanlig.

Utkastet forutsetter på denne måten at innsatte som har en forholdsvis kort dom (jf. at vedkommende ikke skal kvalifisere til soningsoverføring og at saken ikke skal være ”alvorlig”) skal motta utvisningsvedtak med varig innreiseforbud, noe som ikke alltid er tilfelle, jf. det ovennevnte.

I tillegg til dette nevnes i denne sammenheng at mange utenlandske innsatte gjerne har sittet varetektsfengslet over en lengre periode, og på det tidspunktet dommen blir rettskraftig rekker ikke politiet og UDI å forberede utvisningssak og fatte vedtak om utvisning innen ½-tid er oppnådd, fordi man på det tidspunktet gjerne har passert både ½-tid og 2/3-tid dersom man blir idømt en forholdsvis kort dom. Dette er noe fengselet ser i mange tilfeller hvor den innsatte har en lang varetektsperiode, og på det tidspunktet dommen blir rettskraftig gjerne allerede har passert tidspunkt for 2/3-tid eller det gjenstår svært kort tid. Dette skaper et stort press på politi og utlendingsmyndigheter for å få fortløp i behandlingen av utvisningssaken før den innsatte løslates.

Eksempelvis kan man oppleve at en nigeriansk statsborger som etter tolv måneders varetekt mottar en dom pålydende 1 år og 6 måneder i teorien kan løslates på halv tid tre måneder etter at dommen blir rettskraftig, og det vil da oppstå et stort press på utlendingsmyndighetene for å behandle utvisningssaken og fatte et vedtak før han når ½-tid. Imidlertid er det i slike tilfeller for øvrig heller ikke gitt at innsatte får varig innreiseforbud dersom det ikke er grunnlag for det. En effektiv håndtering av regelverket synes dermed å forutsette en endring i utlendingslovgivningen vedrørende skranken for å ilegge varig innreiseforbud kontra innreiseforbud av kortere tids varighet.

For øvrig kan det nevnes at utlendingsmyndighetene pr. dags dato er pålagt å prioritere utvisningssaker for innsatte som er kandidater for soningsoverføring. Idet de sistnevnte ikke skal omfattes av den foreslåtte endringen, vil det i realiteten innebære en betydelig økt belastning for utlendingsmyndighetene da det innebærer at så godt som alle saker nå skal prioriteres. Man forutsetter på denne bakgrunn at gjennomføringen av et forslag som det foreliggende, må medføre en betydelig økning i ressurser til så vel politi som utlendingsmyndigheter, som vil oppleve merkbart større påtrykk i mange flere saker enn tidligere. Tilskuddet av ressurser må samsvare med det nye økte fokus på disse sakene som UDI i realiteten foreslås pålagt. Forslaget forutsetter tett samarbeid med andre instanser, herunder politiet og utlendingsmyndighetene, og en lovendring i § 42 må også nødvendigvis medføre rutine-/regelendringer i.f.t. de vurderinger som skal gjøres.

Videre ønsker fengselet generelt å påpeke at en innføring av en ordning med ½-tid for utenlandske innsatte på lang sikt i realiteten vil invitere til at så vel organiserte som ikke-organiserte utenlandske kriminelle vil velge Norge for å begå straffbare handlinger med den visshet om at det er en god mulighet for å løslates etter halv soning dersom man for eksempel bare sørger for å få under 10 års dom. At tilpasningsdyktige organiserte kriminelle vil spekulere i en slik ordning, og velge Norge som åsted for straffbare handlinger fremfor for eksempel Sverige, fremstår etter fengselets mening som helt åpenbart dersom forslaget blir gjennomført.

Videre vil ordningen virke svært støtende mot almenheten. To individer som har begått den samme straffbare handling skal straffes likt, og dersom den ene soner dobbelt så lenge fordi man ikke er utenlandsk statsborger, bryter dette med den grunnleggende tilliten befolkningen har til rettspleien i vårt samfunn. For øvrig sender det svært uheldige signaler fra politisk hold til den samme rettspleie som legger ned store ressurser for å få domfelt en lovbrøyer for straffbare handlinger i Norge, bare for å oppleve at vedkommende blir løslatt etter halv soningstid fordi

han er av utenlandsk nasjonalitet, mens norske innsatte må sone betraktelig lengre for identiske lovbrudd.

I femte avsnitt under pkt. 2.3. nevnes ”*manglende aktivitetstilbud*” som et argument for å innføre en ordning med løslatelse ved ½-tid for utlendinger. Fengselet peker på at dette ikke bør brukes som et argument slik det her er gjort. Det vises til at manglende aktivitetstilbud i like stor grad rammer norske innsatte, uten at dette av den grunn kan regnes som grunnlag for løslatelse ved ½-tid.

Man merker seg videre at det i forslag til ny § 42a er tatt høyde for at søknad kan avslås dersom løslatelsen ”*samlet sett vil virke urimelig eller støtende*”. Da løslatelse ved halv tid for utenlandske innsatte generelt etter fengselets skjønn virker støtende, finner ikke Ullersmo fengsel grunn til å kommentere dette nærmere.

### **3.2. GJENINNSSETTING AV UTENLANDSKE INNSATTE PÅ RESTSTRAFF VED ULOVLIG RETUR**

Ullersmo fengsel ønsker til dette punktet å stille spørsmålstegn ved hvilke rutiner som er tenkt opprettet for informasjon fra politiet til regionalt nivå om innreiseforbudet brytes. Man merker seg forslaget om at den innsattes skal ha en aktiv etterlysning hvis han befinner seg i Norge, men med mindre vedkommende kommer i kontakt med politiet på en eller annen måte etter at han/hun har returnert til tross for innreiseforbudet, vil man ikke ha reelle muligheter til å fange opp en eventuell retur. Det vil være vanskelig å fange opp en utlending som har tatt seg ulovlig tilbake til Norge med mindre vedkommende kommer i kontakt med politiet på en eller annen måte.

## **5. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER**

Fengselet finner grunn til å knytte enkelte bemerkninger til det som fremkommer under punkt 5. Det forutsettes her at en ”*..ordning med tidligere løslatelse av utenlandske innsatte vil*” ... ”*frigjøre et ikke ubetydelig antall fengselsplasser og derfor bidra til å avhjelpe den svært anstrengte varetekts- og kapasitetssituasjon kriminalomsorgen har. I en situasjon med press på fengselsplasser, vil plassene bli fylt opp.*”

Uavhengig av om det frigjør fengselsplasser eller ikke på kort sikt, vil forslaget på lang sikt medføre en betydelig økning i innsettelse av utenlandske statsborgere som velger Norge for å begå ny kriminalitet, i den forvisning om at de uansett vil løslates ved halv soningstid. På denne måten elimineres på sikt enhver forventet gevinst i form av frigjorte fengselsplasser. Situasjonen vil snarere bli at det med tiden vil bli enda flere utlendinger i norske fengsler, ikke færre, med alle de utfordringer og belastninger dette innebærer for så vel politi og rettsvesen som kriminalomsorg.

Videre finner man grunn til å kommentere det som nevnes avslutningsvis under punkt 5 i forslaget om at ”*[d]en foreslåtte ordningen antas ikke å ha administrative kostnader av betydning.*” Det vises her til det ovenfor nevnte vedrørende økt press på politi og utlendingsmyndigheter for behandling av utvisningssaker, men også på lokalt nivå i kriminalomsorgen, som vil oppleve en enorm pågang av søknader fra innsatte som mener seg kvalifisert til løslatelse ved ½-tid, uavhengig av om de vil være i den begrensede gruppen av innsatte som er i målgruppen. Som nevnt over, antar man at mange for eksempel mener seg omfattet av en eventuell unntaksbestemmelse for å unngå urimelig forskjellsbehandling. Slike søknadsprosesser på lokalt nivå er tidkrevende, idet fengselet som forvaltningsorgan vil være

pålagt å realitetsbehandle alle innkomne søknader fra innsatte i tråd med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven, uavhengig av om søker er en reell kandidat eller ikke.

Man mener videre at forslaget i verste fall vil kunne medføre en risiko for ro, orden og sikkerhet i fengselet, både for norske innsatte samt utenlandske som får avslag. Det har formodningen med seg at dette vil skape urolig stemning i fangebefolkningen, som i mange fengsler, inkludert Ullersmo, består av store andeler utenlandske innsatte.

Oppsummeringsvis fremstår det foreliggende forslaget som urealistisk, man synes å mangle en grunnleggende forståelse av saksbehandlingsprosessene på lokalt nivå, og av den massive samhandlingen som forutsettes mellom kriminalomsorg, politi og utlendingsmyndigheter. Forslaget innebærer dramatiske negative konsekvenser for arbeidet med soningsoverføringer som har et uttalt politisk fokus, og det fremstår som paradoksalt at et forslag nå er fremsatt som i realiteten vil medføre at ingen innsatte lenger søker/samtykker til soningsoverføring fordi man heller ønsker løslatelse ved halv tid.

Videre er det åpenbart støtende mot den alminnelige rettsoppfatning og vil på lang sikt bidra til økt kriminalitet fra utlendinger i Norge, og et økt press på soningsplasser samt en sterkt urimelig forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske innsatte.

Ullersmo fengsel vil på det sterkeste advare mot å innføre en slik ordning, som man mener vil få svært negative konsekvenser for allmenhetens tillit til kriminalomsorgen, tilstrømning av utenlandske kriminelle til Norge, den politisk prioriterte soningsoverføringen og ro, orden og sikkerhet i norske fengsler. Sett hen til de svært begrensede resultater man i beste fall kan oppnå med forslaget, vil dette overskygges av de negative følger det vil få på lengre sikt, ved at flere utenlandske innsatte vil fylle norske soningsplasser i fremtiden enn det som er tilfelle per dags dato. En forvissing om at man kan søke løslatelse ved ½-tid vil medføre et sterkt incitament for utenlandske kriminelle, både organiserte og ikke-organiserte, til å velge Norge som mål for kriminelle handlinger, da risikoen ved å bli tatt blir mer akseptabel ved at man slipper ut etter halv tid.

Svært få vil være reelle kandidater til ordningen, og det faktum at den eventuelle effekten vil være tilnærmet usynlig sett opp mot den enorme pågangen av søknader kriminalomsorgen som forvaltningsorgan er pålagt å behandle på en måte som er i tråd med forvaltningslov og øvrige saksbehandlingsregler, tilsier også at forslaget ikke bør gjennomføres.

Med hilsen

Tom A. Enger (sign.)  
Fengselsleder

Saksbehandlere:

- Førstekonsulent M. Aurdal
- Rådgiver G. Staverløkk