

Justis- og politidepartementet

Deres ref: 201101620/TRH Vår ref: 11/2126-4/KSD

Oslo, 19.09.2011

UTLENDINGSDIREKTORATETS KOMMENTARER TIL FORSLAG OM ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OM PRØVELØSLATELSE AV UTVISTE UTLENDINGER

Vi viser til Justis- og politidepartementets høringsbrev datert 17. juni 2011 om endringer i straffegjennomføringsloven.

Utlendingsdirektoratet (UDI) vil først og fremst gi tilbakemelding på utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av den foreslåtte ordningen og om begrepsbruken i lovforslagene. Begrepene som er brukt kan gi rom for tolkningstvil med hensyn til hvem som faller inn under ordningen og hva som er vilkårene for den.

Kommentarer til forslaget om prøveløslatelse av varig utvist utlending

Det følger av høringsforslaget at følgende forutsetninger må være tilstede for at en utenlandsk borger skal kunne falle inn under ordningen som foreslås:

- utlendingen må være utvist fra Norge med et varig innreiseforbud
- utlendingen må falle utenfor målgruppen til tvungen soningsoverføring
- utlendingen må sone minst to måneder i norsk fengsel
- utlendingen må ikke sone dom «for de alvorligste forbrytelser», departementet foreslår at ilagt dom på mer enn 10 år vil falle utenfor ordningen
- utlendingen må ønske å returnere frivillig.

Sett hen til disse forutsetningene, vil ordningen som foreslås i praksis gjelde for EØS-borgere som er dømt til en fengselsstraff på mellom 4 måneder («må sone minst to måneder») og 1 år (faller inn under ordningen for tvungen soningsoverføring). Videre vil den gjelde for tredjelandborgere som blir idømt en fengselsstraff på mellom 4 måneder og 10 år. Unntak vil være borgere av enkelte tredjeland som har ratifisert tilleggsprotokollen for tvungen soningsoverføring. Slik vår praksis er i dag, er det ikke en stor andel EØS-borgere som blir dømt til fengselsstraff på under ett år og som blir utvist med varig innreiseforbud. Det kan dermed være tvilsomt om forslaget vil oppnå den ønskede effekten med frigivelse av soningsdøgn.

Kommentarer til punkt 2.3. i høringsnotatet

Departementet ber om høringsinstansenes syn på avgrensingen for å falle inn under forslaget. UDI har ikke kommentarer til departementets forslag om ilagt straff som en avgrensing.

Forslaget til ny § 42a annet ledd bokstav a, stiller vilkår om at den innsatte skal godta utvisningsvedtaket. UDI mener at formuleringen "godtar" gir et uklart og uhensiktsmessig vilkår. Det vil ikke være relevant å godkjenne et utvisningsvedtak, da vedtaket vil være gyldig uavhengig av den utvistes medvirkning. Et utvisningsvedtak kan iverksettes uansett, etter nærmere bestemmelser i utlendingsloven § 90. Formuleringen kan tolkes på ulike måter. Det kan forstås som om den utviste skal komme med en form for erklæring på at han/hun vil samarbeide om

iverksetting av utvisningsvedtaket. Vi mener dette i så fall er uhensiktsmessig. Dersom det siktes til at den domfelte ikke påklager utvisningsvedtaket, antar vi at den foreslåtte prøveløslatelsesordningen vil bli lite anvendelig. De aller fleste vil klage på utvisningsvedtak, og har dertil ofte krav på fri rettshjelp.

I høringsnotatets side 5 første avsnitt står det at ordningen forutsetter at domfelte "[...] aksepterer å returnere frivillig samtidig med løslatelsen.". Denne formuleringen kan skape usikkerhet om hvordan de foreslåtte bestemmelsene skal forstås. Det er bl.a. uklart om det siktes til:

- at det må foreligge søknad om assistert frivillig retur, og at slik søknad er innvilget (ved domfellelse er det muligheter for at slik søknad vil bli avslått),
- at retur fasiliteres av politiet, evt. med ledsagelse,
- at vedkommende opplyser at han eller hun vil reise på egen hånd.

Dersom ordningen innføres, mener vi at det må forutsettes at returforberedelser er gjennomført før løslatelsen kan skje. Det vil ofte være behov for å søke om reisedokumenter, om innreisetillatelser, og eventuell behandling av søknad om assistert frivillig retur. Ordningen bør sikre at domfelte ikke løslates og deretter kan oppholde seg i landet i påvente av at retur kan gjennomføres. Dette bør fremgå av endringsforslaget. UDI mener derfor det bør oppstilles et vilkår om at utlendingen er klar til å returnere, det vil si at assistert frivillig retur er innvilget, reisedokumenter er klare, og det ellers ikke foreligger hindringer for å kunne returnere til sitt hjemland. Videre bør det være et krav at utlendingen blir ledsaget fra soningsanstalten til flyet. Vi savner en nærmere regulering av det praktiske rundt den foreslåtte ordningen.

I forslagens § 42a nr. d forutsettes det at utvisningen kan iverksettes "*samtidig med løslatelsen*". Vi gjør oppmerksom på at dette vilkåret kan være vanskelig å oppfylle. I praksis vil forslagene i all hovedsak angå tredjelandsborgere (borgere av ikke-EU/Schengen-land) som ikke kan overføres til soning i hjemlandet i tråd regelverk for soningsoverføring. Flere av disse gruppene kommer fra land der tvangsretur ikke er mulig, eller er svært vanskelig. UDI viser i denne sammenhengen til beskrivelsen av problemstillingen i *Prop. 138 L (2010–2011) Endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til fengsling mv.)*, se særlig punkt 7.3.4. Ordningen vil forutsette nært samarbeid mellom politiet og kriminalomsorgen.

I annet avsnitt på side 5 i høringsnotatet står det at flere frivillige returer vil frigi fengselsplasser og vil innebære mindre press på utlendingsforvaltningen "*da uttransportering kan gjennomføres uavhengig av rettskraftig utvisningsvedtak og med mindre vakthold*". Vi antar at departementet mener "assistert frivillig retur", da forutsetningen for de foreslåtte ordningen er frivillighet. Begrepet "uttransportering" et førøvrig et innarbeidet begrep som brukes når det er snakk om tvangsretur. Vi kan også opplyse om at vi anvender begrepet "endelig vedtak".

Vi vil videre påpeke at dersom utlendingen anses å være vernet mot retur, jf. utlendingsloven § 73, så vil det heller ikke kunne fattes vedtak om utvisning, jf. utlendingsloven § 73 fjerde ledd.

UDI vil også gjøre oppmerksom på at det er uklart hva som menes med formuleringen "*mindre vakthold*". Vi savner en vurdering av hvordan frivillig retur av en straffedømt for relativt alvorlige straffebrudd tenkes gjennomført uten "vakthold".

Gjeninnsetting i fengsel for utvist utlending med varig innreiseforbud.

Bestemmelsen skal være et tiltak for å motvirke at prøveløslatte innsatte returnerer ulovlig til Norge.

Kommentarer til punkt 3.1. i høringsnotatet

I forslaget til ny § 43 første ledd annet punktum, står det at dersom en prøveløslatt med varig innreiseforbud "returnerer til Norge" kan han/hun begjæres gjeninnsatt i fengsel. I høringsnotatet omtales dette vilkåret som "ulovlig retur". UDI vil bemerke at "ulovlig retur" ikke er et presist begrep, og kan dermed gi rom for tolkningstil.

For øvrig foreslår vi følgende endring i ordlyden til den foreslåtte bestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 43 første ledd nytt annet punktum:

"Dersom en prøveløslatt som er utvist med varig innreiseforbud returnerer ulovlig til Norge, kan regionalt nivå bringe saken inn for tingretten med begjæring om gjeninnsetting i fengsel for hel eller delvis fullbyrding av fengselsstraffen."

Vi begrunner vårt forslag med at det er pedagogisk og hensiktsmessig å knytte begrepet "varig innreiseforbud" til vedtak om utvisning. Videre mener vi det er nødvendig å presisere at dersom utlendingen returnerer til Norge igjen, kommer ordningen til anvendelse når innreisen er ulovlig.

Det følger av utlendingsloven § 71 og § 124 annet ledd at en utlending som er utvist fra Norge, kan søke om opphevelse av innreiseforbudet dersom nye eller særskilte omstendigheter foreligger, eller om kortvarig besøk til Norge selv om innreiseforbudet fortsatt gjelder. Nye og særskilte omstendigheter kan for eksempel tenkes å være at et nært familiemedlem i Norge blir alvorlig sykt, og at omsorgssituasjonen tilsier at den utviste utlendingen må få opphevet innreiseforbudet. Kortvarig besøk uten at innreiseforbudet oppheves kan tenkes å være at utlendingen skal delta i en begravelse til et nært familiemedlem, vitne i rettssak der politiet anser vedkommende som et viktig vitne, eller andre særskilte omstendigheter. Dersom en slik søknad om kortvarig besøk innvilges, vil innreisen til Norge ikke være *ulovlig* selv om han fremdeles har et gjeldende innreiseforbud.

UDI vil ellers påpeke at brudd på innreiseforbudet, herunder forsøk, er straffbart, jf. utlendingsloven § 108 og straffeloven § 342 første ledd bokstav a. Brudd på innreiseforbudet eller andre brudd på utlendingsloven (ulovlig opphold m.v.) vil innebære at den prøveløslatte har begått nye straffbare handlinger i prøvetiden. Vi forutsetter da at straffegjennomføringsloven § 45 kommer til anvendelse. Departementet har ikke sagt noe om dette i høringsnotatet.

I straffegjennomføringsloven § 42 niende ledd står det at "prøvetiden utløper på det tidspunkt den idømte fengselsstraff ville vært gjennomført i sin helhet". Departementet har ikke drøftet denne bestemmelsen i forhold til den foreslåtte prøveløslatelsesordningen.

Kommentarer til punkt 3.2. i høringsnotatet

Departementet skriver i høringsnotatet at det er nødvendig å sikre at myndighetene skal kunne oppdage ulovlig retur i prøvetiden for løslatelse, som løper frem til den idømte straffen er sonet i sin helhet, jf. straffegjennomføringsloven § 42 niende ledd. Vi savner en tydeliggjøring av hvor lang tid etter retur til sitt hjemland (i medhold av straffegjennomføringsloven § 42a), en utlending risikerer å bli gjeninnsatt i norsk fengsel dersom vedkommende tar seg ulovlig tilbake til Norge.

Vi har for øvrig ingen kommentarer til forslaget om å registrere utviste utlendinger med reststraff i politiets etterlysningsregistre. Departementet bør vurdere om ordningen vil være tilstrekkelig for å kunne ivareta kontrollfunksjonen av denne gruppen utviste utlendinger. Departementet bør også vurdere hvorvidt opplysningene om reststraff bør være tilgjengelig i registre som er tilgjengelige i forbindelse med grensekontroll. UDI har erfart at kontroll av utviste EØS-borgere med reststraff kan være en utfordring. Vi bemerker i den forbindelse at politiet ikke har anledning til å søke opp EØS-borgere i strafferegisteret som et rutinemessig kontrolltiltak. Det må foreligge konkrete mistanke for å foreta slike søk.

Kommentarer til punkt 4 i høringsnotatet

UDI foreslår første ledd i forslaget § 42 a endret til:

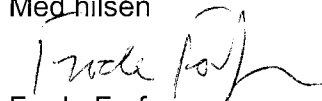
"Løslatelse av utenlandske innsatte som er utvist med et varig innreiseforbud."

Vi foreslår at § 42a annet ledd første setning endret til:


"Kriminalomsorgen kan prøveløslate utenlandske innsatte (ikke norske statsborgere) som er utvist med et varig innreiseforbud, når minst to måneder av straffen er gjennomført."

For øvrig viser vi til våre kommentarer om begrepsbruk ovenfor.

Med hilsen



Frode Forfang
assisterende direktør



for Frode Mortensen
avdelingsdirektør