



Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref. 16/7615

Oslo, 2. mai 2017

HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – FORSLAG OM UTVIDET ADGANG TIL Å STILLE SAK OM UTVISNING I BERO MV.

Innledning

Det vises til departementets høringsbrev av 2. februar 2017.

Rettspolitisk forening er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Rettspolitisk forening arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen for sosialt vanskeligstilte grupper.

I det følgende vil det knyttes kommentarer til forslaget om utvidet adgang til å stille sak om utvisning i bero. Rettspolitisk forening er kritisk til forslaget.

Om forslaget

Vanligvis skal utvisningsspørsmålet avgjøres kort tid etter domfellelse.

Det finnes i dag hjemmel til å berostille utvisningssaker inntil ett år etter løslatelse dersom utlendingsloven § 73 (*vern mot retur*) er til hinder for retur på vedtakstidspunktet, jf. utlendingsforskriften § 14-3 femte ledd. Vurderingen av vern mot retur kan dermed utsettes til senest ett år etter løslatelse. Dersom det da er i tråd med § 73 å returnere, så kan den dømte utvises.

Det er kun dersom vern mot retur forhindrer utvisning at saken kan stilles i bero. Det foreliggende forslaget medfører at grunnlaget for berostillelse utvides til å omfatte også andre grunner i forholdsmessighetsvurderingen. Dersom det er i tråd med § 73 å returnere, men uforholdsmessig av andre grunner, kan forholdsmessighetsvurderingen utsettes til senest ett år etter løslatelse. Dersom det da er *forholdsmessig* å utvise den dømte, kan han/hun utvises. Forslaget til nytt sjettede ledd i utlendingsforskriften § 14-3 er utformet slik:

Bestemmelsen i femte ledd gjelder tilsvarende når vedtak om utvisning fremstår som et uforholdsmessig tiltak etter lovens § 70, dersom det er en reell mulighet for at utvisning ikke vil være et uforholdsmessig tiltak når utlendingen løslates eller særreaksjonen opphører.

Forslaget er så vidt foreningen forstår fremmet på bakgrunn av innspill fra Utlendingsdirektoratet (UDI) fra høring om utvisning av særreaksjonsdømte utlendinger i 2014. UDI mente da at det kunne være behov ”for en hjemmel til å berostille en utvisningssak der vi på vurderingstidspunktet konkluderer med at det er uforholdsmessig å utvise utlendingen pga vedkommendes helsesituasjon, sett opp mot behandlingsmuligheter i hjemlandet. (...) Med en slik hjemmel vil vi få muligheten til å utvise utlendingen ved opphør av særreaksjonen, eller dersom forholdene i hjemlandet endrer seg.”

Departementets forslag til nytt sjette ledd om utvidet mulighet til berostillelse av hele forholdsmessighetsvurderingen går lenger enn UDIs ønske om berostillelse i saker hvor utvisning ikke er aktuelt av helsemessige årsaker (enten bedret helsetilstand hos utlendingen eller bedret helsetilbud i returlandet).

Rettspolitisk forening er skeptisk til en utvidelse av muligheten til å stille en utvisningssak i bero, og mener departementets forslag går alt for langt.

Uforholdsmessige belastninger for særreaksjonsdømte og forvaringsdømte

Vedtak om utvisning bør fattes så tidlig som mulig av hensyn til den vedtaket gjelder og dennes familie. Uforutsigbarhet knyttet til bosted og oppholdsland ved løslatelse er en stor merbelastning for den dømte og hans/hennes familie.

Usikkerheten vanskeliggjør rehabilitering og resosialisering tilbake til samfunnet. En slik situasjon begrenser mulighetene til å leve et kriminalitetsfritt liv etter endt soning. Forslaget kan derfor også ha potensielt store skader for samfunnet.

Departementet skriver at det antar at det er særlig i saker hvor det blir idømt særreaksjon, forvaring eller en langvarig fengselsstraff at det kan være behov for å utsette forholdsmessighetsvurderingen. Det er Rettspolitisk forenings klare oppfatning at uforutsigbarhet knyttet til et eventuelt utvisningsvedtak vil være særskilt belastende for personer idømt særreaksjon eller forvaring. Det er derfor svært uheldig og rettssikkerhetsmessig betenkelig at forslaget antas å ramme særlig disse gruppene domfelte.

Avklaring om den dømte skal utvises eller ikke vil stå sentralt i utformingen av en særreaksjon eller forløpet i en forvaringsprogresjon. Et eventuelt utvisningsvedtak bør derfor avklares så tidlig som mulig i slike saker, og det er svært uheldig at forslaget i henhold til departementet trolig vil ramme disse domfelte i størst grad.

Dersom utvisningssaken er uavklart vil det erfaringsmessig være utfordrende å få oppfølging fra kommunen. Rettighetene er begrenset sammenlignet med situasjonen for en domfelt uten utvisningssak. Den uavklarte oppholdsstatusen kan medføre at behandlings- eller soningsprogresjonen hemmes eller forhindres.

Den domfelte settes på vent, mister sentrale rettigheter for progresjon i behandling eller soning, og personer med usikkerhet knyttet til oppholdsgrunnlaget prioriteres erfaringsvis ikke av

kommunen. Dersom utvisningssaken forblir uavklart i inntil ett år etter soning for særreaksjonsdømte og forvaringsdømte, vil det kunne medføre en lengre periode under frihetsberøvelse enn dersom utvisningssaken avklares like etter domfellelse. Eksempler på forlenget frihetsberøvelse for henholdsvis særreaksjonsdømte og forvaringsdømte med uavklart oppholdsstatus følger nedenfor.

Personer som er idømt særreaksjon dømmes til behandling. Behandlingssted avhenger av personens lidelser til enhver tid. Mange starter sitt behandlingsopphold på psykiatrisk sykehus – på lukket institusjon med sengeposter for alvorlig syke. På et tidspunkt i behandlingsforløpet vil det for det fleste være aktuelt med overføring til andre boformer, med oppfølging fra kommunehelsetjenesten. Særreaksjonsdømte med utvisningsvedtak eller uavklart oppholdsstatus har ikke de samme rettigheter fra den kommunale helsetjenestens om personer uten utvisningssak. Utvisningssaken kan medføre at den domfelte ikke har de rettigheter som er nødvendig for en videre behandling i frihet. Manglende rettigheter innen kommunehelsetjenesten kan på denne måten medføre at kommunen kan avslå behandling på det nivå som ansvarlig behandler finner hensiktsmessig og forsvarlig. En slik situasjon kan medføre at den domfelte forblir i lukket institusjon/på et høyere sikkerhetsnivå enn dersom han/hun ikke hadde en pågående utvisningssak. Det er tvilsomt at en slik praksis er i henhold til forbud mot frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5.

Tilsvarende er forvaringsdømte avhengig av kommunens tilbud i en prøveløslatelsessak. I slike saker stiller Kriminalomsorgen vilkår som for eksempel bolig, sysselsetting, behandlingstilbud og ruskonsulent, jf. straffeloven § 45. De fleste forvaringsdømte behøver kommunens bistand til flere av disse vilkårene. Kommunen har imidlertid ikke like store forpliktelser overfor personer med uavklart oppholdsstatus som overfor øvrige forvaringsinnsatte. Det er særlig utfordrende for forvaringsdømte med en uavklart oppholdsstatus å få prioritet hos kommunen. Forvaringsdømte med pågående utvisningssak uten rettigheter fra kommunen stilles dermed i en dårligere posisjon i prøveløslatelsessaken enn øvrige forvaringsdømte.

Ved en pågående utvisningssak mister de domfelte rettigheter som kan være avgjørende for om de får progresjon i behandling eller soning. Dersom det tar lengre tid til utvisningssaken avklares, helt inntil et år *etter* løslatelse, vil forslaget kunne ramme disse domfelte i mye større grad enn det som er hensyntatt i høringsnotatet.

Rettspolitisk forening mener at de ovennevnte hensyn og konsekvenser er underkommunisert i forslaget. De store konsekvensene for særreaksjonsdømtes og forvaringsdømtes forlengede og/eller mer belastende frihetsberøvelse utgjør inngrep som ikke står i forhold til de positive sidene av forslaget som fremheves av departementet.

På denne bakgrunn mener Rettspolitisk forening at forslaget ikke kan gjennomføres. Det bør i stedet vurderes en reversering av berestillingsregelen i utlendingsforskriften § 14-3 femte ledd som i dag medfører diskriminering av særreaksjonsdømte og forvaringsdømte i tilsvarende saker som de ovennevnte.

Manglende utredning av internasjonale forpliktelser

Under redegjørelsen for forholdet til Grunnloven og internasjonale forpliktelser viser departementet kort til at dagens regelverk allerede åpner for at sak hvor utlendingen er vernet

mot retur etter lovens § 73 kan stilles i bero. Rettspolitisk forening kan ikke se at høringsnotatet ved denne uttalelsen i tilstrekkelig grad redegjør for forholdet til internasjonale forpliktelser.

Rettspolitisk forening viser til utredningsinstruksens punkt 2-2 første og andre avsnitt, hvor det står:

Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes bli og den tiden som står til rådighet.

Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte.

Høringsnotatet reiser viktige prinsipielle spørsmål som krever en grundig utredning. Rettspolitisk forening mener at høringsnotatet ikke overholder utredningsinstruksen. Høringsnotatet mangler tilstrekkelig begrunnelse og balanse i fremstillingen.

Det er ikke redegjort for hvorvidt dagens regelverk oppfyller forpliktelsene, herunder mangler det henvisning til eventuelle tidligere redegjørelser eller rettspraksis som tilsier at regelverket harmonerer med forpliktelsene.

Videre utgjør forslaget en utvidelse av adgangen til å stille vedtaket i bero – altså en utvidelse av muligheten for inngrep mot individet. Det kreves derfor en særskilt redegjørelse for om det konkrete forslaget er i tråd med Grunnloven og internasjonale forpliktelser.

Rettspolitisk forening savner en redegjørelse av forholdet til Grunnloven og internasjonale forpliktelser. Innvendingene som ble presentert under forrige avsnitt tilsier at forslaget har en side til sentrale menneskerettslige problemstillinger blant annet knyttet til EMK artikkel 5 og 8. Etter foreningens syn kan forslaget ikke gjennomføres før forslagets forhold til forpliktelsene utredes og finnes i tråd med forpliktelsene.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Marit Lomundal Sæther på telefon 928 06 454, eller e-post styret2@rpf.no.

Med vennlig hilsen,
for Rettspolitisk forening,

Marit Lomundal Sæther