



Innst. 315 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Dokument 8:92 S (2009–2010)

Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Robert Eriksson, Morten Ørsal Johansen og Per Sandberg om begrensninger i utenlandske kriminelles sosiale rettigheter i Norge

Til Stortinget

Sammendrag

Stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Robert Eriksson, Morten Ørsal Johansen og Per Sandberg fremmet 11. mars 2010 følgende forslag:

«I

Stortinget ber regjeringen legge frem oversikt over hvilke økonomiske og sosiale ytelser utenlandske kriminelle har i norske fengsler, samt forslag til begrensninger eller stopp i disse ytelsene slik at fengselsstraff virker preventivt.

II

Stortinget ber regjeringen umiddelbart starte arbeidet med å kjøpe soningsplasser til utenlandske straffedømte i deres hjemland.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Sigvald Oppebøen Hansen, Stine Renate Håheim, Thor Lillehovde og Tove-Lise Torve, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode

Kielland Asmyhr, Morten Ørsal Johansen, Åse Michaelsen og lederen Per Sandberg, fra Høyre, André Oktay Dahl og Anders B. Werp, fra Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Robert Eriksson, Morten Ørsal Johansen og Per Sandberg om begrensninger i utenlandske kriminelles sosiale rettigheter i Norge.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til statsrådens svarbrev til justiskomiteen av 16. april 2010 (vedlagt). Her fremkommer det at forslag I bør vurderes for to hovedgrupper som holdes adskilt:

- Utenlandske statsborgere som var medlemmer i folketrygden før frihetsberøvelsen tok til fordi de var i arbeid i riket eller var bosatt her.
- Utenlandske statsborgere som ikke har annen tilknytning til Norge enn den kriminelle aktiviteten og soningen her.

Flertallet vil påpeke at det i statsrådets redegjørelse vises til at sosiale rettigheter som er opptjent før soningen starter, beholdes etter endt soning. Selv om soning vil kunne medføre reduksjoner eller bortfall av ytelser og rettigheter under soning, vil soningen telle som pensjonspoeng. Ytelser til den innsattes familie vil normalt fortsette som før soningen. Flertallet vil fremheve at den ser dette som fornuftig, selv om det i enkelte tilfeller kan være et incitament for den kriminelle til å utføre den kriminelle handlingen. Det er etter flertallets syn lite rimelig å straffe den dømtes familie økonomisk, for forbrytelse begått av et familiemedlem. Flertallet vil

videre vise til at EØS-avtalen inneholder regler om EØS-borgeres sosiale rettigheter i land hvor de har lovlig opphold og arbeid. Ved overgangen til ny trygdeforordning i løpet av 2011 vil EØS-rettigheter også kunne bli utløst for ikke yrkesaktive EØS-borgere som er bosatt her.

Når det gjelder utenlandske kriminelle uten lovlig opphold i Norge, finner komiteen at det gir liten sammenheng i regelverket, og det finnes lite rimelig, at varigheten på oppholdet i seg selv kan utløse rettigheter som medlem av folketrygden. Komiteen viser til statsrådets svarbrev, hvor det fremkommer at soning ikke er ment å gi rettigheter etter folketrygdloven § 2-1. Komiteen imøteser statsrådets klargjøring av den over beskrevne rettstilstanden, og hans syn på arbeidsministerens uttalelse i det nevnte brevet, høring om medlemskap i folketrygden under frihetsberøvelse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, legger statsrådets utdyping av innsattes rett til helsehjelp til grunn som korrekt for rettstilstanden i dette spørsmålet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre anser utformingen av soningsforholdene for utenlandske kriminelle i Norge som et virkemiddel i arbeidet med å redusere antallet utlendinger som kommer til landet for å begå kriminalitet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at norske fengsler reflekterer det norske samfunnet, på godt og vondt. Fengselshverdagen vil naturlig fortone seg annerledes i Norge enn i land med lavere velstandsnivå. Standarden ligger over det en stor del av verdens befolkning har i sin hverdag. Flertallet vil likevel understreke at den ser det som fornuftig at det er norske forhold som avgjør utformingen av kriminalomsorgen i Norge.

Flertallet viser til forslagsstillernes eksempler på arbeidsplikten under soning, som medfører at innsatte har en viss inntekt. Denne inntekten er svært lav sammenlignet med normal avlønning i Norge. Vårt velstandsnivå gjør imidlertid at en slik inntekt normalt overstiger gjennomsnittlig årsinntekt i for eksempel Bulgaria. Det fremstår som et paradoks at lønn under soning i Norge kan overstige normal lønn i andre land i Europa. For flertallet fremstår det som rimelig at den innsattes arbeidsinnsats under soning medfører en viss lønn, men vil fremheve at

denne avlønnen bør holdes på dagens nivå. Flertallet ser på avlønning for utført arbeid under soning, eller på annen måte overholdt aktivitetsplikt, uavhengig av spørsmålet om den innsattes lovfestede sosiale rettigheter i Norge.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til justisministerens brev til komiteen av 16. april 2010 hvor ministeren blant annet redegjør for arbeidet med soningsoverføring av utenlandske straffedømte uten opphold tilbake til sitt eget land. Justisministeren har satt i gang et omfattende arbeid for å effektivisere saksbehandlingstiden i overføringssakene. Slik kan de straffedømte overføres raskere etter rettskraftig dom. Et av tiltakene er å inngå bilaterale avtaler med de mest aktuelle landene. Videre viser dette flertallet til Norges ønske om å slutte seg til EUs rammebeslutning om soningsoverføring som trer i kraft i desember 2011. Denne legger opp til en raskere og mer effektiv prosess hvor landene forplikter seg til å anerkjenne hverandres dommer i større grad enn i dag. I mellomtiden arbeider justisministeren for å få på plass de bilaterale avtalene. Dette flertallet er glad for og støtter justisministerens aktive og viktige arbeid i sakens anledning og imøteser resultatene fra forhandlingene om slike avtaler.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til behovet for et mer intensivt arbeid for å øke antallet soningsoverføringer. Det ansees ikke tilfredsstillende at arbeidet med bilaterale avtaler er svært langt unna fullførelse.

Disse medlemmer viser til statsrådets svarbrev til komiteen av 16. april 2010. Statsråden peker på at det ved vurderingen av utenlandske statsborgeres trygderettigheter som følge av soning i Norge bør gjøres et skille mellom utenlandske statsborgere som var medlemmer i folketrygden før frihetsberøvelsen tok til, fordi de var i arbeid i riket eller var bosatt her, og utenlandske statsborgere som ikke har annen tilknytning til Norge enn den kriminelle aktiviteten og soningen her. Disse medlemmer ser dette skillet som et naturlig utgangspunkt for vurderingen, men mener at det ikke er tilstrekkelig for å få klarlagt hvilke rettigheter innsatte har. Domstolene har mulighet til å idømme utvisning etter endt soning for utenlandske statsborgere som begår kriminalitet i Norge. Det er ikke tvilsomt at opptjening av trygderettigheter stopper når utlendingen forlater landet etter soning. Disse medlemmer vil påpeke behovet for en klargjøring av fra hvilket tidspunkt trygderettigheter ikke lenger opptjenes. Det vil fremstå som et paradoks hvis det viser seg at dagens rettstilstand

medfører at den innsatte opptjener trygderettigheter under soning helt frem til utvisningen gjennomføres.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at det i gjennomgangen av utenlandske innsattes trygderettigheter også gjøres en vurdering av hvilke skjæringspunkter for opptjening som bør legges til grunn.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det til enhver tid soner mellom 30 og 40 pst. utlendinger i norske fengsler. 7 av 10 soner en dom på over ett år. Ett år er samtidig minimumstiden for opphold i landet før man får rett til grunntelseter etter folketrygden. Det finnes tilfeller hvor utlendinger som har mulighet til å søke prøveløslatelse, nekter dette fordi det er lukrativt å sitte i norske fengsler.

Disse medlemmer viser til at regjeringen ikke har noen helhetlig oversikt over hvilke ytelser utenlandske kriminelle har eller kan ha krav på. Det er svært betenkelig at departementet, som har det overordnede ansvaret for straffegjennomføring, ikke vet hvilke ytelser de kriminelle mottar, all den tid slike ytelser har stor innvirkning på effekten av straffen som gjennomføres og for hvilken grad Norge er attraktivt for kriminelle. Denne saken viser en gjennomgående svakhet i departementenes mangel på samordning og konsekvenstenkning i saker hvor ulike lover og regler fra forskjellige departement har betydning.

Disse medlemmer mener den manglende oversikten i dette tilfellet er et tankekors for Stortinget, som mister muligheten for å se på ytelsene under ett og deretter foreta nødvendige innstramninger. I svarbrevet fra statsråden til komiteen av 16. april 2010 påpekes det blant annet at soning vil kunne medføre opptjening av pensjonspoeng. Det er etter disse medlemmers oppfatning en urimelig ordning, som tilsier at statsråden snarest må komme til-

bake med forslag om lovendringer av denne praksisen.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

I

Stortinget ber regjeringen legge frem oversikt over hvilke økonomiske og sosiale ytelser utenlandske kriminelle har i norske fengsler, samt forslag til begrensninger eller stopp i disse ytelsene slik at fengselsstraff virker preventivt.

II

Stortinget ber regjeringen umiddelbart starte arbeidet med å kjøpe soningsplasser til utenlandske straffedømte i deres hjemland.

III

Stortinget ber regjeringen om at det i gjennomgangen av utenlandske innsattes trygderettigheter også gjøres en vurdering av hvilke skjæringspunkter for opptjening som bør legges til grunn.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 8:92 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kieland Asmyhr, Robert Eriksson, Morten Ørsal Johansen og Per Sandberg om begrensninger i utenlandske kriminelles sosiale rettigheter i Norge – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 3. juni 2010

Per Sandberg

leder

Anders B. Werp

ordfører

Vedlegg

Brev fra Justisdepartementet v/statsråden til justiskomiteen, datert 16. april 2010

Representantforslag 92 S (2009-10)

Det vises til henvendelse fra Justiskomiteen 22. mars 2010, hvor det anmodes om Justisdepartementets uttalelse i forbindelse med behandlingen av representantforslag dokument 8: 92 S (2009-10).

Forslag I

Stortinget ber regjeringen legge frem oversikt over hvilke økonomiske og sosiale ytelser utenlandske kriminelle har i norske fengsler, samt forslag til begrensninger eller stopp i disse ytelsene slik at fengselsstraff virker preventivt.

Jeg har innhentet uttalelse fra arbeidsministeren som ansvarlig myndighet for temaene i forslag I.

Innsattes trygderettigheter vil være avhengig av deres trygdemessige posisjon før frihetsberøvelsen tok til. Det er to hovedgrupper som bør holdes klart atskilt:

- A. *Utenlandske statsborgere som var medlemmer i folketrygden før frihetsberøvelsen tok til, fordi de var i arbeid i riket eller var bosatt her.*
- B. *Utenlandske statsborgere som ikke har annen tilknytning til Norge enn den kriminelle aktiviteten og soningen her.*

Personer i gruppe A opprettholder sitt medlemskap i folketrygden under fengselsopphold mv. Dette innebærer at de i prinsippet har de samme rettighetene som før soningen tok til.

Det er imidlertid gitt en lang rekke bestemmelser om bortfall eller reduksjon av ytelser under opphold i fengselsvesenets anstalter. Mulighetene for at disse innsatte skal få egne ytelser under soning er dermed sterkt begrenset, men soningen vil telle som pensjonsopptjening.

Ytelser som gis på grunn av forsørgingsansvar for barn eller ektefelle som er bosatt i Norge, vil generelt fortsette å løpe, for eksempel barnetrygd. Bosatte familiemedlemmer av personer i denne gruppen vil for øvrig normalt være medlemmer i folketrygden i egen rett og ha krav på de ytelser som er aktuelle for dem.

EØS-avtalen – med det omfang den har i dag – vil sikre rettigheter for innsatte som er EØS-borgere og omfattet av norsk lovgivning på grunnlag av arbeidstakerforhold eller selvstendig næringsvirksomhet i Norge. EØS-avtalen vil også – i motsetning til intern rett – sikre ytelser til den innsattes forsørgede familiemedlemmer som er bosatt i utlandet. Dette gjelder

blant annet helsetjenester og barnetrygd. Ved overgangen til ny trygdeforordning i løpet av 2011, vil EØS-rettigheter også kunne bli utløst for ikke-yrkesaktive EØS-borgere som er bosatt her.

Når det gjelder *personer i gruppe B* anses denne gruppen ikke som ordinære medlemmer i folketrygden. Medlemskap som bosatt forutsetter at man har til hensikt å oppholde seg her i ett år, eller faktisk har oppholdt seg i riket i ett år. Bestemmelsen tar åpenbart sikte på andre opphold i Norge enn soning av straff. Soningen har en så spesiell karakter at det ikke er naturlig å likestille dette med vanlig bosetting/opphold. Tvert om fører en slik likestilling til resultater som oppleves som stridende mot den allmenne rettsfølelse.

Gruppen er imidlertid ved en utvidende tolkning av folketrygdloven § 2-1 ansett som medlemmer med rett til dekning av utgifter til helsehjelp, slik at de vanlige betalingsordningene for helsehjelp kan nyttes. Løsningen må avgrenses ut fra sin bakgrunn og formål og innebærer ikke at det samtidig må gis pensjonsopptjening.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at den aktuelle gruppen i praksis er blitt regnet som ordinære medlemmer i trygden. Det er likevel uklart i hvilken utstrekning dette har ført til tilståelse av andre ytelser enn helsetjenestene. Gruppen tas imidlertid inn i folkeregisteret, og det kan være tilstått ytelser som for bosatte uten at etaten har vært klar over bakgrunnen for folkeregisterføringen.

Departementet har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å innrette praksis i samsvar med den forståelse av reglene som det er gjort rede for her. Dette innebærer at det ikke skal gis andre ytelser enn dekning av helsetjenester. Eventuelle vedtak der det oppdages at det er tilstått pensjon utelukkende på grunnlag av soning, vil bli å omgjøre. Det antas imidlertid ikke tilstrekkelig grunn til å foreta en gjennomgang for å finne slike saker, hvilket i tilfelle må skje manuelt.

EØS-borgere uten annen tilknytning til Norge enn kriminalitet og soning, vil ikke ha krav etter EØS-avtalen, verken etter gjeldende trygdeforordning 1408/71 eller avløseren 883/2004 (i kraft i løpet av 2011).

PRESISERINGER I LOVEN

Arbeidsdepartementet har sendt på høring et forslag til egen lovbestemmelse om medlemskap i folketrygden under frihetsberøvelse, slik at mulighetene for ulike tolkninger så langt som mulig fjernes. Dette

vil blant annet innebære en presisering av at vilkårene for medlemskap i trygden ikke anses oppfylt under soning, men personer som var medlemmer fram til soningen opprettholder sitt medlemskap. Mulighetene for begrensninger i tilfelle der det treffes utvisningsvedtak vil bli vurdert med utgangspunkt i kravene etter EØS-avtalen. I høringsnotatet antas foreløpig at slike begrensninger vil kunne gjennomføres for så vidt gjelder retten til pensjonsopptjening. Innsatte vil etter forslaget sikres nødvendig helsehjelp under soningen.

RETTIGHETER OG PLIKTER INTERNT I FENGSELET UNDER SONING

Kriminalomsorgen skal være varsom med å forskjellsbehandle utenlandske og norske innsatte og må ikke lage systemer som er diskriminerende. Som beskrevet over innebærer dette at alle innsatte, uansett lovlig eller ulovlig opphold i landet, har rett til nødvendig helsehjelp. Innsatte uten lovlig opphold i landet har også de samme pliktene som andre innsatte. Dette gjelder blant annet arbeidsplikten som utløser en rett til dagpenger. Satsen er for tiden 56 kroner per arbeidsdag 5 dager per uke.

Forslag II

Stortinget ber regjeringen umiddelbart starte arbeidet med å kjøpe soningsplasser til utenlandske straffedømte i deres hjemland.

Pr. 6. april 2010 var det 2430 domsinnsatte i norske fengsler. Av de domsinnsatte hadde 503 utenlandsk statsborgerskap. Varetektsfengslede er ikke tatt med i beregningen da de ikke er aktuelle for overføring til utlandet.

Overføring til de nordiske land skjer uavhengig av domfeltes samtykke. Det er relativt mange som blir overført innen Norden. De fleste sakene gjelder korte fengselsstraffer og straff der soning ennå ikke er påbegynt.

Når det gjelder overføring til land utenfor Norden, har norske myndigheter i dag hjemmel i lov om overføring av domfelte av 20. juli 1991 til å overføre utenlandske statsborgere som kommer fra land som er tilsluttet den europeiske overføringskonvensjonen av 21. mars 1983. Etter overføringskonvensjonens

tilleggsprotokoll av 18. desember 1997 er det også mulig å overføre ved tvang til de land som har ratifisert denne. Som hovedregel må det være minst seks måneder gjenstående soningstid for at anmodning om soningsoverføring kan sendes fullbyrdingsstaten.

Fullbyrdelse av frihetsstraff stiller klare krav til hjemmelsgrunnlaget, og de fleste land vil derfor av internrettslige grunner ikke kunne fullbyrde utenlandske straffedommer med mindre vilkårene for soningsoverføring er oppfylt. Kjøp av soningsplasser i utlandet vil derfor være problematisk.

Selv om vi har grunn til å tro at fengselskapasiteten i enkelte land har betydning for hvor lang tid det tar å få overført en utenlandsk domfelt, er det i hovedsak ikke mangel på fengselsplasser i mottakerlandet som fører til lang saksbehandlingstid i overføringssakene. De aller fleste land Norge overfører til, godtar soningsoverføring av sine borgere og gjør plass til disse så lenge vilkårene for overføring er oppfylt. Av langt større betydning er det å øke effektiviteten i hele prosedyren for soningsoverføring, slik at de innsatte kan overføres raskt etter rettskraftig dom. Jeg har igangsatt et omfattende arbeid for å effektivisere det enkelte ledd i prosessen etter dagens regelverk.

Selv om vi allerede har grunnlag for å soningsoverføre til de fleste europeiske land, ønsker regjeringen å inngå bilaterale avtaler med en del av disse landene, nettopp for å effektivisere arbeidet med soningsoverføring, og sørge for at flere utenlandske innsatte blir overført raskere. EUs rammebeslutning om soningsoverføring, som trer i kraft i desember 2011, legger opp til en raskere og mer effektiv prosess hvor statene i større grad forpliktes til å anerkjenne hverandres dommer. Det vil dessuten ikke stilles krav om utvisningsvedtak for å overføre ved tvang, så lenge den innsatte er borger av det landet han overføres til. Norge ønsker en tilslutningsavtale til EUs rammebeslutning, men i mellomtiden er det viktig å få på plass bilaterale avtaler som bygger på rammebeslutningens prinsipper. I slutten av april er det planlagt forhandlinger med Romania om en slik avtale, og det ble i bilaterale møter med de baltiske land den 23. mars 2010 fremlagt utkast til lignende overføringsavtaler.

