



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
15/5856-MHA

Vår referanse:
201602790-6 008

Sted, Dato
Oslo, 14.10.2016

**HØRINGSSVAR FRA POLITIDIREKTORATET - HØRING OM FORSLAG TIL NY
BESTEMMELSE UTLENDINGSFORSKRIFTEN § 18-14 - VILKÅR FOR
FENGSELSSTRAFF FOR ULOVLIG OPPHOLD**

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 14. juli 2016 om forslag til endring i utlendingsforskriften vedrørende straff for ulovlig opphold. Høringsfrist er 14. oktober 2016.

Høringen gjelder ny bestemmelse i utlendingsforskriften (utf.) § 18-14 som presiserer når det kan ilegges fengselsstraff for ulovlig opphold etter utlendingsloven (utl.) § 108 annet ledd bokstav a jf. § 55 annet ledd. Formålet med forskriftsendringen er å regelfeste forutsetninger for å benytte fengselsstraff i tråd med rettspraksis fra EU-domstolen, slik at det ikke skal oppstå motstrid mellom norsk praksis og returdirektivet. Departementet foreslår på denne bakgrunn å regelfeste en forutsetning om at fengselsstraff ikke skal motvirke effektiv retur. Videre foreslår departementet å fastsette fengselsstraff for ulovlig opphold bare kan ilegges under slike forutsetninger som domstolen har skissert, og som særlig innebærer følgende:

1. Politiet har forsøkt å føre utlendingen ut av riket, jf. § 90 sjette ledd.
2. Det må ikke være grunnlag for å iverksette eller videreføre fengsling i medhold av lovens § 106 med sikte på retur.

Politidirektoratet har forelagt høringen for politidistriktene og Politiets utlendingsenhet. Mottatte høringsinnspill fra Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt og Politiets utlendingsenhet (PU) følger vedlagt. Innspillene er også delvis innarbeidet i Politidirektoratets hørings svar.

Nedenfor følger Politidirektoratets merknader til de foreslåtte endringene.

Generelle merknader

Politidirektoratet støtter en endring av utlendingsforskriften for å unngå motstrid med returdirektivet. Vi deler også departementets standpunkt om at det ikke er ønskelig å snevre inn adgangen til å ilegge fengselsstraff mer enn det som er nødvendig for å følge opp EU-domstolens praksis.

Ifølge departementet skal utlendinger som har ulovlig opphold i første omgang returneres, slik formålet med returdirektivet er. Samtidig viser departementet til at det forekommer tilfeller hvor retur ikke lar seg gjennomføre og hvor forholdet har et slikt alvor at det bør reageres

Politidirektoratet

med straff. Politidirektoratet slutter seg til dette. Vi ser at hensynet til en effektiv returpolitikk tilsier rask retur fremfor ubetinget fengselsstraff for ulovlig opphold alene, da dette vil tilsi ytterligere opphold i Norge. Samtidig må hensynet til effektiv retur veies opp mot andre hensyn, herunder behovet for å straffeforfølge brudd på utlendingsloven.

Politiet har av sikkerhets- og kontrollhensyn behov for å vite hvilke utenlandske borgere som oppholder seg i landet og hvor disse har sitt oppholdsted. Etter Politidirektoratets oppfatning tilsier allmennpreventive hensyn at det bør være adgang til å reagere med ubetinget fengsel for ulovlig opphold, særlig i tilfeller hvor det ulovlige oppholdet varer over lengre tid og utlendingen har holdt seg i skjul for myndighetene.

Politidirektoratet har merket seg at det fortsatt vil være åpning for at ulovlig opphold kan føre til fengselsstraff (eventuelt straffeskjerpelse) når utlendingen også straffeforfølges for andre straffbare handlinger og at forskriftsendringen ikke innebærer begrensninger i adgangen til å legge bøter etter ut. § 108. Vi mener dette er hensiktsmessig.

Forutsetning om at fengselsstraff ikke skal motvirke effektiv retur

Departementet foreslår å forskriftsfeste at fengselsstraff ikke skal motvirke effektiv retur. Politidirektoratet bemerker at en gjennomføring av tvangsretur blant annet forutsetter at det foreligger aksept fra hjemlandet myndigheter. At enkelte land ikke ønsker å ta imot egne borgere gjør det svært vanskelig å oppnå effektiv retur i tråd med returdirektivets formål. Det fremgår imidlertid ikke klart av høringsnotatet at fengselsstraff kan ilegges i slike tilfeller. Oslo politidistrikt bemerker i sitt hørings svar at departementet bør vurdere om ulovlig opphold kan straffesanksjoneres når tvangsretur ikke er mulig på grunn av forhold utenfor norske myndigheters kontroll. Politidirektoratet slutter seg til dette.

De to øvrige vilkårene - forsøkt å føre utlendingen ut av riket og ikke grunnlag for fengsling - synes å bygge på en forutsetning om at retur er gjennomførbart. Det er imidlertid uklart hvordan disse vilkårene skal vurderes i saker hvor tvangsmessig retur ikke er mulig. Etter vårt syn er det behov for å tydeliggjøre forholdet mellom forutsetningen om ikke å motvirke effektiv retur og de to øvrige vilkårene. Vi viser til våre merknader nedenfor til de aktuelle vilkårene.

I tilfeller hvor retur kan gjennomføres er det spørsmål om det etter ny utf. § 18-14 vil være adgang til å legge fengselsstraff når dette ikke vil forsinke utsendelsen. PU nevner som eksempel at det i sak mot utlending som har vært ulovlig i riket i lang tid blir lagt ned påstand om fengsel i 30 dager og hvor man vet at en utreise - på grunn av forhold utenfor politiets kontroll - uansett ikke finne sted i løpet av en slik periode. Slik PU forstår bestemmelsen kan det ikke idømmes straff i et slikt tilfelle så lenge utlendingen kunne vært fengslet etter utlendingsloven § 106 frem til utreisen gjennomføres.

Forsøk på å føre utlendingen ut av riket

Det fremgår av høringsnotatet at vilkåret om at politiet har forsøkt å føre utlendingen ut av riket innebærer at politiet må ha gjort forsøk på å gjennomføre tvangsretur uten å lykkes. Videre fremgår det at det må vurderes konkret i hver sak hvilke tiltak som kan sies å utgjøre et forsøk på tvangsretur. Det sentrale er at politiet kan vise til *konkrete tiltak* som er forsøkt og at disse ikke har lyktes.

For utlendinger som kommer fra land hvor tvangsmessig retur ikke, eller kun i svært begrenset grad, faktisk lar seg gjennomføre er det spørsmål om hva som kreves for at vilkåret om at politiet "har forsøkt å føre utlendingen ut av riket" anses oppfylt. Vi mener dette må tydeliggjøres nærmere.

Oslo politidistrikt er av den oppfatning at det ikke bør kreves særlig vidtgående forsøk i tilfeller det er på det rene at tvangsmessig retur ikke lar seg gjennomføre. PU bemerker at det avgjørende etter deres syn må være om en utreise ikke kan finne sted på grunn av forhold utenfor politiets kontroll. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Ikke grunnlag for å iverksette eller videreføre fengsling etter utl. § 106

EU-domstolen har i en sak uttalt at den maksimale grensen for fengsling for gjennomføring av retur må være nådd. Departementet presiserer at dette ikke kan forstås dit hen at utlendingen må ha vært fengslet så lenge som utlendingslovens tidsfrist maksimalt tillater. Etter forslag til ny bestemmelse må det ikke være grunnlag for å iverksette eller videreføre fengsling etter utlendingsloven § 106.

PU bemerker at i en god del saker vet politiet allerede på pågripelsestidspunktet at utlendingen ikke vil samarbeide om retur, og at dette sammenholdt med de krav hjemlandets myndigheter stiller for tilbaketakelse av egne borgere, vil innebære at selv langvarig fengsling etter utlendingsloven ikke vil føre til at en utsendelse kan gjennomføres. Særlig vil dette gjelde for borgere av land som bare tar imot egne borgere som vil reise frivillig eller som har gyldig, originalt reisedokument. Selv om PU i slike saker gjør grundige undersøkelser av utlendingens reisevillighet og av om det er mulig å finne eller få fremskaffet et reisedokument, viser det seg i en god del saker at retur ikke er mulig. Da vil det normalt heller ikke være formålstjenlig å benytte fengsling etter § 106, selv om vilkårene isolert sett oppfylt.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Politidirektoratet kan ikke se at endringsforslaget har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for politiet. Vi viser til vedlagte høringsinnspill fra Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt og PU.

Når det gjelder spørsmål om eventuell påtalemyndighet til PU viser Politidirektoratet til den kommende utredningen av politiets særorganer, hvor det vil være naturlig å se på PUs samlede mandat og saksportefølje.

Med hilsen

Robert Lalla
fung. seksjonssjef

Maren Vaagan
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg: 3



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

OSLO POLICE DISTRICT

Deres referanse:
201602790

Vår referanse:
201606496

Sted, Dato
Oslo, 20.09.2016

HØRING OM FORSLAG TIL BESTEMMELSE I UTLENDINGSFORSKRIFTEN § 18-14 - VILKÅR FOR FENGSELSSTRAFF FOR ULOVLIG OPPHOLD

Det vises til Politidirektoratets henvendelse av 09.08.2016 med Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og høringsnotat av 14. juli 2016 med forslag til ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 18-14 – vilkår for fengselsstraff for ulovlig opphold. Frist for innspill til Politidirektoratet er 5. oktober 2016.

Oslo politidistrikt (OPD) er i det vesentlige enig i at bestemmelsen i utlendingsforskriften § 18-14 blir endret i overensstemmelse med våre internasjonale forpliktelser. Det er likevel visse aspekter ved forskriftsendringen som vil bemerkes.

Slik departementet skriver i høringsbrevet forekommer det tilfeller hvor retur ikke lar seg gjennomføre og hvor forholdet har et slikt alvor at det bør reageres med straff. OPD har erfaring med at i visse saker knyttet til enkelte land forblir tredjelandetsborgerne uten lovlig opphold i Norge, fordi de vet at en tvangsretur i regi av politiet er utelukket på grunn av hjemlandets manglende samarbeidsvilje for en slik ordning. Politiet er ofte godt kjent med hvilke land det lar seg gjøre med retur og hvilke land det ikke lar seg gjøre med retur. At det skal kreves konkrete tiltak i den enkelte sak som utgjør et forsøk på tvangsretur, vil i tilfeller der det er på det rene at tvangsretur ikke lar seg gjennomføre, et krav som raskt kan bli illusorisk. OPD er av den oppfatning at det ikke bør kreves særlig vidtgående forsøk/konkrete tiltak i slike tilfeller før vilkåret anses å være oppfylt, av hensyn til politiets ressursbruk.

Videre vises det til at når utlendinger befinner seg ulovlig i riket, og særlig der de i tillegg oppholder seg i skjul for norske myndigheter, vil saken for politiet bli langt mer ressurskrevende og vanskelig å avdekke. Det er av sikkerhets- kontrollhensyn svært viktig at politiet er kjent med hvem som befinner seg i landet, samt deres oppholdssted. Vi mener derfor det er naturlig at når slike momenter gjør seg gjeldende, vil dette medføre at forholdenes alvor øker. Det er viktig at sanksjonen en risikerer ved langvarig ulovlig opphold er tilstrekkelig avskrekkende, sett hen til utfordringene dette skaper for utlendingsmyndighetene. Når en utlending risikerer straff i tillegg til vedtak om utvisning, vil

Oslo politidistrikt

242 Utlendingsavsnitt

Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO

Besøk: Schweigaards gate 15b, OSLO

Tlf: 22 34 21 00

Faks: 22 34 21 97

E-post:

www.politi.no

dette også kunne virke motiverende for frivillig retur i tilfeller hvor det er på det rene at vi ikke kan tvangsreturnere utlendingen.

Departementet bør derfor vurdere om utlendingsforskriftens § 18-14 skal ta høyde for at det, i tilfeller hvor tvangsretur åpenbart er utelukket av grunner utenfor norske myndigheters kontroll, kan straffesanksjoneres med fengselsstraff for ulovlig opphold i riket.

Når det er sagt påpekes det at endringsforslaget i det alt vesentlige ikke vil ha store praktiske konsekvenser, idet praksisen ved OPD allerede er at uttransportering gis prioritet i saker som utelukkende gjelder ulovlig opphold i riket.

Etter OPDs syn kan det mest effektive og hensiktsmessige i slike saker ofte være å forfølge overtredelsen i rent forvaltningsspor (utvisning) der det er mulig, og ikke straffeforfølge.

Med hilsen



Audun Kristiansen
Seksjonssjef

Saksbehandler:
Henrikke E. Vestgren
Juridisk rådgiver

Telefon: 22 34 22 01



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

ØST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201602790

Vår referanse:
201602937 (H)
201604230 (R)

Sted, Dato
Ski/Lillestrøm 03.10.16

HØRING - FORSLAG TIL NY BESTEMMELSE I UTLENDINGSFORSKRIFTEN § 18-14 – VILKÅR FOR FENGSELSSTRAFF FOR ULOVLIG OPPHOLD

Vi viser til e-post fra Politidirektoratet av 08.08.16, der Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev med forslag til ny bestemmelse utlendingsforskriften § 18-14 sendes politidistriktene for eventuelle merknader. Svarfristen til Politidirektoratet er innen 05.10.16.

Øst politidistrikt har gjennomgått høringsbrevet. Prinsipielt tilsier allmennpreventive hensyn at det bør være adgang til å reagere med ubetinget fengsel for ulovlig opphold, særlig der det ulovlige oppholdet vare over lengre tid. Men vi ser at hensynet til en effektiv returpolitikk tilsier rask retur fremfor ubetinget fengselsstraff kun for ulovlig opphold alene da dette vil tilsi ytterligere opphold i Norge. Ved ulovlig opphold kan en utlending bortvises/utvises for brudd på utlendingsloven uten at myndighetene må gå veien om tiltale og straff.

Som det fremkommer av Riksadvokatens retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingssaker mv, bør lengre tids ulovlig opphold gi grunnlag for ubetinget fengselsstraff, særlig når det er kombinert med ulovlig arbeid. Som departementet påpeker vil det også etter den foreslåtte endringen med ny bestemmelse i uf § 18-14 fortsatt være åpning for at ulovlig opphold kan føre til fengselsstraff (ev. straffeskjerpelse) der utlendingen også straffefølges for andre straffbare handlinger. Forskriftsendringen innebærer heller ingen begrensninger i adgangen til å ilegge bøter etter utlendingsloven § 108.

Vi har gjennomgått saker opprettet på ulovlig opphold i 2014 og 2015 i Østfold og Romerike. Dette er til sammen 33 saker, og ingen av disse førte til ubetinget fengselsstraff for kun ulovlig opphold alene. Vi kan dermed ikke se at forslag til ny bestemmelse i utlendingsloven § 18-14 vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Med hilsen

Jon Steven Hasseldal
politimester

Eli Fryjordet
politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Øst politidistrikt

Ski
Post: Postboks 3390, 1402 SKI
Besøk: Vestveien 16

Tlf: 64 85 16 00
Faks: 64 85 17 26
E-post: post.ost@politiet.no

Org. nr.:
Giro:
www.politi.no



Politidirektoratet
Pb 8051 Dep.
0031 Oslo

<i>JDs referanse</i>	<i>Vår referanse</i>	<i>Dato</i>
15/5856 - MHA	201600822-2	04.10.16

Høring om forslag til ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 18-14 – vilkår for fengselsstraff for ulovlig opphold

PU viser til e-post av 08.08.16 fra POD. Vedlagt var et høringsbrev fra Justisdepartementet med forslag til ny bestemmelse i utlendingsforskriften som skal regulere vilkårene for fengselsstraff for ulovlig opphold.

Etter utlendingsloven kan det ilegges både bot og fengselsstraff for ulovlig opphold. EUs returdirektiv er gjennom Schengen-samarbeidet bindende for Norge, og ble implementert i utlendingsloven 24.12.10. EU-domstolen har i flere avgjørelser kommet til at fengselsstraff for ulovlig opphold er i strid med returdirektivets formål om en effektiv returpolitikk. Av den grunn foreslår departementet en ny bestemmelse i utlendingsforskriften hvoretter fengselsstraff for ulovlig opphold bare kan idømmes når nærmere bestemte vilkår er oppfylt.

Selv om det er noe uheldig at returdirektivet nå synes å få større konsekvenser for norsk rett enn opprinnelig antatt, vil den foreslåtte bestemmelsen i forskriften ikke medføre noen vesentlig praksisendring.

Det er ikke presentert statistikk over hvor ofte det er idømt straff for ulovlig opphold. Vi antar imidlertid at det i all hovedsak reageres med forelegg ved ulovlig opphold. I de aktuelle sakene vil det ofte også foreligge andre straffbare overtredelser, som kan forfølges på vanlig måte. Det er hensiktsmessig at departementet har presisert at det ulovlige oppholdet kan være straffeskjerpene ved siden av andre straffbare overtredelser. I tillegg vil utlendinger som blir utvist på grunn av straff ikke være omfattet av den nye bestemmelsen. Om en utlending ikke overholder et slikt vedtak og blir værende ulovlig i Norge, kan det fortsatt reageres med fengselsstraff.

I utgangspunktet slutter vi oss til departementets forslag og begrunnelse i høringsbrevet. Vi har følgende kommentarer:

Vilkårene for at det likevel kan idømmes fengselsstraff for ulovlig opphold

I den foreslåtte bestemmelsen i utlendingsforskriften § 18-14 sies det at fengselsstraff bare kan idømmes for ulovlig opphold når "straff kan idømmes uten å

Politiets utlendingsenhet

Besøk: Økernvn. 11-13, 0653 Oslo
Post: Postboks 8102 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 34 24 80
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva
Bankgiro: 7694.05.10836

motvirke effektiv retur, og politiet har forsøkt å føre utlendingen ut av riket, jf. § 90 sjette ledd." I tillegg er det er vilkår at det ikke er grunnlag for å "iverksette eller videreføre fengsling medhold av lovens § 106 med sikte på retur."

Det oppstår da et spørsmål om det kan reageres med fengselsstraff når dette uansett ikke vil forsinke en utsendelse. For eksempel i en sak mot en utlending som har vært ulovlig i riket i lang tid vil bli lagt ned påstand om fengsel i 30 dager og hvor man vet at en utreise – på grunn av forhold utenfor politiets kontroll - uansett ikke finne sted i løpet av en slik periode. Slik vi forstår bestemmelsen kan det ikke idømmes straff i et slikt tilfelle så lenge utlendingen kunne vært fengslet etter utlendingsloven § 106 frem til utreisen gjennomføres.

Når det gjelder vilkåret om at politiet har forsøkt å føre utlendingen ut av riket, presiserer departementet at dette må vurderes konkret. Det fremheves at politiet må vise til hvilke konkrete tiltak som er forsøkt og at disse ikke har ført frem. Vi slutter oss til dette. Etter vårt syn må det være avgjørende om en utreise ikke kan finne sted på grunn av forhold utenfor politiets kontroll.

EU-domstolen har i en sak uttalt at den maksimale grensen for fengsling for gjennomføring av retur må være nådd. Departementet presiserer at dette ikke kan forstås dit hen at utlendingen må ha vært fengslet så lenge som utlendingslovens tidsfrist maksimalt tillater. I forslaget til ny bestemmelse sies det at det ikke må være grunnlag for å *iverksette eller videreføre fengsling* etter utlendingsloven § 106. Vi er enig i dette.

I en god del saker vet politiet allerede på pågrepstidspunktet at utlendingen ikke vil samarbeide om retur, og at dette sammenholdt med de krav hjemlandets myndigheter stiller for tilbaketakelse av egne borgere, vil innebære at selv langvarig fengsling etter utlendingsloven ikke vil føre til at en utsendelse kan gjennomføres. Særlig vil dette gjelde for borgere av land som bare tar imot egne borgere som vil reise frivillig eller som har gyldig, originalt reisedokument.

Selv om PU i slike saker gjør grundige undersøkelser av utlendingens reisevillighet og av om det er mulig å finne eller få fremskaffet et reisedokument, viser det seg i en god del saker at retur ikke er mulig. Da vil det normalt heller ikke være formålstjenlig å benytte fengsling etter § 106, selv om vilkårene isolert sett er oppfylt. Vi legger til grunn at eksempler som dette må sies å være omfattet av saker hvor det ikke er grunnlag for å iverksette fengsling, og at utlendingen isteden kan straffes for sitt ulovlige opphold.


Administrative og økonomiske konsekvenser

Selv om fengselsstraff for ulovlig opphold benyttes i liten grad, kan det ikke utelukkes at den nye bestemmelsen vil medføre en økt bevisstgjøring i politidistriktene, som igjen vil føre til at bruk av straff vil bli vurdert i flere saker enn i dag. Dette vil igjen kunne føre økt ressursbruk for PU idet vi da må avgi uttalelser til politidistriktene om returmuligheter og bruk av fengsling etter § 106 i en del saker.

Som kjent er, mener PU at vi bør tildeles påtalemyndighet. Dette spørsmålet ble utredet i fjor, hvoretter det ble konkludert med at spørsmålet må vurderes nærmere i forbindelse med det pågående arbeidet med organiseringen av særorganene i politiet. Etter vårt syn er den foreslåtte bestemmelsen en bestemmelse som PU burde være nærmest til å ha ansvar for. Selv om distriktene er ansvarlig for retur i egne saker og også kan benytte tvangsmidler etter utlendingsloven, er det PU som

har detaljkunnskap om både retur av utlendinger og fengsling etter § 106, og enklest kan vurdere om vilkårene for fengselsstraff er til stede.

Med hilsen


Jan Olav Frantsovold
avdelingsleder


Jon Andreas Johansen
politiadvokat