



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
18/3699

Vår referanse:
201803076-10 008

Sted, Dato
Oslo, 11.10.2018

HØRINGSSVAR - ENDRING I UTLENDINGSLOVEN - HEVET STRAFFERAMME FOR ULOVLIG OPPHOLD ETTER UTVISNING PÅ GRUNN AV STRAFF ELLER SÆRREAKSJON

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 29.06.2018 med vedlagt høringsnotat om forslag til endring i utlendingsloven § 108. Høringsfrist er 15.10.2018.

I høringen foreslår departementet å heve strafferammen for ulovlig opphold som finner sted etter at en utlending er blitt utvist på grunn av ilagt straff eller særreaksjon. Forslaget er å heve strafferammen til bot eller fengsel i inntil to år gjennom en endring av utlendingsloven § 108. Formålet er å heve strafferammen, og dermed straffenivået, til et nivå som har større preventiv virkning og vil føre til at flere etterlever vedtak om utvisning.

Departementet ber høringsinstansene vurdere å forelegge forslaget for underliggende organer. Politidirektoratet har forelagt høringen for politidistriktene og Politiets utlendingsenhet (PU). PU og Agder, Innlandet, Møre og Romsdal, Nordland, Oslo, Vest og Øst politidistrikter har avgitt uttalelser, og alle er positive til forslaget om å heve strafferammen. Uttalelsene fra PU og Agder, Møre og Romsdal og Oslo politidistrikter er innarbeidet i vårt svar, mens øvrige innspill delvis er innarbeidet og ellers vedlagt dette brevet. Nedenfor følger Politidirektoratets kommentarer til de enkelte punkter i høringsnotatet.

GENERELLE KOMMENTARER

Politidirektoratet støtter forslaget om å heve strafferammen og normalstraffenivået for ulovlig opphold etter utvisning som følge av straff eller særreaksjon.

Vi er enige i at ulovlig opphold er en stor utfordring for samfunnet, og at spesielt straffedømte utlendinger som ikke forholder seg til utvisningsvedtak representerer et alvorlig problem. Det er derfor gode grunner for å heve straffenivået for denne gruppen.

Forslaget vil etter vårt syn gi bedre sammenheng mellom de to sidene av et utvisningsvedtak: utreiseplikt og innreiseforbud. Det er svært positivt at departementet gir føringer for et nytt

normalstraffenivå og gir eksempler på straffutmålingsmomenter. Dette bør tas med videre i en kommende lovproposisjon.

TIL PUNKT 5.3 (FORSLAGETS BEGRUNNELSE)

I punkt 5.3 begrunner departementet forslaget om straffskjerpelse. Departementet viser til at ulovlig opphold er til skade for utlendingskontrollen og tilliten til utlendingsregelverket, og ofte medfører ulovlig arbeid og andre overtredelser av utlendingsregelverket. Ulovlig opphold etter utvisning på grunn av straff vil i særlig grad innebære kriminalitets- og sikkerhetsproblemer. Etter departementets syn er det sannsynlig at hevet strafferamme vil ha allmennpreventiv, individualpreventiv og kriminalitetsforebyggende effekt.

PU mener at lovendringen vil være kriminalitetsforebyggende og returfremmende og et viktig virkemiddel hva gjelder identitetsavklaring.

Agder politidistrikt bemerker at endringsforslaget tar opp i seg tanker som er gjort ved flere anledninger; hvorfor skal en utlending som utvises pga. straffbare forhold, som forlater riket og som på et tidspunkt bryter innreiseforbudet, motta en straff på minst ett års fengsel, når en utlending som utvises på samme grunnlag og som unnlater å forlate riket, får en langt mildere straff? Endringsforslaget vil bidra til en harmonisering/avstemming av reglene på dette området. Selv om det er uvisst om lovgiver vil gi samme type føringer for normalstraffenivået som for overtredelse av innreiseforbud i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav e, vil heving av strafferammen bidra til at det er grunnlag for å nedlegge strengere straffepåstander. Dette vil "motivere" politiet som utlendingsmyndighet i å ta tak i disse sakene i større utstrekning enn i dag, og vil virke mer avskrekkende og ta opp i seg de tunge allmennpreventive hensyn som gjelder i disse sakene.

Øst politidistrikt peker på at hensynet til en effektiv returpolitikk tilsier rask retur fremfor ubetinget fengselsstraff da fengsel vil medføre ytterligere opphold i Norge. Ved ulovlig opphold kan en utlending bortvises/utvises uten at myndighetene må gå veien om tiltale og straff. På den annen side tar det i mange saker lang tid å avklare en utlendings identitet, og dermed vil en hevet strafferamme i større grad sikre at politiet og særlig *PU* vil få bedre tid til å arbeide med identitetsfastsettelse med sikte på retur etter endt soning. En peker også på riksadvokatens retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingssaker mv. (RA 05-370) der riksadvokaten bl.a. har uttalt at ulovlig opphold som varer over noe tid bør straffeforfølges.

Vest politidistrikt har de seneste årene i liten grad straffeforfulgt ulovlig opphold. Det vises blant annet til at bestemmelsen gir liten uttelling i forbindelse med straffeutmåling. Ettersom det i disse sakene gjerne er fare for unndragelse fra straffeforfølging, men fare for oversoning ved varetektsfengsling, velger en da ofte ikke å forfølge saken. Politidistriktet hadde tilsvarende erfaring før straffskjerpelsen for overtredelse av innreiseforbud, hvor rask uttransportering ble prioritert fremfor varetektsfengsling, hovedforhandling og senere uttransportering.

Vest politidistrikt er enig i at utlendinger som ikke forholder seg til utvisningsvedtak representerer et stort problem. I tillegg til at de oppholder seg ulovlig i riket, undergraves respekten for utvisningsinstituttet. At de i tillegg fortsetter å begå kriminelle handlinger, utgjør en alvorlig kriminalitetsutfordring. Dette er personer som ofte ikke kan arbeide eller skaffe seg inntekt i det lovlige markedet og derfor ofte kommer på kriminalitetsstatistikken. At det nå

vurderes å økes strafferammen og slik signalisere en normalstraff på linje med retur etter utvisning, vil kunne være et viktig virkemiddel til å motivere utviste utlendinger til å forlate riket. Politidirektoratet slutter seg til dette.

TIL PUNKT 5.4.1 (HVEM SKAL OMFATTES AV DEN HEVEDE STRAFFERAMMEN)

Etter forslaget vil den hevede strafferammen gjelde alle som er utvist på grunn av straff eller særreaksjon, uavhengig av alvorsgraden av de straffbare handlingene som utvisningsvedtaket bygger på.

Politidirektoratet tiltrer dette. Med den foreslåtte nye straffebestemmelsen er det den manglende etterlevelsen av *utvisningsvedtaket* som straffes, og det blir da uhensiktsmessig å skille mellom ulike straffbare handlinger som utvisningsvedtak bygger på.

Forslaget om straffskjerpelse for ulovlig opphold omfatter ikke utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge uten å være utvist, og heller ikke utlendinger som er utvist på annet grunnlag enn straff eller særreaksjon. Bakgrunnen for avgrensningen er at returdirektivet innebærer visse begrensninger i adgangen til å reagere med fengselsstraff for ulovlig opphold.

Vest politidistrikt uttaler at det hadde vært hensiktsmessig at økt strafferamme også fikk virkning for de som er utvist på annet grunnlag. En utvisning er i seg selv et alvorlig inngrep som vanligvis er begrunnet i straff eller et alvorlig brudd på utlendingsloven. Hensynet knyttet til å etterleve plikten til å forlate riket burde således være det samme uavhengig av grunnlaget for utvisningen.

Oslo politidistrikt er i utgangspunktet enig i at straffskjerpelsen først og fremst bør ramme utlendinger som er utvist på grunn av straff eller særreaksjon, som også er i tråd med returdirektivets system idet direktivet ikke omfatter personer som er utvist med grunnlag i ilagt straff. Det vises her til at bakgrunnen for ønsket om hevet strafferamme er utfordringer knyttet til utlendinger som begår kriminalitet i Norge og som ikke samarbeider vedrørende identitetsavklaring og/eller retur. Oslo politidistrikt er imidlertid av den oppfatning at en forhøyet strafferamme også bør omfatte de som har begått kriminalitet i etterkant av et allerede eksisterende utvisningsvedtak for brudd på utlendingsloven. Det vises her til pkt. 5.4.1 i høringsnotatet, hvor det er skissert en ordning med at det i disse tilfellene må fattes et nytt utvisningsvedtak, før vedkommende straffefølges etter den nye bestemmelsen. Ved at straffebestemmelsen med forhøyet strafferamme ikke omhandler utlendinger som (uten tidligere å være utvist) straffedømmes for andre straffbare forhold samtidig med ulovlig opphold, eller de som begår straffbare forhold i etterkant av et allerede eksisterende utvisningsvedtak, blir det avgjørende å få til en god ordning med vedtaksorganene slik at det raskt fattes nytt vedtak på bakgrunn av ilagt straff/særreaksjon.

Politidirektoratet legger til grunn at forslaget vil omfatte alle tilfeller hvor det er fattet utvisningsvedtak på grunnlag av ilagt straff eller særreaksjon, enten alene eller i kombinasjon med andre utvisningsgrunnlag. Det kan stilles spørsmål ved om avgrensningen i forslaget går lenger enn de begrensningene som følger av returdirektivet og EU-domstolens praksis, og om dette er hensiktsmessig. Vi forstår returdirektivet slik at begrensningen i adgangen til å ilegge fengselsstraff gjelder ved ulovlig opphold alene, jf. høringsnotatets punkt 2.1 samt høringen av 13.07.2016 om forslag til ny bestemmelse utlendingsforskriften § 18-14 – vilkår for fengselsstraff for ulovlig opphold, der departementet uttaler:

"Også etter den foreslåtte endringen vil det være åpning for at ulovlig opphold kan føre til fengselsstraff (ev. straffeskjerpelse) der utlendingen også straffeforfølges for andre straffbare handlinger, og forskriftsendringen innebærer ingen begrensninger i adgangen til å ilegge bøter etter lovens § 108. Det kan også ilegges fengselsstraff når det i tillegg til ulovlig opphold foreligger andre overtredelser av utlendingsloven."

Politidirektoratet ser at det er argumenter for å avgrense det skjerpede straffenivået til utlendinger som er utvist på grunn av straff eller særreaksjon. Denne gruppen er klart utenfor returdirektivets anvendelsesområde, jf. Norges reservasjon etter artikkel 2 nr. 2 b. Det er denne gruppen som utgjør det alvorligste samfunnsproblemet, og som mest tydelig undergraver tilliten til innvandringsreguleringen. Ulovlig opphold begått av andre vil fortsatt rammes av den gjeldende strafferammen.

Vi ser imidlertid at visse andre grupper som også utgjør et kriminalitetsproblem, vil falle utenfor straffeskjerpelsen. Dersom det i forbindelse med annen kriminalitet avdekkes at mistenkte har oppholdt seg ulovlig i Norge over lang tid, vil dette forholdet ikke rammes av straffeskjerpelsen da vedkommende ikke allerede er utvist på grunn av straff eller særreaksjon. Det vil således være straffesaker med lang tids ulovlig opphold, i kombinasjon med andre straffbare forhold, der den forhøyede strafferammen ikke kommer til anvendelse. Også denne gruppen utgjør et alvorlig kriminalitetsproblem.

For øvrig bemerker vi at ulovlig opphold i seg selv utgjør samfunnsskadelig kriminalitet. Det undergraver tilliten til innvandringsreguleringen og utgjør et potensielt sikkerhetsproblem. Det kan derfor være grunn til å se nærmere på om straffenivået virker tilstrekkelig avskrekkende også for andre grupper enn den forslaget sikter seg mot.

Som Oslo politidistrikt påpeker vil det bli det avgjørende å få til en god ordning med utlendingsmyndighetene slik at det raskt fattes nytt utvisningsvedtak på grunnlag av ilagt straff eller særreaksjon.

TIL PUNKT 5.4.2.2 (STRAFFERAMME VED GJENTAGELSE)

Høringen tar opp spørsmålet om hvor lang tid det må gå etter avsluttet soning før det på nytt er aktuelt med en ny tiltale for ulovlig opphold. I høringsbrevet legges det til grunn at det kan skje nokså raskt; i prinsippet etter to-tre uker.

Vest politidistrikt uttaler at de ikke er uenig i at det i prinsippet skal være mulig med en slik rask tiltale, men legger til grunn at dette i hovedsak må bero på om utlendingen har gjort noe for å forberede en frivillig retur. Det avgjørende vil ofte kunne være om utlendingen har foretatt seg noe for å fremskaffe reisedokumenter, herunder tatt kontakt med hjemlandets myndigheter eller familie og lignende. Dette må imidlertid kunne forventes avklart før eventuell soning er avsluttet, idet politiet under soning bør kunne arbeide med identitetsfastsettelse og motivere utlendingen til å fremskaffe nødvendige reisedokumenter.

Etter Politidirektoratets syn er det ikke grunn til at lovforslaget skal gi noen særskilte føringer for hvor lang tid det må gå etter avsluttet soning før det på nytt er aktuelt med ny straffeforfølgning. Politiets vurdering bør være den samme som for § 108 annet ledd bokstav a. Et sentralt moment for politiets vurdering bør være om ny straffeforfølgning vil motvirke en effektiv returprosess.

Med hensyn til straffeloven § 79 bokstav c kan lovproposisjonen gjerne presisere at ulovlig opphold etter den nye straffebestemmelsen vil være en straffbar handling av samme art som etter § 108 annet ledd bokstav a, jf. § 55 annet ledd. Det er også en fordel om det fremgår klart at ulovlig opphold begått før ikrafttredelsen skal ha samme straffeskjerpene virkning som lovbrudd etter dette tidspunktet, jf. straffeloven § 77 bokstav k.

TIL PUNKT 5.4.3 (UTMÅLING AV STRAFF)

Departementet presiserer i høringsnotatet at intensjonen med forslaget er at det faktiske straffenivået skal bli vesentlig hevet. Departementet finner det ikke tjenlig å gi like spesifikke føringer for straffenivået som det ble gjort i forbindelse med straffskjerpelsen for overtredelse av innreiseforbud, men angir et normalstraffenivå på seks måneders ubetinget fengsel for ulovlig opphold i rundt ett år uten formildende eller skjerpene omstendigheter.

Oslo politidistrikt er positive til at lovgiver gir uttrykk for et normalstraffenivå på fengsel i seks måneder for rundt ett års ulovlig opphold, og mener normalstraffenivået i alle fall ikke bør ligge lavere enn dette. Videre er det positivt at lovgiver presiserer hva som menes med normalstraffenivå og hvilke overtredelser som vil rammes med et normalstraffenivå. *Oslo politidistrikt* er enig i at normalstraffenivået etter forholdsvis kortvarig ulovlig opphold bør ligge forholdsvis høyt slik som ved brudd på innreiseforbudet, og at det til en viss grad bør legges føringer i lovforarbeidene vedrørende utmåling av straff.

Møre og Romsdal politidistrikt viser til at utlendingsforvaltningen definerer én måned ulovlig opphold som grov overtredelse av utlendingsloven. Nytt straffeutmålingsnivå bør derfor legges til bøter/betinget fengsel inntil én måned ulovlig opphold, og ubetinget fengsel over én måned ulovlig opphold.

Vest politidistrikt peker på viktigheten av at lovgiver er tydelig på hvor normalstraffen bør ligge. Da strafferammen for overtredelse av innreiseforbud ble økt, var en avgjørende faktor for rett straffutmåling i domstolene med hensyn til å oppnå lovgivers vilje, at forarbeidene var tydelige på dette punktet. Dette synes å være akseptert i domstolene. Det hadde derfor vært hensiktsmessig at lovgiver var noe mer tydelig også ved denne straffskjerpelsen enn det som fremkommer i høringsnotatet.

Videre mener *Vest politidistrikt* at det er uheldig at det i tilfeller hvor utlendingen først er utvist for brudd på utlendingsloven og senere utvist som følge av straff, bare skal legges til grunn perioden etter siste utvisningsvedtaket når straff vurderes. Hele perioden bør kunne tas med i tiltalen, og så får det eventuelt vurderes som straffeskjerpene eller formildende dersom en i deler av perioden "bare" har vært utvist for brudd på utlendingsloven.

Vest politidistrikt bemerker at det bør avklares i hvilken grad et forhøyet straffenivå vil ramme ulovlig opphold som har funnet sted før ikrafttredelsen av lovendringen. Selv om en skulle konkludere med at det bare er ulovlig opphold etter ikrafttredelsen som rammes av den økte strafferammen, legges det til grunn at lengden på det ulovlige oppholdet skal ha betydning da bare én dag ulovlig opphold kan straffes etter den nye bestemmelsen. I forbindelse med iretteføring må det følgelig kunne vises til ulovlig opphold også før ikrafttredelsen.

Politidirektoratet legger til grunn at en eventuell ny strafferamme kun vil gjelde ulovlig opphold som finner sted etter ikrafttredelsen, og at øvrig ulovlig opphold må pådømmes etter gjeldende lov og strafferamme. Det synes ikke å være lagt opp til noen opptrappingsperiode.

Vi er enige med Vest politidistrikt i at det ved en konkret straffeutmåling for ulovlig opphold som har funnet sted både før og etter ny strafferamme, må legges vekt på det totale omfanget av det ulovlige oppholdet. Etter vår oppfatning vil det være en skjerpene omstendighet at den samlede perioden for ulovlig opphold er omfattende, selv om det meste av perioden var før straffskjerpelsen. Dette kan med fordel fremgå av forarbeidene.

TIL FORSLAGETS UTFORMING

Departementets forslag om straffskjerpelse går hovedsakelig ut på å tilføye en ny bokstav f til utlendingsloven § 108 tredje ledd, der strafferammen er bot eller fengsel inntil to år, for tilfeller der utlendingen "er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon, og forsettlig eller uaktsomt overtrer kravet om oppholdstillatelse i utlendingsloven § 55 annet ledd ved ikke å forlate riket". Departementet har vurdert om det ville være bedre å knytte strafferegelen for ulovlig opphold til § 90 sjette ledd, men finner det likevel mest tjenlig å holde fast ved at det er overtredelse av § 55 annet ledd som definerer ulovlig opphold, da dette er den etablerte innfallsvinkelen.

Oslo politidistrikt mener i utgangspunktet det ville vært mest hensiktsmessig å ha en samlet straffebestemmelse for ulovlig opphold, men ser utfordringene med en felles hjemmel slik utlendingsloven § 108 er utformet i dag. *Oslo politidistrikt* mener imidlertid at bestemmelsen med fordel kan utformes noe klarere og enklere, idet det synes som at det nå oppstilles flere sidestilte vilkår/tilleggsvilkår for å idømme straff for ulovlig opphold. *Oslo politidistrikt* mener straffebestemmelsen innholdsmessig bør være tilsvarende som § 108 annet ledd bokstav a, jf. § 55 annet ledd, med unntak av tilleggsvilkåret om utvisning på bakgrunn av straff eller særreaksjon, og foreslår følgende ordlyd i ny bokstav f:

er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon, og forsettlig eller uaktsomt overtrer utlendingsloven § 55 annet ledd.

Vest politidistrikt ønsker at sammenhengen mellom § 108 annet ledd bokstav a og den foreslåtte bestemmelsen i tredje ledd bokstav f kommer tydeligere frem. Det bør herunder komme klarere frem hvorvidt utvisning på grunnlag av straff også omfatter straffebestemmelsene i utlendingsloven § 108.

Politidirektoratet anser det hensiktsmessig å henvise til § 55 annet ledd i den nye straffebestemmelsen. Når en først har valgt denne henvisningen fremfor § 90, fremstår det imidlertid noe uklart hvorfor en har tilføyd formuleringen "ved ikke å forlate riket". Denne kvalifiseringen kan gi inntrykk av at det likevel er overtredelser av en utreiseplikt som rammes. Det kan åpne for usikkerhet om hvorvidt det kun er et uavbrutt ulovlig opphold som rammes, eller om ulovlig opphold før og etter et besøk i et annet land, skal medregnes. Formuleringen kan også skape usikkerhet om ulovlig opphold i andre Schengen-land (og manglende etterlevelse av utreiseplikt fra Schengen-territoriet) likestilles. Politidirektoratet mener forslaget fra *Oslo politidistrikt* er tydeligere i så måte.

For øvrig mener Politidirektoratet at det ikke nødvendigvis vil være åpenbart hvem som er "utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon". Formuleringen gir en viss mulighet for ulike forståelser. Det bør derfor gå frem av forarbeidene hvilke utvisningshjemler departementet sikter til, herunder om forslaget omfatter utvisning på grunnlag av at utlendingen har sonet eller er ilagt straff i utlandet.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

I punkt 6 vurderer departementet økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget, og konkluderer med at det på sikt vil ha positive konsekvenser.

Oslo politidistrikt slutter seg til departementets gjennomgang av økonomiske og administrative konsekvenser.

Vest politidistrikt bemerker at økt fokus på ulovlig opphold i praksis kan medføre at utlendingene går under jorden i Norge, eventuelt reiser til et annet Schengen-land for å unngå straff i Norge.

Øst politidistrikt er enige i at det er et potensiale for vesentlig flere straffesaker enn tidligere dersom strafferammen heves. Kostnadene for å heve strafferammen kan også øke fordi flere vil reise ut av Norge, til andre Schengen-land, som igjen kan resultere i flere overtakelser iht. Dublinforordningen. Endringen vil således medføre økt ressursbruk hos politiet, både i forvaltningssporet og i påtalesporet. På den annen side ser *Øst politidistrikt* at den langsiktige virkningen kan være ressursbesparende mht. ID-arbeid, tvangsretur, og ikke minst en reduksjon i kriminalitet.

Politidirektoratet antar at det som følge av forslaget blir flere straffesaker, med de kostnader dette vil ha for hele straffesakskjeden, herunder domstolene og kriminalomsorgen. I tillegg vil det ha konsekvenser for utlendingsforvaltningen ved at det i enkelte saker vil være behov for å fatte vedtak om utvisning på nytt grunnlag (straff/særreaksjon). Samtidig antar vi at forslaget kan få store positive samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom flere kriminelle returneres og dermed ikke kan fortsette sin kriminelle virksomhet i Norge.

Med hilsen

Maren Vaagan
fung. seksjonssjef

Erik M. Kongsgaard
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:
Innspill fra Innlandet politidistrikt
Innspill fra Nordland politidistrikt
Innspill fra Vest politidistrikt
Innspill fra Øst politidistrikt



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

INNLANDET POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:
201803506-2 008

Sted, Dato
, 10.09.2018

HØRING - ENDRING I UTLENDINGSLOVEN - HEVET STRAFFERAMME FOR ULOVLIG OPPHOLD ETTER UTVISNING PÅ GRUNN AV STRAFF ELLER SÆRREAKSJON

Innlandet stiller seg nøytrale mot det positive til endringsforslaget, og har ingen innspill utover det.

Med hilsen

Silja Strømme
Seksjonsleder Utlending

INNLANDET POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 355, 2303 Hamar
E-post: post.innlandet@politiet.no

Tlf.: 62539000
Faks: 62539001

Org. nr.: 983997953
www.politi.no



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO
Norge

NORDLAND POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201803076-1

Vår referanse:
201802644-2 100

Sted, Dato
Bodø, 18.07.2018

HØRING - ENDRING I UTLENDINGSLOVEN - HEVET STRAFFERAMME FOR ULOVLIG OPPHOLD ETTER UTVISNING PÅ GRUNN AV STRAFF ELLER SÆRREAKSJON

Det vises til høringsbrev av 29. juni i.å.

Nordland politidistrikt tilrer forslaget til lovendringen, og heving av straffenivået. Ut over dette har en ingen merknader.

Med hilsen

Stig Morten Løkkebakken
påtaleleder

NORDLAND POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 1023, 8001 Bodø
E-post: post.nordland@politiet.no

Tlf.: 75545800
Faks: 75546053

Org. nr.: 983999999
www.politi.no



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

VEST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201803076

Vår referanse:
201805581-2 008

Sted, Dato
Bergen, 02.10.2018

HØRING - ENDRING I UTLENDINGSLOVEN - HEVET STRAFFERAMME FOR ULOVLIG OPPHOLD ETTER UTVISNING PÅ GRUNN AV STRAFF ELLER SÆRREAKSJON

Det vises til Justis- og Beredskapsdepartementets høringsnotat av 29. juni 2018, oversendt i Politidirektoratets ekspedisjon av 29. juni 2018.

Ved Vest politidistrikt har vi i liten grad siktet/tiltalt og bøtelagt/iretteført ulovlig opphold med hjemmel i utlendingslovens § 108 andre ledd bokstav a, jf. § 55 andre ledd, de seneste årene. Årsaken til det er uklar men kan kanskje at 1) Bestemmelsen er lite kjent blant påtalejuristene, eller 2) Bestemmelsen gir liten uttelling i forbindelse med straffeutmåling.

Tilsvarende erfaring hadde vi før endringen i strafferammen fra 6 måneder til 2 år for retur etter utvisning, hvor rask uttransport ble prioritert framfor en varetektsfengsling, hovedforhandling og senere uttransport. Utfordringen med disse sakene, tilsvarende som ved ulovlig opphold, er faren for over-soning ved varetektsfengsling (unndragelsesfare). En velger da ofte å ikke forfølge saken.

Vi er imidlertid enig i at utlendinger som ikke forholder seg til utvisningsvedtak representerer et stort problem. I tillegg til at de oppholder seg ulovlig i riket, undergraves respekten for utvisningsinstituttet. At de i tillegg fortsetter å begå kriminelle handlinger, utgjør en alvorlig kriminalitetsutfordring. Dette er personer som ofte ikke kan arbeide eller skaffe seg inntekt i det lovlige markedet og derfor ofte kommer på kriminalitetsstatistikken.

At det nå vurderes å økes strafferammen og slik signalisere en normalstraff på linje med retur etter utvisning, vil etter vår oppfatning kunne være et viktig virkemiddel til å motivere utviste utlendinger til å forlate riket.

Vi registrerer at departementet skiller mellom utlendinger som er utvist på grunn av straff eller særreaksjon, og de som er utvist på annet grunnlag. Annet grunnlag vil i hovedsak være brudd på utlendingsloven. Det er uklart om det også omfatter straffebestemmelsene i utlendingsloven. Dette bør avklares i det videre arbeidet. Tar vi utgangspunkt i at § 108 andre ledd bokstav a blir stående med strafferamme bot eller fengsel inntil 6 måneder, er det uklart

VEST POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 285 Sentrum, 5804 Bergen
E-post: post.vest@politiet.no

Tlf.: 55556300
Faks: 55556550

Org. nr.: 983998461
www.politi.no

om en dom eller bot på brudd på denne bestemmelsen vil kunne danne grunnlag for nytt utvisningsvedtak som så igjen kan rammes av nye § 108 tredje ledd bokstav f. Dersom dette er riktig forståelse vil en, slik vi ser det, også kunne ramme de som i utgangspunktet var utvist alene for brudd på utlendingsloven.

Vi kan ikke se at nåværende straffebestemmelsen, se utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a, har dette skillet, og det hadde vært hensiktsmessig at økt strafferamme også fikk virkning for de som er utvist på annet grunnlag. En utvisning er i seg selv et alvorlig inngrep som vanligvis er begrunnet i straff eller et alvorlig brudd på utlendingsloven. Hensynet knyttet til å etterleve plikten til å forlate riket burde således være det sammen uavhengig av grunnlaget for utvisningen. Vi erkjenner imidlertid at EU-domstolen har satt visse begrensninger, jf side 2 i høringsbrevet.

Som nevnt i høringen, var lovgiver tydelig på hvor normalstraffen burde ligge da strafferammen for brudd på innreiseforbudet ble økt. En avgjørende faktor for det vi mener er rett straffutmåling i domstolene med hensyn til å oppnå lovgivers vilje, var at forarbeidene til lovendringen var tydelig på dette punktet. Dette synes å være akseptert i domstolen og gjenspeiles i to sentrale høyesterettsdommer, blant annet Rt 2015/51. Det hadde derfor vært hensiktsmessig at lovgiver var noe mer tydelig også i denne saken enn det som fremkommer i høringsnotatet.

Departementet synes ellers å legge til grunn at det i de tilfellene hvor utlendingen først er utvist for brudd på utlendingsloven og senere utvist som følge av straff, bare skal legge til grunn perioden etter siste utvisningsvedtaket når straff vurderes.. Forholdet før siste vedtak kan vurderes etter den mindre alvorlige bestemmelsen i § 108 andre ledd bokstav a. Dette blir etter vår vurdering uheldig. Det ulovlige oppholdets lengde endres ikke. Hele perioden bør kunne tas med i siktelse/tiltalen, og så får det eventuelt vurderes som straffeskjerpene eller formildende dersom en i deler av perioden "bare" har vært utvist for brudd på utlendingsloven.

Høringen tar videre opp spørsmålet om hvor lang tid det må gå etter en avsluttet soning før det på nytt er aktuelt med en ny tiltale. I høringsbrevet legges det til grunn at det kan skje nokså raskt; i prinsippet etter 2-3 uker. Vi er ikke uenig i at det i prinsippet skal være mulig med en slik rask tiltale, men legger til grunn at dette i hovedsak må bero på om utlendingen har gjort noe for å forberede en frivillig retur. Det avgjørende vil ofte kunne være om utlendingen har foretatt seg noe for å fremskaffe reisedokumenter, herunder tatt kontakt med hjemlandets myndigheter eller familie og lignende. Dette må imidlertid kunne forventes avklart før eventuell soning er avsluttet, idet politiet under soning bør kunne arbeide med identitetsfastsettelse og motivert utlendingen til å fremskaffe nødvendige reisedokumenter.

I praksis kan en risikere at økt fokus på ulovlig opphold kan medføre at utledningen går under jorden i Norge, eventuelt drar til et annet Schengenland for å unngå straff i Norge.

I forbindelse med eventuell iverksettelse av den foreslåtte lovendringen, bør det avklares om ulovlig opphold før ikrafttredelsen skal være med i vurderingen av straff. Endringens betydning i forhold til problemstillingen "tilbakevirkende kraft" bør avklares i fortsettelsen. Selv om en skulle konkludere med at det bare er ulovlig opphold etter ikrafttredelsen som rammes av den økte strafferammen, legges det til grunn at lengden på det ulovlige oppholdet skal ha betydning da bare en dag ulovlig opphold kan straffes etter den nye bestemmelsen. I forbindelse med iretteføring må det følgelig kunne vises til ulovlig opphold også før ikrafttredelsen.

Oppsummert støtter vi lovendringsforslaget. Vi er imidlertid noe usikker på samspillet mellom § 108 andre ledd bokstav a), og nye bokstav f). Det bør avklares om utvisning på grunnlag av straff også omfatter straffebestemmelsene i utlendingslovens § 108.

Med hilsen

Ane Kvaal
Driftsenhetsleder/politiinspektør

Arne Fjellstad
politiadvokat



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

ØST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201803076

Vår referanse:
201812651

Sted, Dato
Ski, 24.09.2018

INNSPILL TIL HØRINGSBREV OM ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN – HEVET STRAFFERAMME FOR ULOVLIG OPPHOLD ETTER UTVISNING SOM FØLGE AV STRAFF ELLER SÆRREAKSJON

Øst politidistrikt viser til e-post fra Politidirektoratet (POD) den 29.06.2018 vedrørende Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 29.06.2018 om endringer i utlendingsloven – hevet strafferamme for ulovlig opphold etter utvisning som følge av straff eller særreaksjon.

Frist for merknader til POD er innen den 01.10.2018.

Generelle kommentarer

Øst politidistrikt er enig i forslaget om å heve strafferammen for ulovlig opphold etter utvisning som følge av straff eller særreaksjon. Vi er enige i at ulovlig opphold er et stort samfunnsproblem og at det er gode grunner for å heve strafferammen for de som er utvist på grunnlag av straff eller særreaksjon.

Vi mener prinsipielt at allmennpreventive hensyn tilsier at det bør være en strengere adgang til å reagere med ubetinget fengsel for ulovlig opphold, men at hensynet til en effektiv returpolitikk tilsier rask retur fremfor ubetinget fengselsstraff da fengsel vil medføre ytterligere opphold i Norge. Ved ulovlig opphold kan en utlending bortvises/utvises uten at myndighetene må gå veien om tiltale og straff.

På den annen side tar det i mange saker lang tid å avklare en utlendings ID, og dermed vil en hevet strafferamme i større grad sikre at politiet og særlig PU vil få bedre tid til å arbeide med identitetsfastsetting med sikte på retur etter endt soning. Videre viser vi til Riksadvokatens retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingssaker mv. (RA 05-370) der Riksadvokaten bl.a. har uttalt at ulovlig opphold som varer over noe tid bør straffeforfølges.

Vi tiltrer også forslaget om at strafferammen skal heves til to år, og slutter oss til departementets vurderinger på dette punkt. Videre er vi enige i at strafferammen kan og bør økes ved gjentakelse.

ØST POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 3390, 1402 Ski
E-post: post.ost@politiet.no

Tlf.: 64993000
Faks:

Org. nr.: 974760584
www.politi.no

Kommentarer til økonomiske og administrative konsekvenser

Vi er enige i at det er et potensiale for vesentlig flere straffesaker enn tidligere når strafferammen heves. Kostnadene for å heve strafferammen kan også øke fordi flere vil reise ut av Norge, men ikke fra Schengen-området og dette kan igjen resultere i flere overtakelser iht. Dublinforordningen.

Endringen vil således medføre økt ressursbruk hos politiet, både i forvaltningssporet og i påtalesporet. Øst politidistrikt er allerede presset på ressurser på utlendingsfeltet, og endringen vil påføre oss merarbeid som krever ytterligere ressurser. På den andre siden ser vi at den langsiktige virkningen kan være ressursbesparende mht. ID-arbeid, tvangsretur, og ikke minst en reduksjon i kriminalitet.

Med hilsen

Eli Fryjordet
Politiinspektør

Saksbehandler:
Elin Grøttjord
Politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur