



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Politiets utlendingsenhet

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

19/53376 - 23

28.02.2020

Svar på høring – Rusreformutvalgets innstilling NOU 2019:26

Det vises til brev fra Politidirektoratet (POD) ved avdelingsdirektør Kristin O. Kvigne og seksjonssjef Kristin Elnæs, av 15.01.2020, hvor det bes om uttalelser til rusreformutvalgets innstilling NOU 2019:26 – Fra hjelp til straff. Frist for å sende høringsuttalelser til POD er satt til 2. mars 2020. Under fremgår Politiets utlendingsenhets (PUs) innspill og kommentarer til høringen.

Innspill og kommentarer

PUs kommentarer og innspill knytter seg til hvordan rusreformutvalgets innstilling vil kunne påvirke politiets arbeid med å identifisere og returnere utenlandske borgere. Det vises til dissensen fra utvalgsmedlemmet Swahn som i sine kommentarer viser til at utvalgets anbefalte modell vil svekke samfunnets mulighet til effektiv retur av utenlandske borgere som begår narkotikakriminalitet. PU deler denne bekymringen, og våre kommentarer og innspill knytter seg i all hovedsak til dette.

Lagring og søk i registre

Noen av politiets sentrale oppgaver på utlendingsfeltet er å avklare identiteten til utlendinger, og uttransportere personer uten lovlig opphold i riket. Politiet erfarer at personer som oppholder seg ulovlig i Schengen og Norge kan operere med flere identiteter og falske identitetsdokumenter. Behandling av foto og fingeravtrykk og søk i registre er særlig viktige verktøy i arbeidet for å avdekke dette.

Når det gjelder konsekvensene av en avkriminalisering av narkotika til eget bruk, vil det kunne oppstå utfordringer knyttet opp mot lagring og søk i de aktuelle registrene ved at færre personer blir registrert, og at politiet vil kunne få en snevrere adgang til å foreta søk i noen registre, når inngangen til søk som straffesporet gir, faller bort. Det er vanskelig å fastslå det konkrete omfanget av disse utfordringene nå, men PU vil her peke på noen områder som vil kunne bli berørt og/eller som vil kunne vanskeliggjøre politiets arbeid med å identifisere og uttransportere utlendinger uten lovlig opphold:

Politiets utlendingsenhet

- Straffeprosessloven § 160 hjemler politiets opptak av fingeravtrykk og fotografi. Av bestemmelsen følger det at dette kan opptas av personer som "mistenkes eller er dømt for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff." En nærliggende konsekvens av en avkriminalisering vil være at politiet opptar færre fingeravtrykk og foto av utlendinger i politiets foto- og fingeravtrykksregister, ABIS (Automated Biometric Identification). Dette vil redusere sannsynligheten for at en utlending uten lovlig opphold som opererer under en falsk identitet, senere vil kunne bli avdekket ved fingeravtrykksøk.
- Av utlendingsloven § 100 annet ledd følger det at politiet kan bruke utlendingsregisteret i "forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder". Utvalgets anbefalte modell vil føre til at politiet mister muligheten til å foreta søk i utlendingsregisteret i tilfeller der det for eksempel blir avdekket at en utlending er i besittelse av narkotika til eget bruk, men hvor man ikke mistenker noe annet (f.eks. ulovlig opphold eller uriktig identitet). En utlendingskontroll med påfølgende søk i utlendingsregisteret vil da ikke bli foretatt, og sjansen svekkes for å avdekke det eventuelle ulovlige oppholdet eller den uriktige identiteten.
- Svekkelse av internasjonalt politisamarbeid: Mulighetene for å foreta søk via Interpol sine registre, i forbindelse med ID-avklaring vil videre kunne svekkes, da inngangen til slike søk knytter seg til straffesak. Det vil videre være slik at norsk politi foretar færre fingeravtrykksopptak i Norge, noe som gjør at det vil være færre personer i registrene. Politiet erfarer regelmessig at søk via Interpol sine registre er med å avdekke at personer har operert under ulike identiteter i ulike land. En konsekvens vil i tillegg være at norsk politi ikke lengre i like stor grad som nå kan bidra til å løse andre staters utfordringer med identitet, da vi vil signalere langt færre personer. Arbeidet med å avklare identitet blir svekket i Norge, og det vil følgelig også kunne føre til en svekkelse av internasjonalt politisamarbeid.

Svekkede returmuligheter

Politiet mener videre en avkriminalisering vil kunne bidra til å vanskeliggjøre returer generelt til enkelte land. Returforutsetningene til land PU uttransporterer utlendinger til vil variere over tid, og et relevant eksempel i denne sammenhengen er at enkelte land setter som premiss for å ta tilbake egne borgere at de er straffedømt. Mange utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge er også straffet for mindre narkotikalovbrudd. Utvalgets anbefalte modell vil føre til at fremtidig retur av utlendinger til disse landene vil vanskeliggjøres eller ikke vil la seg gjennomføre.

Utvalgets forslag om at tidligere straffereaksjoner for overtredelser slettes eller kan slettes ved søknad, vil videre kunne føre til at retur av disse personene ikke vil la seg gjennomføre i tilfeller der det tar lang tid å få i stand en tvangsretur eller der returforutsetninger endrer seg. Politiet vil understreke at dette i mange tilfeller dreier seg om utlendinger som aktivt motarbeider politiets arbeid med å få til en retur, og som livnærer seg ved å arbeide ulovlig og/eller bedriver annen type kriminalitet. Retur til land som stiller slike krav for å ta tilbake egne borgere vil være land det generelt er krevende å få gjennomført returer til, og utvalgets modell vil sannsynligvis føre til at retur til disse landene vil bli enda mer krevende å få gjennomført.

På bakgrunn av disse hensynene vil PU også fremheve at dersom flertallets modell om avkriminalisering blir lagt til grunn, at man likevel ikke åpner opp for å slette tidligere straffereaksjoner for slike handlinger som nå foreslås avkriminalisert, når det gjelder utlendinger uten lovlig opphold i riket. Dette for å sikre at man ikke avskjærer muligheten for å returnere personer uten lovlig opphold som allerede er straffet for slike forhold.

Risiko for at færre utlendinger med ulovlig opphold vil bli avdekket

PU's erfaring er at man gjennom politiets håndtering av narkotikasaker påtreffer utlendinger uten lovlig opphold og som holder seg i skjul for utlendingsmyndighetene. Dette er utlendinger som kan uttransporteres uavhengig av om de straffes for narkotikalovbrudd eller ikke. Det er en risiko for at en avkriminalisering vil føre til at politiet vil endre sin praksis og bruke mindre ressurser på å avdekke bruk og besittelse av narkotika. Dette vil føre til at politiet avdekker færre utlendinger uten lovlig opphold i Norge. Disse utlendingene vil dermed kunne fortsette å holde seg i skjul for utlendingsmyndighetene og unndra seg retur til hjemlandet.

Uklar utreiseplikt

PU mener videre at flertallets forslag vil kunne bidra til å skape uklarheter når det gjelder når lovligheten av oppholdet i riket utgår. Man kan tenke seg et eksempel hvor politiet avdekker narkotika til eget bruk på en utlending med utreiseplikt (den visumfrie tiden er for eksempel ute, personen har fått endelig avslag osv.), og utlendingen blir pålagt å møte opp for den rådgivende enheten i kommunen. Man kan også tenke seg at utreiseplikten oppstår mens man venter på en slik time hos kommunen. Det er ikke vanskelig å se for seg at det vil kunne oppstå uklarheter for utlendingen hvordan man skal forholde seg til dette, og hvilket påbud (utreiseplikt/oppmøteplikt) man skal innrette seg etter. Det vil følgelig etter all sannsynlighet kunne bidra til at flere utlendinger pådrar seg ulovlig opphold i riket, eller forlenger sitt allerede ulovlige opphold.

Ressurskrevende

Flertallet i utvalget har også konkludert med at personer uten fulle rettigheter til helsehjelp bør omfattes av dets foreslåtte modell. Det fremheves at det av prinsipielle grunner ville være uheldig å trekke et skille som får betydning for om befatning med narkotika til egen bruk skal være straffbart eller ikke, som i mange tilfeller vil være basert på nasjonalitet. PU peker her på at konsekvensen av dette forslaget bla. vil bidra til unødig bruk av ressurser – å pålegge utlendinger med lovlig opphold, men som ikke bor i riket, å møte opp til møte med rådgivningsenheten vil innebære økt ressursbruk både for utlendingen det gjelder, som vil kunne måtte forlenge sitt opphold i riket, og for politiet og den aktuelle kommunen. I disse tilfellene er det grunn til å tenke seg at det er sannsynlig at behandling/videre oppfølging uansett heller ikke vil bli aktuelt, da utlendingen etter all formodning skal reise tilbake til sitt hjemland/oppholdsland.

Når det gjelder utlendinger uten lovlig opphold i riket, fremstår det som unødig ressursbruk å skulle innkalle en person som ikke oppholder seg lovlig i riket til en slik time, i tillegg til at det fremstår inkonsekvent med tanke på regelverket ellers, å skulle pålegge oppmøteplikt til en rådgivende enhet i

kommunen, når henvisning til andre tjenester uansett ikke vil være aktuelt (da personer uten lovlig opphold kun har en begrenset rett til helsehjelp).

Færre verktøy

Utvalgets mindretall viser konkret også til at muligheten for å bort- og utvise EØS-borgere og tredjelandsborgere som har lovlig opphold i Norge, som har begått narkotikakriminalitet, vil svekkes. Utlendinger som driver med salg av narkotika vil kunne tilpasse seg den mengden som straffritt kan besittes, og ved bruk av depoter bedrive slik kriminalitet med mindre risiko for å bli tatt av politiet og følgelig også mindre risiko for å bli uttransportert. Erfaringen fra det åpne rusmiljøet tilsier at utlendinger som selger narkotika tilpasser mengden de bærer til hva som er grensen for straffereaksjon/- og opprettelse av sak. Regelverket gir politiet i dag mulighet for å bort-/utvise ved besittelse av små mengder, noe som gir politiet effektive verktøy for å kunne utføre sitt samfunnsoppdrag og skape et trygge bybilde ved å uttransportere mindre uro-elementer i bybildet. Det har også gitt mulighet for å uttransportere personer som er knyttet til mer alvorlig kriminalitet, men der man for eksempel ikke har kunnet bevise tilstrekkelig, noe straffesporet ikke i samme grad gir muligheter for.

Svekket forebyggende effekt

Norsk politi har oppnådd svært gode resultater når det gjelder identitets- og returarbeid. Selv om en avkriminalisering i utgangspunktet bare berører en del av dette arbeidet, vil det føre til en svekkelse av den forebyggende effekten som politiet har bygget opp på dette området.

Avsluttende kommentarer

Som det fremgår av PUs kommentarer og innspill ovenfor, mener vi det knytter seg flere betenkeligheter til utvalgets forslag, da det er meget sannsynlig at dette vil vanskeliggjøre politiets arbeid med å identifisere og uttransportere utlendinger uten lovlig opphold. Forslaget til lovendringene, hvis formål om bedre rusomsorg uten tvil er godt, vil stå i direkte motstrid til viktige formål i annen lovgivning, her utlendingsloven, jf. blant annet utlendingslovens formålsbestemmelse og forarbeidene til utlendingsloven:

- Utlendingsloven § 1: "*Loven skal gi grunnlag for **regulering** av og **kontroll med inn- og utreise**, og utlendingers **opphold i riket** [...]"*
- Ot. Prp. Nr 75 (2006-2007) s. 288: "*Det er en **grunnleggende del** av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold.*"

Det å forhindre kriminalitet på territoriet er et sentralt formål med utlendingsloven og utvisning er et viktig virkemiddel for å fremme formålene med utlendingsloven. Utvisning er ment å skulle være, og må fortsatt være, et kriminalitetsbekjempende virkemiddel.

PU mener det også er en svakhet at utvalget i liten grad har gjort vurderinger av andre virkninger av avkriminalisering.

Dersom utvalgets forslag legges til grunn, i en eller annen versjon, vil PU peke på nødvendigheten av en gjennomgang av regelverk blant annet knyttet opp mot adgangen til søk og lagring i nevnte registre og av UDIs rundskriv som regulerer bort- og utvisning av henholdsvis EØS-borgere og tredjelandsborgere.

Med hilsen

Marianne Jakobsen
Politiinspektør

Jon Andreas Backlund Johansen
Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.