



Innst. O. nr. 57

(2004-2005)

Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen

Ot.prp. nr. 4 (2004-2005)

Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i utlendingsloven (menneskesmugling m.m.)

Til Odelstinget

1. HOVEDINNHOLDET I PROPOSISJONEN

1.1 Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet legger i proposisjonen frem forslag om lov om endringer i lov 24. juni 1988 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Proposisjonen inneholder videre en vurdering av om det er behov for endringer i lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven). Straffeloven hører inn under Justis- og politidepartementets ansvarsområde. Proposisjonens punkter om straffeloven er derfor blitt utarbeidet av Justis- og politidepartementet.

2. GJENNOMFØRING AV DIREKTIV 2002/90/EF OM DEFINISJON AV HJELP TIL ULOVLIG INNREISE, TRANSITT OG OPPHOLD

2.1 Sammendrag

2.1.1 Bakgrunn

Direktivet og rammebeslutningen utgjør en videreutvikling av Schengen-reglene. Norge er forpliktet til å gjennomføre EU-rettsakter som innebærer en videreutvikling av Schengen-reglene, jf. St.prp. nr. 50 (1998-1999).

Direktiv 2002/90/EF og rammebeslutning 2002/946/RIA ble vedtatt 28. november 2002, og Norge har meddelt Rådet og Kommisjonen at man godtar

direktivet og rammebeslutningen. Det er tatt forbehold om Stortingets samtykke.

Formålet med direktivet og rammebeslutningen er å bekjempe hjelp til ulovlig innvandring, både i forbindelse med ulovlig grensepassering og når hjelpen har som mål å opprettholde nettverk som utnytter mennesker. Det er altså bakmennene direktivet og rammebeslutningen søker å ramme. Med henblikk på dette er det viktig med en tilnærming av gjeldende lovbestemmelser, særlig med hensyn til den nøyaktige definisjon av den aktuelle overtredelsen og unntakene som omhandles i direktivet, og de minsteregler for sanksjoner, juridiske personers ansvar og jurisdiksjon som er omhandlet i rammebeslutningen.

2.1.2 Høringen

I høringsbrev av 9. desember 2003 foreslo departementet enkelte endringer i utlendingsloven § 47 tredje og fjerde ledd. I høringsbrevet ble det videre drøftet om rammebeslutningen gjør det nødvendig å endre straffeloven § 12 om straffelovgivningens stedlige virkeområde og straffeloven §§ 48a og 48b om foretaksstraff.

2.1.3 Utlendingsloven § 47 tredje ledd bokstav b

2.1.3.1 FJERNING AV VILKÅRET OM VINNINGSHENSIKT

Utlendingsloven § 47 tredje ledd bokstav b oppstiller krav om vinnings hensikt for å kunne bli straffet for å hjelpe utlending til ulovlig innreise i Norge eller annen Schengen-stat. I og med at det ikke stilles krav om vinnings hensikt i direktivet, jf. artikkel 1 nr. 1 litra a, uttalte departementet i høringsbrevet at utlendingsloven § 47 tredje ledd bokstav b måtte endres på dette punkt. Fjerning av vilkåret om vinnings hensikt vil gjøre det enklere å bekjempe hjelp til ulovlig innvandring.

Departementet har merket seg at Oslo Biskop og Mira-senteret ikke støtter departementets forslag. Begge høringsinstansene er av den vurdering at Norge ikke er forpliktet til å fjerne vilkåret om "vinnings hensikt" for å oppfylle forpliktelsene som følger av direktivet.

Departementet opprettholder imidlertid forslaget om å fjerne kravet om vinnings hensikt. For det første er departementet av den oppfatning at dette vil være i overensstemmelse med kravet til straffbarhet slik det er angitt i direktivet. Også en rekke høringsinstanser mener at dette er nødvendig for å oppfylle kravene i direktivet. For det andre vil fjerning av kravet om vinnings hensikt gjøre det enklere å bekjempe hjelp til ulovlig innvandring.

2.1.3.2 HJELP TIL ULOVLIG TRANSITT

Departementet fant det ikke nødvendig å foreslå at det foretas en presisering av ordlyden i utlendingsloven § 47 tredje ledd bokstav b for å få frem at straffebestemmelsen også omfatter hjelp til å reise gjennom en medlemsstats territorium, jf. direktivets artikkel 1 nr. 1 litra a. Departementet ønsket imidlertid særlig høringsinstansenes merknader til dette punktet.

Departementet er enig med JD, UDI og POD i at hjelp til ulovlig innreise ikke bør begrenses til kun å omfatte hjelp til innreise på Schengen-territoriet. Departementet viser her til gjeldende § 47 fjerde ledd, hvor bestemmelsen om organisert ulovlig virksomhet med sikte på å hjelpe utlendinger til innreise også omfatter hjelp til innreise til annen stat og ikke kun inn til Schengen-territoriet. Dette taler for at § 47 tredje ledd bokstav b endres tilsvarende. Ved å endre bestemmelsen i tråd med JDs forslag vil det sikres at straffebudet omfatter situasjoner som nevnt av POD (menneskesmugling fra Norge til UK), samt situasjoner som nevnt av JD (transittområdet i lufthavnene - eksempel: Moskva-Oslo-New York).

2.1.3.3 UNNTAK FOR "HUMANITÆR BISTAND"?

Etter artikkel 1 nr. 2 kan en medlemsstat bestemme at hjelp til ulovlig innreise og transitt (artikkel 1 nr.1 litra a) ikke skal være straffbart dersom formålet er å yte en person "humanitær bistand". "Humanitær bistand" er et vidt begrep og det er vanskelig å gi en ensartet fortolkning av begrepet. I høringsbrevet var derfor departementets vurdering at det ikke er ønskelig eller hensiktsmessig med en unntaksbestemmelse for "humanitær bistand". Departementet mente at en slik generell unntaksbestemmelse ville komplisere håndhevelsen av straffebestemmelsen, noe som kunne føre til mindre forutsigbarhet. Departementet uttalte i høringsbrevet at den generelle nødrettsbestemmelsen i tilstrekkelig grad vil fange opp de handlinger som ikke bør straffeforfølges. Departementet pre-

siserte også at formålet med artikkel 1 nr. 1 litra a ikke er å forhindre personer i nød fra å rettmessig søke beskyttelse i Norge.

Menneskesmugling er et økende problem og i vesentlig grad en del av den internasjonale kriminaliteten. Den representerer en kynisk utnyttelse av mennesker i nød og undergraver både asylinstituttet og reguleringen av innvandringen generelt.

Departementet ser det som en viktig oppgave å styrke regelverket slik at det blir enklere å bekjempe slik virksomhet og slå hardt ned på bakmennene. Departementet er imidlertid enig med flertallet av høringsinstansene i at det ut fra sikkerhetsbetraktninger og humanitære hensyn kan være ønskelig at Norge benytter seg av muligheten til å inkludere og presisere i utlendingsloven at det finnes en nedre grense for straffbarhet, og at hjelp under helt spesielle omstendigheter ikke skal være straffbar. Departementet anser at det bør fremgå direkte i utlendingsloven hvilke handlinger som ikke er straffbare. Etter departementets vurdering bør unntaksbestemmelsen begrenses til å omfatte tilfeller hvor det ytes hjelp til utlending som har et beskyttelsesbehov etter utlendingslovens § 15, og der det dreier seg om hjelp til innreise til første trygge land. Departementet kan ikke se at det foreligger hensyn som taler for å gjøre unntak for tilfeller hvor det ytes hjelp til utlending som ikke har behov for beskyttelse. Departementet kan heller ikke se at det foreligger hensyn som taler for å gjøre unntak for tilfeller hvor det ytes hjelp til utlending som allerede befinner seg i/har reist inn til et annet trygt land.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Pål Kårbø og Ivar Østberg, og fra Senterpartiet, lederen Magnhild Meltveit Kleppa, viser til at bakgrunnen for forslaget om innskjerpelsen i definisjonen av "hjelp til ulovlig innreise, transitt og opphold" er et nytt EU-direktiv. Formålet med direktivet er å få en bedre europeisk samkjøring og praksis i saker som omhandler menneskesmugling, noe komiteen for øvrig ser fordelene med. Mangel på en slik samkjøring kan etter komiteens syn bidra til å skape fristeder for bakmennene i de kriminelle nettverkene som står bak menneske-

smuglingen, spesielt siden de opererer på tvers av nasjonale grenser.

Komiteen viser til at dagens lovverk setter krav til at menneskesmuglingen må være skjedd i vinnings hensikt for at den skal være straffbar. Komiteen forstår intensjonen bak dagens regler, men er likevel av det syn at en slik forutsetning vanskeliggjør politiets arbeid og gir bakmennene for organisert menneskesmugling et unaturlig lett smutthull for straffeforfølgelse.

I denne sammenheng vil komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, understreke at det innenfor dagens lovgivning allerede finnes generelle nødrettsbestemmelser som forhindrer straffeforfølgelse, når menneskesmuglingen er begått med bakgrunn i nødrett.

Komiteen stiller seg positiv til Regjeringens forslag om å fjerne kravet om vinnings hensikt.

Komiteen viser til at Regjeringen foreslår at hjelp til ulovlig innreise, transitt og opphold som omfattes av straffebestemmelsene ikke bør begrenses til kun å gjelde i de tilfeller hvor Schengen-territoriet er den endelige destinasjon. Komiteen støtter forslaget og ser det som unaturlig at Norge ikke skulle straffe åpenbare kriminelle handlinger selv om det ikke går direkte utover norske interesser.

Komiteen viser til at Regjeringen foreslår at de personer som på grunnlag av humanitær bistand hjelper mennesker til ulovlig innreise, transitt eller opphold ikke skal straffeforfølges, såfremt de har hjulpet personen inn til det første trygge landet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til viktigheten av å styrke regelverket slik at det blir enklere å bekjempe menneskesmugling og slå hardt ned på bakmennene. Flertallet viser til høringsinstansenes tilbakemeldinger når det gjelder å benytte seg av muligheten til å gjøre unntak for "humanitær bistand". Flertallet mener at Norge ut fra sikkerhetsbetraktninger og humanitære hensyn bør benytte seg av muligheten til å inkludere og presisere i utlendingsloven at det finnes en nedre grense for straffbarhet. Flertallet er enige i at en slik unntaksbestemmelse må utformes på en slik måte at det blir gitt kriterier som ikke kan misbrukes og som ikke vil svekke bekjempelsen av menneskesmugling.

Flertallet er enige i at unntak kun skal gjelde i de tilfellene hvor det ytes hjelp til utlending som har et beskyttelsesbehov etter utlendingsloven § 15, og der det dreier seg om hjelp til innreise til første trygge land.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har stor forståelse for den desperate situasjon mange mennesker befinner seg i når de av forskjellige omstendigheter blir presset på flukt og at det finnes situasjoner hvor det ikke er riktig å straffeforfølge de som har bistått disse. I denne sammenheng mener disse medlemmer at den eksisterende nødrettsbestemmelsen er tilstrekkelig for å dekke opp de tilfeller hvor situasjonen krever bruk av i utgangspunktet ulovlige virkemidler. På denne bakgrunn vil disse medlemmer ikke åpne for noe spesifikt unntak for frivillige organisasjoner.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener det er viktig at folk som hjelper mennesker som har til hensikt å søke asyl i Norge, får mulighet til dette uten å risikere straffeforfølgelse. Disse medlemmer mener Regjeringens forslag er for snevert både i forhold til at unntaket kun ser ut til å omfatte de som hjelper asylsøkere som får opphold, og at det kun gjelder dersom Norge er første trygge land de kommer til.

Disse medlemmer mener straffeunntaket må omfatte alle som har til hensikt å hjelpe folk å søke asyl i Norge uavhengig av om Norge er første trygge land.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"§ 47 tredje ledd bokstav b skal lyde:

- b) hjelper utlending til å reise inn i riket eller til annen stat. Dette gjelder likevel ikke dersom hensikten er å hjelpe utlending som omfattes av loven § 15 til å reise inn i riket."

3. GJENNOMFØRING AV RAMMEBESLUTNING 2002/946/RIA OM STYRKING AV DE STRAFFERETTLIGE RAMMER FOR Å HINDRE HJELP TIL ULOVLIG INNREISE, TRANSITT OG OPPHOLD

3.1 Sammendrag

3.1.1 Høringsbrevets forslag - utlendingsloven § 47 fjerde ledd ny bokstav a og b

I utlendingsloven § 47 fjerde ledd heter det:

"Med bøter eller fengsel i inntil seks år straffes den som i vinnings hensikt driver organisert, ulovlig virksomhet med sikte på å hjelpe utlendinger til å reise inn i riket eller til annen stat."

I henhold til rammebeslutningenes artikkel 1 nr. 3. er utgangspunktet at strafferammen for forhold som nevnt ovenfor minst skal være 8 år. Etter artikkel 1 nr. 4 kan imidlertid øvre strafferamme i disse tilfellene settes til fengsel i 6 år dersom dette er nødvendig

for å bevare sammenhengen i medlemsstatens straffelovgivning. Ved lov 4. juli 2003 nr. 78 ble strafferammen i § 47 fjerde ledd hevet fra 5 til 6 års fengsel. På denne bakgrunn vurderte departementet i høringsbrevet at Norge ikke er forpliktet til å heve strafferammen til 8 år, men at strafferammen på 6 år bør opprettholdes for å bevare sammenhengen i vår nasjonale straffelovgivning.

Enkelte av høringsinstansene mener at for handlinger som faller inn under forslaget til § 47 fjerde ledd ny bokstav b, burde strafferammen settes til 8 år. Flertallet av høringsinstansene har ikke uttalt seg om dette spørsmålet. JD støtter forslaget til departementet.

Etter rammebeslutningens artikkel 1 nr. 3, jf. artikkel 1 nr. 4, skal medlemsstatene sørge for at den som hjelper eller tilskynder tredjelandsborger til ulovlig innreise eller transitt, omfattes av straffebud med øvre strafferamme på minst 6 år dersom den straffbare handlingen er begått i vinnings hensikt og hvor det har vært fare for livet til de personer som omfattes av handlingen.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsbrevet at utlendingsloven § 47 fjerde ledd skilles ut som fjerde ledd bokstav a og at det tilføyes et nytt fjerde ledd bokstav b.

Departementet opprettholder sitt forslag om at for handlinger som omfattes av § 47 fjerde ledd ny bokstav a og b, bør strafferammen settes til 6 års fengsel.

Departementet er enig med Riksadvokaten og POD i at straffeskjerpelsen knyttet til livsfare for utlendinger etter forslaget i § 47 fjerde ledd bokstav b ikke burde begrenses til hjelp til ulovlig innreise til Norge eller annet Schengen-land, men også burde omfatte innreise til andre land, slik tilfellet er etter § 47 fjerde ledd bokstav a. At mennesker utsettes for livsfare under smugling er like alvorlig uansett hvor reisen går.

Departementet er videre enig med JD i at i henhold til rammebeslutningens artikkel 1. nr. 3 omfatter ordlyden ikke bare vedkommende utlending, men alle personer som er ofre for den straffbare handlingen.

3.1.2 *Straffeloven § 12 - straffelovgivningens stedlige virkeområde*

Rammebeslutningen pålegger statene å sikre at de i nærmere bestemte tilfeller har strafferettslig jurisdiksjon over lovovertrедelser som nevnt i direktivets artikkel 1 og 2. Reglene om dette følger av rammebeslutningen artikkel 4 og 5.

Etter artikkel 4 nr. 1 bokstav a skal hver stat sikre at den har strafferettslig jurisdiksjon over slike lovovertrедelser som "helt eller delvis" er begått på dens territorium, og som etter artikkel 1 i direktivet skal

være straffbare. Bestemmelsen knesetter et territori-prinsipp som i norsk rett er gjennomført ved straffeloven § 12 første ledd nr. 1 om straffelovgivningens anvendelse på handlinger som er foretatt i riket.

I høringsbrevet la departementet til grunn at det ikke er behov for å endre loven for å gjennomføre artikkel 4 nr. 1 bokstav a.

Etter artikkel 4 nr. 1 bokstav b skal hver stat sikre at den har strafferettslig jurisdiksjon over de nevnte forbrytelsene når gjerningspersonen er en av dens statsborgere. Bestemmelsen bygger på et personalprinsipp som vil være dekket av straffeloven § 12 første ledd nr. 3 bokstav c - på det vilkåret at handlingen er straffbar også etter loven i den staten der handlingen er foretatt. Siden alle statene som er bundet av rammebeslutningen er forpliktet til å gjøre de aktuelle handlingene straffbare, vil dette vilkåret forutsetningsvis være oppfylt. Bestemmelsen i straffeloven § 12 første ledd nr. 4 gjør for øvrig at norsk rett går lenger i å etablere jurisdiksjon enn det som kreves når den straffbare handlingen blir begått av en utlending i utlandet.

Etter artikkel 4 nr. 1 bokstav c skal hver stat sikre at den har strafferettslig jurisdiksjon over de aktuelle handlingene, dersom de er begått på vegne av en juridisk person som er "etablert" på statens territorium. I høringsbrevet antok departementet at straffeloven § 12 første ledd nr. 3 vil dekke disse tilfellene, på betingelse av at handlingen er straffbar også i det landet der den ble foretatt, og på betingelse av at foretaket er registrert i Norge. Etter artikkel 4 nr. 2 kan statene beslutte å la være å anvende denne jurisdiksjonsregelen, eller å bare anvende regelen "på særlige betingelser". Departementets foreløpige vurdering er at denne adgangen bør benyttes til å presisere at norsk straffelov får anvendelse dersom den juridiske personen er registrert i Norge. I så fall er bestemmelsen i straffeloven § 12 første ledd nr. 3 en tilstrekkelig gjennomføring av artikkel 4 nr. 1 bokstav c, og det er ikke behov for lovendringer.

Artikkel 4 nr. 3 pålegger statene å underrette om reserverasjoner som nevnt i nr. 2.

Etter artikkel 5 nr. 1 bokstav a (jf. artikkel 4 nr. 2) skal en stat som ikke utleverer "egne statsborgere", sikre at den har strafferettslig jurisdiksjon over de aktuelle handlingene når disse er begått av egne statsborgere utenfor statens territorium. Bestemmelsen er relevant for Norge, jf. utleveringsloven 13. juni 1975 nr. 39 § 2 der det er bestemt at norsk statsborger ikke kan utleveres. Også artikkel 5 nr. 1 bokstav a knesetter et personalprinsipp som i utgangspunktet vil være dekket av straffeloven § 12 første ledd nr. 3 bokstav c.

Straffeloven § 12 nr. 3 gir også jurisdiksjon overfor personer som er "hjemmehørende" i Norge, så bo-

pelsalternativet er dekket på tilsvarende måte som norsk statsborgerskap.

Departementet anfører at det ikke er noen "nødvendig foranstaltning", jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav a, å tilta seg videre jurisdiksjon enn det som følger av gjeldende norsk rett som krever dobbelt straffbarhet. Bestemmelsen i bokstav a skal sikre utlevering eller strafforfølgning, og bare stater der handlingen er straffbar, vil ha grunnlag for å kunne begjære utlevering eller - subsidiært - ønske strafforfølgning. Det kan for det annet ikke være behov for å fravike kravet om at den skyldige har bopel i riket eller oppholder seg her, for det er bare i slike tilfeller at det kan komme på tale å utlevere ham fra Norge, eller å strafforfølge ham her.

I høringsbrevet konkluderte departementet med at det ikke er behov for å endre straffeloven § 12.

Ingen av høringsinstansene mener det er nødvendig å endre straffeloven § 12 for å oppfylle kravene i rammebeslutningen. Justisdepartementet vil vurdere virkeområdet til den norske straffelovgivningen i en bredere sammenheng som ledd i arbeidet med ny straffelov.

3.1.3 *Straffeloven §§ 48a og 48b - foretaksstraff*

Rammebeslutningen pålegger statene å sikre at de har bestemmelser om juridiske personers straffansvar for overtredelser som nevnt i direktivet artikkel 1. Reglene om dette følger av rammebeslutningen artikkel 2 og 3.

Artikkel 2 nr. 1 stiller krav om at juridiske personer kan kjennes ansvarlige når slike overtredelser begås "på de juridiske personers vegne" av en person som har en ledende stilling innenfor det aktuelle foretaket, i den forstand at vedkommende har kompetanse til å representere, treffe beslutninger for eller utøve intern kontroll hos foretaket.

Artikkel 2 nr. 2 stiller krav om at en juridisk person kan kjennes ansvarlig når "utilstrekkelig tilsyn eller utilstrekkelig kontroll" fra en person som besitter en slik ledende stilling som nevnt i nr. 1, har muliggjort en tilsvarende lovovertrødelse fra en person som er "underlagt den juridiske persons myndighet".

Artikkel 2 nr. 3 fastslår at juridiske personers straffansvar ikke utelukker et personlig ansvar.

Artikkel 3 stiller krav til sanksjonene. De skal være effektive, stå i et rimelig forhold til lovbruddet og ha avskrekkende virkning.

Straffeloven §§ 48a og 48b har regler om foretaksstraff. Paragraf 48a første ledd slår fast at et foretak kan straffes når et straffebud er overtrødt av noen som har handlet på vegne av foretaket. Det oppstilles ikke noe skyldkrav. Det er i utgangspunktet tilstrekkelig at det foreligger en objektiv lovovertrødelse.

Straffen er bøter eller tap av eller begrensninger i retten til å drive virksomheten, jf. § 48a tredje ledd.

Hva gjelder straffeloven §§ 48a og 48b har departementet merket seg at ingen av høringsinstansene mener det er behov for å foreta endringer i disse bestemmelsene. Departementet opprettholder derfor standpunktet om at det ikke er nødvendig å endre straffeloven §§ 48a og 48b.

3.2 **Komiteens merknader**

Komiteen støtter forslaget om å innføre en straffebestemmelse for menneskesmuglere som utsetter mennesker for livsfare ved sine ulovlige handlinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til rammebeslutningens artikkel 1 nr. 3. Utgangspunktet er at strafferammen for forhold som nevnt ovenfor minst skal være 8 år. Etter artikkel 1 nr. 4 kan imidlertid øvre strafferamme i disse tilfellene settes til fengsel i 6 år, dersom dette er nødvendig for å bevare sammenhengen i medlemsstatens straffelovgivning. Flertallet viser videre til at strafferammen i § 47 fjerde ledd nylig ble hevet fra 5 til 6 års fengsel. Dette var en tilpasning til den nye straffeskjerpingsregelen i § 60a. Flertallet viser til at strafferammen på dette tidspunkt ble vurdert på et bredere grunnlag. Flertallet er enige i at Norge ikke er forpliktet til å heve strafferammen til 8 år. Strafferammen på 6 år bør derfor opprettholdes for å bevare sammenhengen i vår nasjonale straffelovgivning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til at Norge oppfordres til å øke strafferammen for menneskesmugling til 8 år, for å sikre en bedre samkjøring på straffeutmålingene i Europa. Disse medlemmer ser at det finnes fordeler ved en slik tilnærming i straffenivået, men at det fremdeles må være rom for nasjonale forskjeller. Disse medlemmer ser viktigheten av å bevare sammenhengen i den nasjonale lovgivningen, men er samtidig av det syn at dette ikke i seg selv kan stå i veien for at vi støtter opp om strenge maksimumsstraffer for menneskesmuglingens bakmenn. Derfor vil disse medlemmer foreslå at maksimumsstraffen for alvorlig menneskesmugling settes til 8 år.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Innledningen til § 47 fjerde ledd skal lyde:

Med bøter eller med fengsel inntil åtte år straffes den som"

4. BEGRENSNING I UNES KOMPETANSE TIL Å OMGJØRE GYLDIG, NEGATIVT NEMNDVEDTAK TIL GUNST FOR UTLENDINGEN

4.1 Sammen drag

4.1.1 Bakgrunn

Forslaget har sin bakgrunn i det store antall omgjøringsanmodninger UNE mottar hvert år, og som legger beslag på store ressurser i nemnda. Omgjøringsanmodningene innebærer normalt at søkeren ber om at et endelig, negativt vedtak i UNE omgjøres til gunst for utlendingen.

Statistikk for 2001 og 2002 viser at om lag 15 pst. av alle sakene som UNE mottok, var omgjøringsanmodninger. Av anmodningene som ble behandlet i samme tidsrom, gjaldt 80 pst. vedtak i asylsaker og 20 pst. vedtak i andre saker. I 13 pst. av sakene ble UNEs vedtak omgjort. I 2003 utgjorde omgjøringsanmodningene om lag 11 pst. av sakene i UNE. I løpet av første halvår i 2004 er andelen steget til 17 pst. Når det gjelder fordelingen mellom anmodninger i asylsaker og anmodninger i andre saker, må tallene sees i sammenheng med at nemnda behandler flere asylsaker enn andre saker. Videre er det flere med endelig avslag på søknad om asyl som fremdeles oppholder seg i Norge, noe som gjør det lettere å anmode om omgjøring.

4.1.2 Høring

Departementet sendte 23. januar 2004 på høring forslag til en ny bestemmelse i utlendingsloven (ny § 38c) som begrenser UNEs kompetanse til å omgjøre gyldig, negativt nemndvedtak til gunst for utlendingen.

4.1.3 Gjeldende rett

I utlendingsloven er det i dag ingen regulering av når nemnda kan eller skal omgjøre sine endelige vedtak. Det er dermed de alminnelige forvaltningsrettslige reglene som gjelder for nemndas kompetanse og eventuelle plikt til å omgjøre egne vedtak.

Forvaltningsloven § 35 gir regler om i hvilken utstrekning et forvaltningsorgan har omgjøringskompetanse.

En omgjøringsanmodning er en oppfordring til forvaltningsorganet om å benytte sin kompetanse til å omgjøre sitt opprinnelige vedtak.

Utlendingsloven § 38b annet ledd inneholder en regel om behandlingsform for omgjøringsanmodninger, samt muligheter for avskjæring av bevismidler.

4.1.4 Høringsbrevets forslag - ny § 38c i utlendingsloven

I høringsbrev av 23. januar 2004 foreslo departementet å begrense Utlendingsnemndas kompetanse

til å omgjøre sine endelige vedtak ved å regulere de materielle vilkår for når omgjøring kan finne sted. Forslaget gjelder bare nemndas gyldige vedtak. Videre innebærer forslaget bare en begrensning av kompetansen til å omgjøre et vedtak til gunst for noen som vedtaket retter seg mot. Det foreslås altså begrensninger i kompetansen som følger av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a.

Lovforslaget vil ikke endre nemndas plikt til å lese gjennom alle innkommende omgjøringsanmodninger, og vurdere om de inneholder opplysninger som gir grunn for omgjøring. Forslaget vil heller ikke begrense nemndas kompetanse og plikt til å omgjøre dersom det viser seg at det opprinnelige vedtaket er ugyldig. Nemndas kompetanse til å omgjøre til skade berøres heller ikke.

Det høye antall omgjøringsanmodninger nemnda mottar, skyldes i stor grad at en utlending ikke etterlever det endelige vedtaket som er truffet av nemnda i den ordinære klagebehandlingen. Generell erfaring og evalueringen av UNE viser at nemndas saksbehandling er god. Rettssikkerheten er således godt ivaretatt i den ordinære klagebehandlingen. Det er derfor ingen selvfølge at utlendingen har et berettiget behov for å få et endelig vedtak vurdert på ny.

I utlendingssaker er det likevel viktig å huske på at forholdene raskt kan endre seg etter et endelig vedtak, for eksempel gjennom en klart forverret situasjon i hjemlandet, eller gjennom livstruende sykdom. I slike saker er det derfor viktig å ha en adgang til ny prøving av saken, og til en viss grad vil internasjonale forpliktelser gjøre det påkrevd.

Departementets forslag i høringsbrevet av 23. januar 2004 innebærer at nemndas kompetanse til å omgjøre sine gyldige vedtak til gunst for utlendingen, begrenses til de tilfeller der det enten foreligger en situasjon som nevnt i utlendingsloven § 15 første ledd, internasjonale forpliktelser som gjør omgjøring påkrevd, eller særlig sterke menneskelige hensyn. Utlendingsloven § 15 første ledd regulerer utlendingers vern mot utsendelse.

Departementet mener videre at enkelte andre saker er av en slik art at omgjøring bør kunne finne sted også her. Dette er bakgrunnen for forslaget om at nemnda skal ha kompetanse til å omgjøre vedtak dersom "særlig sterke menneskelige hensyn" gjør seg gjeldende.

Departementet foreslår at det inntas en ny bokstav i utlendingsloven, § 38c. Dagens regel i § 38b annet ledd om behandlingsform for omgjøringsanmodninger flyttes inn i den nye bestemmelsen.

4.1.5 Departementets bemerkninger

Ti høringsinstanser går helt eller delvis imot departementets forslag om å begrense UNEs kompetanse

se til å omgjøre gyldig nemndvedtak til gunst for utlendingen, mens fire høringsinstanser støtter departementets forslag.

Til de høringsinstanser som fremhever at omgjøringsprosenten i UNE er vel så høy for omgjøringsanmodninger som for klager, og at dette viser at omgjøringsanmodninger ofte er berettigede, vil departementet påpeke at tallmaterialet viser at i det store flertallet av sakene, dvs. i 87 pst. av tilfellene, finner ikke UNE grunn til å omgjøre sitt opprinnelige vedtak.

Departementets forslag innebærer at UNE fremdeles vil beholde kompetansen til å omgjøre i asylsaker dersom det foreligger beskyttelseshensyn, jf. utlendingsloven § 15 første ledd, eller særlig sterke menneskelige hensyn eller dersom omgjøring er nødvendig som følge av internasjonale forpliktelser.

Departementet anfører at adgangen til omgjøring ikke anses som et ekstraordinært middel til bruk i unntakstilfeller, men i stor grad som et ordinært middel. Dette underminerer UNEs ordinære klagebehandling og går ut over UNEs effektivitet.

Departementet vil bemerke at enhver har muligheten til å få overprøvd et negativt vedtak gjennom den ordinære klageadgangen, for eksempel til UNE der UDI har fattet vedtak som førsteinstans. En slik toinstans-behandling anses på alle forvaltningsområder som tilstrekkelig ut fra et rettssikkerhetsperspektiv, og omgjøring er å anse som et ekstraordinært middel til bruk i unntakstilfeller. I departementets forslag ligger, som tidligere nevnt, dessuten fremdeles adgang til å omgjøre i de antatt viktigste sakene.

NOAS er også kritisk til at terskelen for å kunne omgjøre heves gjennom det foreslåtte kriteriet "særlig sterke menneskelige hensyn", mens det i klageomgangen er det noe lempeligere vilkåret om "sterke menneskelige hensyn" som gjelder. Departementet vil her vise til det som er sagt tidligere om behovet for å redusere UNEs omgjøringskompetanse. Videre bør det påpekes at departementets forslag ikke innebærer at UNE mister kompetansen til å omgjøre eget vedtak dersom nemnda vurderer det opprinnelige vedtaket som ugyldig, f.eks. fordi det er sterkt urimelig. En utlending kan også bringe vedtaket inn for domstolene, med samme begrunnelse.

Departementet presiserer at UNE fremdeles vil ha plikt til å lese gjennom alle omgjøringsanmodninger og vurdere om de inneholder opplysninger som gir grunn for omgjøring. Ny informasjon i en sak, for eksempel mht. troverdighet, vil kunne være en omstendighet som gjør det nødvendig for nemnda å endre sitt opprinnelige vedtak. Departementets forslag vil ikke begrense UNEs kompetanse i slike tilfeller.

Departementet opprettholder forslaget i høringsbrevet om å begrense UNEs omgjøringskompetanse.

4.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Regjeringen foreslår å begrense Utlendingsnemndas mulighet til å omgjøre endelige negative vedtak i utlendingssaker ved å endre lovens ordlyd for andre forhold fra "særlige menneskelige hensyn" til "særlig sterke menneskelige hensyn".

Flertallet er svært kritiske til de foreslåtte innskrenkninger i forhold til hvilke omgjøringsbegjæringer som ved behandling i UNE skal kunne føre til innvilgelse av opphold.

Flertallet viser til at de fleste høringsinstanser deler et slikt syn på Regjeringens forslag.

Flertallet mener at når 13 pst. av omgjøringsbegjæringene i 2003 førte til at oppholdstillatelse ble gitt, sier det seg selv at det er behov for en ordning med samme rettssikkerhetsgaranti som i dag.

Flertallet vil peke på at det fremlagte forslag vil innebære at en sak som av forskjellige grunner ikke blir tilstrekkelig opplyst gjennom klagebehandlingen, vil få en høyere terskel for innvilgelse dersom den opplyses tilstrekkelig i etterkant gjennom en omgjøringsbegjæring. Forslaget står i direkte motstrid om en enhetlig praksis i forvaltningen og vil føre til at færre får innvilget opphold. Flertallet mener innføring av begrepet særlig sterke menneskelige hensyn kommer i konflikt med intensjonene om å gi opphold til de som med rimelig grunn kan påberope seg behov for slik beskyttelse og viser i den anledning til avhandling om humanitetshensyn i utlendingsretten (Jensen, Nyhus 2004).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil særlig påpeke at dette blir et problem all den tid så få klagere får sine saker behandlet med personlig fremmøte for full nemnd. Disse medlemmer viser til egne merknader og forslag i Innst. S. nr. 219 (2003-2004) om styringsforholdene på utlendingsfeltet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at det vesentligste virkemiddelet for å unngå grunnløse omgjøringsbegjæringer er å effektivisere saksbehandlingen i kombinasjon med effektiv uttransportering av søkere som har fått endelig avslag på søknad om asyl.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet er enige i at antall omgjøringsbegjæringer har økt betraktelig og at dette er uheldig. Disse medlemmer mener likevel at forholdene raskt kan endre seg etter et endelig vedtak og at det da er viktig å ha en ny adgang til prøving av saken. Internasjonale

forpliktelse vil også til en viss grad gjøre dette påkrevd.

Disse medlemmer mener at retten til å søke asyl er absolutt. Det er derfor viktig at når man på den ene siden skal slå hardt ned på misbruk av asylinstittuttet, må man på den andre siden sikre rettssikkerheten til de som har behov for beskyttelse.

Disse medlemmer mener at dagens strenge praktisering av "sterke menneskelige hensyn" ikke har vært for liberal og at det ikke er behov for noen ytterligere innstramminger på området.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at Utlendingsnemnda (UNE) ble innført som en uavhengig klageinstans blant annet for å bedre rettssikkerheten for asylsøkere. Gitt de store konsekvensene ved et avslag på søknad om asyl hos Utlendingsdirektoratet, finner disse medlemmer det ikke noe merkelig at de fleste klager avgjørelsen inn for UNE.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil på denne bakgrunn gå imot den foreslåtte lovendringen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at det nærmest har blitt automatikk i at de som får avslag på sin søknad om opphold hos UDI, anker saken videre til UNE uavhengig av begrunnelsen for avslaget. Dette illustreres også av det faktum at UNE i 2004 behandlet i overkant av 12 000 saker, hvorav under 800 ble omgjort. Disse medlemmer ser det derfor som positivt at Regjeringen har foreslått å konkretisere vilkårene for at UNE skal ha myndighet til å omgjøre saker. Dette vil være klargjørende for de som får avslag.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"§ 38b annet ledd fjerde og femte punktum oppheves.

Ny § 38c skal lyde:

§ 38c Omgjøring av nemndvedtak

Et gyldig nemndvedtak kan utlendingsnemnda bare omgjøre til gunst for utlendingen dersom det foreligger omstendigheter som nevnt i utlendingsloven § 15 første ledd eller særlig sterke menneskelige hensyn eller dersom omgjøring er nødvendig som følge av internasjonale regler Norge er bundet av.

Saker som gjelder anmodning om omgjøring av nemndvedtak kan avgjøres av nemndleder alene når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket. I slike saker kan nemnda også delegere vedtaks-

myndighet til sekretariatet. For øvrig gjelder reglene i § 38b."

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

5.1 Sammendrag

Det er vanskelig i forkant av gjennomføringen av direktivet og rammebeslutningen å fastslå nærmere omfanget av de økonomiske og administrative konsekvensene. Departementet antar at rent strafferettslig er vilkåret om "vinnings hensikt" vanskelig å få frem bevis for. En fjerning av dette vilkåret i utlendingsloven § 47 tredje ledd bokstav b, vil kunne medføre at politiet reiser tiltale og bringer flere saker inn for retten. Dette vil igjen kunne medføre visse begrensede økonomiske og administrative konsekvenser for politiet. På den annen side vil det at politiet reiser tiltale og bringer flere saker inn for retten, slik at flere blir dømt og straffet for menneskesmugling, virke avskrekkende for potensielle menneskesmuglere og redusere/stoppe virksomheten til potensielle menneskesmuglere. Dette vil kunne bidra til en reduksjon i utgiftene i utlendingsforvaltningen. En unntaksbestemmelse for "humanitær bistand" vil føre til økt prøving av om forholdet kan bli unntatt for straff. Dette vil igjen kunne føre til økonomiske og administrative konsekvenser for politiet.

Forslaget om å begrense nemndas kompetanse til å omgjøre gyldige nemndvedtak til gunst for utlendingen, vil innebære økonomiske innsparinger av betydning.

Det er vanskelig å tallfeste nøyaktig hva forslaget vil kunne innebære av innsparinger, men det antas at man i nemnda vil kunne klare seg med ca. halvparten av de ressurser som i dag går med til å vurdere og behandle omgjøringsanmodninger. Dette innebærer en innsparing på 6-9 årsverk dersom tallene for 2003 og 2004 legges til grunn.

Det gjøres oppmerksom på at forslaget kan lede til at noen saker som i dag fremmes som omgjøringsbegjæring overfor UNE, i stedet vil bli fremmet som ny søknad for UDI (f.eks. søknad om familiegjennforening der underholdskravet først er oppfylt etter at nemnda har fattet sitt vedtak). Det er vanskelig å anslå nøyaktig hvor mange saker dette kan dreie seg om. De økonomiske og administrative konsekvensene antas imidlertid ikke å være betydelige.

6. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

§ 38b annet ledd fjerde og femte punktum oppheves.

Ny § 38c skal lyde:

§ 38c Omgjøring av nemndvedtak

Et gyldig nemndvedtak kan utlendingsnemnda bare omgjøre til gunst for utlendingen dersom det foreligger omstendigheter som nevnt i utlendingsloven § 15 første ledd eller særlig sterke menneskelige hensyn eller dersom omgjøring er nødvendig som følge av internasjonale regler Norge er bundet av.

Saker som gjelder anmodning om omgjøring av nemndvedtak kan avgjøres av nemndleder alene når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket. I slike saker kan nemnda også delegere vedtaksmyndighet til sekretariatet. For øvrig gjelder reglene i § 38b.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 2

§ 47 tredje ledd bokstav b skal lyde:

- b) hjelper utlending til å reise inn i riket eller til annen stat. Dette gjelder likevel ikke dersom hensikten er å hjelpe utlending som omfattes av loven § 15 til å reise inn i riket.

Forslag fra Fremskrittpartiet:

Forslag 3

Innledningen til § 47 fjerde ledd skal lyde:

Med bøter eller med fengsel inntil åtte år straffes den som

7. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven
(menneskesmugling m.m.)

I

I lov 24. juni 1988 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 47 tredje ledd bokstav b skal lyde:

- b) *hjelper utlending til ulovlig å reise inn i riket eller til annen stat. Dette gjelder likevel ikke dersom hensikten er å hjelpe utlending som omfattes av lovens § 15 til å reise inn i første trygge land.*

§ 47 fjerde ledd skal lyde:

Med bøter eller med fengsel inntil seks år straffes den som

- a) *i vinnings hensikt driver organisert ulovlig virksomhet med sikte på å hjelpe utlendinger til å reise inn i riket eller til annen stat; eller*
b) *i vinnings hensikt hjelper utlending til ulovlig å reise inn i riket eller til annen stat dersom handlingen medfører at personer som berøres av handlingen blir utsatt for livsfare.*

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene trer i kraft til forskjellig tid.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 10. februar 2005

Magnhild Meltveit Kleppa

leder

Per Sandberg

ordfører