

# Innst. S. nr. 162

(1999-2000)

## Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen og Jan Simonsen om å be Regjeringen skjerpe håndteringen av menneskesmugling

Dokument nr. 8:31 (1999-2000)

Til Stortinget

### SAMMENDRAG

Stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen og Jan Simonsen har 26. januar 2000 fremmet følgende forslag:

#### I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om lovendringer som medfører:

- automatisk tilbakesendelse av mennesker som blir tatt i forsøk på å bli smuglet inn i Norge og
- innføring av straffebestemmelser for personer som frivillig lar seg smugle til Norge og oppholder seg her som illegale innvandrere.

#### II

Stortinget ber Regjeringen gjennomføre tiltak for å styrke frekvensen av stikkprøvekontroller langs grensen."

I begrunnelsen for forslaget vises det til at menneskesmugling øker i omfang og også Norge opplever forsøk på smugling av mennesker inn i landet. Det er i dag smugleren som kan straffedømmes for sine gjerninger, mens de som smugles inn går fri. Norsk lovgivning og praksis bør, ifølge forslagsstillerne, endres slik at personer som forsøkes smuglet inn i landet automatisk sendes tilbake til det land de kom fra, og det bør innføres adgang til å straffedømme personer som frivillig lar seg smugle til Norge i den hensikt å skjule seg som illegal innvandrer. Forslagsstillerne mener også det er nødvendig å styrke frekvensen av stikkprøvekontroller langs grensen, slik at forsøk på menneskesmugling i større grad kan avsløres på grensen.

### KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie

Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Fremskrittspartiet, Jan Simonsen og Jørn L. Stang, fra Kristelig Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, og fra Senterpartiet, Rita H. Roaldsen, viser til at forslaget i Dokument nr. 8:31 (1999-2000) har vært forelagt Justisdepartementet, som har avgitt uttalelse i brev til komiteen av 29. februar d.å., jf. vedlegg.

Komiteen vil understreke at forskjellige former for menneskesmugling er et økende, alvorlig og svært omfattende problem med forgreninger til de fleste land. Komiteen vil derfor påpeke at problemet med menneskesmugling først og fremst må løses gjennom forpliktende internasjonalt samarbeide. Komiteen vil i denne sammenheng vise både til Schengen-avtalen og St.meld. nr. 18 (1999-2000) Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid, som er til behandling i komiteen. Komiteen vil understreke at Norge ikke må opptre slik at menneskesmuglere får et smutthull i forhold til den felles europeiske politikk på dette området.

Komiteen forutsetter videre at Regjeringen på det nasjonale plan fortløpende treffer tiltak for å intensivere kontrollarbeidet og sørger for at alle saker som har med menneskesmugling å gjøre får en svært rask saksbehandling. Komiteen vil be Regjeringen på en egnet måte, f.eks. i tilknytning til statsbudsjettet, gi Stortinget en orientering om behandlingen av hva KRIPOS og andre politiorganer gjør for å stoppe den ulovlige delen av innvandringen.

Komiteen har merket seg at vi allerede i dag har et lovverk som beskytter våre grenser mot ulovlig inn-

vandring og som samtidig ivaretar hensynet til våre internasjonale forpliktelser overfor flyktninger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at en absolutt regel om automatisk utvisning vil være i strid med flyktningekonvensjonen av 1951 og utlendingslovens § 17 første ledd, idet enhver flyktning, uavhengig av måten vedkommende er kommet inn i landet på, har rett til å få asylsøknaden behandlet. Flertallet vil imidlertid også vise til at flere andre bestemmelser i utlendingsloven gir myndighetene tilstrekkelige hjemler for å utvise personer som forsøker seg på ulovlig innreise til Norge, eller oppholder seg ulovlig i landet. På denne bakgrunn kan flertallet ikke se at det er noe behov for forslagene i dokumentet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil minne om at den aktuelle måten å smugle utlendinger inn i Norge på vil være med bil eller båt fra våre demokratiske naboland. Disse utlendingene vil dermed automatisk ha vært innom et annet land før de ankom til Norge. Disse medlemmer mener at det ikke vil være i strid med flyktningekonvensjonen å innføre en praksis som medfører automatisk og øyeblikkelig utvisning av disse utlendingene til det landet de var innom før de ankom Norge, med basis i første-landsregelen. Dersom det dreier seg om asylsøkere som har fått avslag på sine søknader i våre naboland, og derfor forsøkes smuglet inn i Norge, vil det ikke være i strid med flyktningekonvensjonen å behandle søknadene umiddelbart, og innføre en praksis som tilsier at asylsøkere som har fått avslag i andre Schengenland også får avslag på søknaden i Norge. Når Schengen Information System (SIS) innføres i Norge vil et tastetrykk på en datamaskin være nok til å frembringe tilstrekkelig med informasjon til å avslå søknaden. Disse medlemmer mener at raskere og mer konsekvent behandling av søknader fra innsmuglede asylsøkere ikke strider mot flyktningekonvensjonen. Dersom slike regler skulle stride mot norsk lovgivning mener disse medlemmer at lovgivningen må endres.

Disse medlemmer kan heller ikke se at det finnes noe belegg for å antyde at innføring av straffebestemmelser for personer som frivillig lar seg smugle til Norge og oppholder seg her ulovlig strider mot noen

internasjonale konvensjoner. Disse medlemmer mener at et slikt regelverk kan virke preventivt.

Disse medlemmer foreslår derfor følgende:

#### I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om lovendringer som medfører:

- automatisk tilbakesendelse av mennesker som blir tatt i forsøk på å bli smuglet inn i Norge og
- innføring av straffebestemmelser for personer som frivillig lar seg smugle til Norge og oppholder seg her som illegale innvandrere.

#### II

Stortinget ber Regjeringen gjennomføre tiltak for å styrke frekvensen av stikkprøvekontroller langs grensen."

### FORSLAG FRA MINDRETALL

#### Forslag fra Fremskrittspartiet:

#### I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om lovendringer som medfører:

- automatisk tilbakesendelse av mennesker som blir tatt i forsøk på å bli smuglet inn i Norge og
- innføring av straffebestemmelser for personer som frivillig lar seg smugle til Norge og oppholder seg her som illegale innvandrere.

#### II

Stortinget ber Regjeringen gjennomføre tiltak for å styrke frekvensen av stikkprøvekontroller langs grensen.

### KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:31 (1999-2000) - forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen og Jan Simonsen om å be Regjeringen skjerpe håndteringen av menneskesmugling, bifalles ikke.

Oslo, i justiskomiteen, den 13. april 2000

**Kristin Krohn Devold**  
leder

**Bjørn Hernæs**  
ordfører

**Jan Simonsen**  
sekretær

Vedlegg**Brev fra Justisdepartementet v/statsråd Odd Einar Dørum til justiskomiteen, datert 29. februar 2000****Dok. nr. 8:31 (1999-2000) - forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen og Jan Simonsen om å be regjeringen skjerpe håndteringen av menneskesmugling**

Jeg viser til justiskomiteens brev av 11. februar 2000 vedlagt dok. nr. 8:31 (1999-2000) hvor det blir bedt om at:

- I. Regjeringen fremmer forslag til lovendringer som medfører:
  - automatisk tilbakesendelse av mennesker som blir tatt i forsøk på å bli smuglet inn i Norge
  - innføring av straffebestemmelser for personer som frivillig lar seg smugle til Norge og oppholder seg her som illegale innvandrere.
- II. Videre foreslås det at regjeringen gjennomfører tiltak for å styrke frekvensen av stikkprøvekontroller langs grensen.

*Ad I. Strekpunkt 1: Automatisk tilbakesendelse av mennesker som blir tatt i forsøk på å bli smuglet inn i Norge*

I dok 8:31 foreslås det at de som blir forsøkt smuglet inn i Norge, automatisk skal bli sendt tilbake til det land de kom fra. Forslaget skiller ikke mellom flyktninger og andre, og det er heller ikke spesifisert om "det land de kom fra" peker på personens hjemland eller om det er siste land på reiseruten til Norge.

Forslaget vil som en absolutt regel være i strid med internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg overfor flyktninger. Det vil være i strid med non-refoulement prinsippet i flyktningkonvensjonen av 1951 art. 33 å sende en flyktning tilbake til mulig forfølgelse. Det samme går fram av utlendingsloven § 17 første ledd som sier at flyktning som er i riket eller på norsk grense etter søknad som hovedregel har rett på asyl. Hvordan vedkommende har kommet til i Norge er ikke relevant i denne forbindelse, utover spørsmålet om trygt første asylland, jf. neste avsnitt. For å kunne avgjøre om vedkommende virkelig er en flyktning i flyktningkonvensjonen og utlendingslovens forstand, er det nødvendig å gi vedkommende anledning til å få asylsøknaden sin behandlet.

Hvis søkeren kommer til Norge fra et trygt første asylland, og retur dit lar seg gjøre innen gjeldende internasjonale frister, vil søkeren som hovedregel ikke få sin søknad realitetsbehandlet i Norge. Søkeren vil i stedet bli sendt til vedkommende land, jf. utlendingsloven § 17 første ledd bokstav c) og annet ledd.

Avsløring av forsøk på å smugle personer inn i Norge, vil nødvendigvis måtte skje ved grensekontroll eller ved politikontroll ved transportmiddelets ankomststed i Norge. Et typisk eksempel er utlendinger som forsøker å reise ulovlig inn i Norge fra Tyskland med ferge fra Kiel, ved å gjemme seg eller bli smuglet i en trailer eller varebil. Når slike tilfeller avdekkes, vil som regel de som søker asyl bli bortvist til Tyskland som trygt første asylland. De som ikke søker asyl, vil som regel bli bortvist på grunn av manglende reisedokumenter, visum etc, jf. utlendingsloven § 27. Jeg mener at disse reglene gir tilstrekkelig handlingsrom overfor personer som forsøker seg på ulovlig innreise.

*Ad I. Strekpunkt 2: Innføring av straffebestemmelser for personer som frivillig lar seg smugle til Norge og oppholder seg her illegalt*

*Ad I. Strekpunkt 2: Innføring av straffebestemmelser for personer som frivillig lar seg smugle til Norge og oppholder seg her illegalt*

Forslaget i dok 8:31 synes å være rettet mot personer som lar seg smugle inn i landet for å oppholde seg her illegalt, ikke for å søke asyl.

Utlendingslovens § 47 har straffebestemmelser om bl.a. menneskesmugling. Den som i vinnings hensikt driver organisert virksomhet med sikte på å hjelpe utlendinger til ulovlig å reise inn i riket, kan straffes med bøter eller fengsel inntil 5 år. Strafferammen ble hevet fra 2 til 5 år ved lov av 10. januar 1997 nr. 5. Hensikten var imidlertid ikke å straffe mennesker som ble smuglet inn i Norge, men personene som står bak slik virksomhet og tjener penger på det. Jeg mener det først og fremst er viktig å ramme de profesjonelle smuglerne.

For å reise inn i Norge kreves både reisedokument og visum med mindre utlendingen er visumfri. Det kreves som hovedregel oppholdstillatelse dersom oppholdet skal vare over 3 måneder. Skal utlendingen arbeide her, må arbeidstillatelse som hovedregel være gitt før innreisen. En utlending som lar seg smugle inn i landet, gjør dette formodentlig fordi et eller flere av de nevnte krav ikke er oppfylt. Vi har allerede en straffebestemmelse som rammer dette, da overtredelse av noen av disse betingelser rammes av straffebudet i utlendingsloven § 47 første ledd bokstav a). Jeg mener derfor at forslaget i dok 8:31 fremstår som unødvendig. I tillegg har vi regler om bortvisning og utvisning av utlendinger som har brutt regler i utlendingsloven.

Det er ellers bred politisk enighet om norsk innvandringspolitikk, som innebærer at vi skal ha begrenset og kontrollert innvandring til landet. Restriksjoner på innreisemuligheten til Norge er nødvendig i denne sammenheng. Personer som søker asyl etter å ha forsøkt å bli smuglet inn til Norge, blir normalt ikke straffet for overtredelse av utlendingsloven. I mange slike tilfeller vil for øvrig søkeren raskt kunne bli returnert til et trygt første asylland, jf. pkt. I Strekpunkt 1 ovenfor.

*Ad II: Stortinget ber regjeringen gjennomføre tiltak for å styrke frekvensen av stikkprøvekontroller langs grensen*

Utlendingsloven og forskriften regulerer inn- og utreise til Norge. Utlendingsloven § 23, jf utlendingsforskriften § 82 omtaler grensepassering og grensekontroll. Bestemmelsen pålegger enhver som kommer til riket straks å melde seg for passkontrollen eller nærmeste politimyndighet for å legitimere sin identitet. Utlendingsforskriften § 87 første ledd fastslår at passkontroll skal foretas ved grenseovergangssted på nordisk yttergrense. Etter samme bestemmelse tredje ledd bokstav a er det hjemmel for inn- og utreisekontroll i enkelttilfeller - eller for et bestemt tidsrom - på grenseovergangssted ved internordisk grense i samsvar med passkontrolloverenskomsten (POK). POK er en avtale om grensepassering inngått mellom Danmark, Finland, Sverige og Norge av 12. juli 1957 med endringer av 27. juli 1979. POK artikkel 8 gir Norge anledning til å foreta stikkprøvekontroller på grensene fra Sverige, Danmark og Finland.

Det er en viktig oppgave for politiet å forebygge og bekjempe ulovlig innreise og menneskesmugling. Grensepolitidistriktene mottar hvert år til sammen 3,5 mill. kr til ekstraordinære grensekontroller. Dette kommer i tillegg til de ordinære bevilgningene. I 1999 ble det brukt midler til prosjektene "Grønn sommer I" og "Grønn sommer II", der man forsøkte å kartlegge reise-mønstrene og årsaken til økningen av blant annet irakiske asylsøkere til Norge.

Av forebyggende arbeid kan nevnes at Kripas ofte bistår lokale politidistrikter i forbindelse med etterforskning i saker om illegal innvandring og menneskesmugling. Kripas foretar videre regelmessig opplæring i dokumentkontroll i både inn- og utland, ofte i samarbeid med andre nordiske land. Videre deltar de i nordiske og internasjonale prosjekter som gir utlendings-

myndighetene verdifulle opplysninger når det gjelder nye trender og reiseruter.

Når Norge blir en del av Schengen-samarbeidet, vil de felles grensene mellom Schengen-land defineres som "indre grenser". Ifølge Schengen-konvensjonen art. 2 nr 1 skal de indre grensene kunne "passeres hvor som helst, uten personkontroll". Dette innebærer at personkontrollen mellom våre nordiske land bortfaller. Varekontrollen som foretas av tollvesenet, fortsetter som tidligere. Artikkel 2 nr. 2 hjemler gjeninnføring av kontroll ved de indre grenser dersom hensynet til den offentlige orden eller statens sikkerhet krever det, men bare for et begrenset tidsrom. Ellers skal det vises til at en rekke kompensierende tiltak er listet av Schengen, tiltak som skal forebygge og avdekke ulovlig innreise.

Jeg viser ellers til Ot. prp. nr. 56 (98-99) der det ble redegjort for endringer i bl.a. utlendingsloven § 23 i tilknytning til Schengen-regelverket. Fremskrittspartiet var blant de partiene som utgjorde stortingsflertallet og derved støttet endringsforslaget.

Vår nasjonale lovgivning gir for øvrig hjemmel til å kontrollere utlendingers reisedokumenter, billetter eller andre dokumenter som kan bidra til å klarlegge identiteten, dersom det ved innreisen eller senere oppstår tvil om identitet. Enhver norsk borger har for øvrig legitimasjonsplikt.

Når det gjelder grensepassering over våre "ytre grenser" skal alle personer som et minimum gjennomgå en kontroll av identitet på grunnlag av fremvisning av reisedokumenter. Justisdepartementet vil nøye følge utviklingen og vurdere eventuelle tiltak, spesielt etter at adgangen til stikkprøvekontroll på indre Schengengrenser blir sterkt begrenset.