



Innst. 48 L

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 181 L (2012–2013)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven mv. (heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbud)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen fram forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Det foreslås i proposisjonen å heve strafferammen i utlendingsloven § 108 ved brudd på innreiseforbudet fra bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler til bot eller fengsel inntil to år for derved å få et høyere normalstraffenivå for slike lovbrudd. Normalstraffenivået ved førstegangsbrudd bør ikke være under fengsel i ett år. Når strafferammen økes til inntil to års fengsel, blir strafferammen ved gjentakelse bot eller fengsel inntil fire år, jf. den generelle bestemmelsen i straffeloven § 61 om dobling av strafferammen ved gjentakelse. Normalstraffenivået ved andregangsbrudd bør ikke være under fengsel i ett år og seks måneder.

Proposisjonen inneholder også et forslag om å oppheve straffeloven 1902 § 342 første ledd bokstav a, som også hjemler straff for brudd på innreiseforbud, da det ikke anses hensiktsmessig å ha to hjemler for slike overtredelser.

Personer som utvises etter utlendingsloven, enten på grunn av straffbare forhold, på grunn av brudd på utlendingsloven eller etter EØS-regelverket, ilegges innreiseforbud. Innreiseforbudet er en forvaltningsmessig reaksjon som kan gjøres varig eller tidsbe-

grenset. Brudd på innreiseforbudet kan etter gjeldende rett straffes etter både utlendingsloven og straffeloven. I praksis synes det å være straffeloven som er mest brukt i dag. Utvisningsinstituttet, og derigjennom innreiseforbudet, er blant annet begrunnet i hensynet til å beskytte samfunnet mot personer som kan utgjøre en samfunnsfare, og i hensynet til å sikre respekt for norske lover og regler, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 288. Utvisning kan også ha en allmennpreventiv effekt.

Det vises i proposisjonen til at brudd på innreiseforbudet er en kriminalitetsform som utgjør et økende samfunnsproblem.

Departementet mener en vesentlig heving av strafferammen og en skjerping av utmålt straff i det enkelte tilfelle må kunne forventes å ha en allmennpreventiv og individualpreventiv effekt. Det vises i proposisjonen til at det er viktig å styrke respekten for utvisningsinstituttet og ilagt innreiseforbud. Et annet viktig mål er å sikre at kriminelle utlendinger ikke returnerer til Norge for å begå ny kriminalitet.

Forslaget om heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbudet har vært på alminnelig høring.

I proposisjonens kapittel 3 gis en generell omtale av utvisning og innreiseforbud, i kapittel 4 en beskrivelse av kriminalitetsbildet og i kapittel 5 en beskrivelse av gjeldende rett.

1.2 Skjerpet straff for brudd på innreiseforbudet

1.2.1 Departementets vurdering

Departementet foreslår i proposisjonen å heve strafferammen for brudd på innreiseforbudet, men mener at strafferammen og straffenivået bør skjerpes ytterligere i forhold til forslaget i høringsbrevet, se nærmere under punkt 6.5.3 og 6.6.3 i proposisjonen.

Det vises i proposisjonen til at brudd på innreiseforbudet er en kriminalitetsform som utgjør et samfunnsproblem. Kriminalitetsstatistikken viser at det har funnet sted en betydelig økning i antall anmeldelser og straffereaksjoner ved brudd på innreiseforbudet de senere år.

Det vises i proposisjonen til at det er grunn til å anta at økningen i antall brudd på innreiseforbudet vil fortsette, blant annet som følge av økt globalisering og mobilitet.

De primære skadevirkningene ved brudd på innreiseforbudet er at myndighetene mister kontroll og oversikt over hvem som befinner seg i Norge, og at personer som er erklært uønsket, likevel tar opphold i Norge. De sekundære skadevirkningene er den kriminaliteten som eventuelt begås under det ulovlige oppholdet. Videre kommer merbelastningen i form av en betydelig ressursbruk hos politi, domstoler, fengselsvesen og utlendingsmyndigheter og kostnader ved uttransportering.

Det fremgår av proposisjonen at som Politidirektoratet (POD) påpeker, har kriminalitetsbildet endret seg de senere år, og politiets innsats og ressursbruk er i større grad rettet mot utenlandske kriminelle uten tilknytning til Norge. Statistikken fra 2011 og 2012 viser at nærmest alle de som ble straffet for brudd på innreiseforbudet, også var anmeldt eller straffet for annen kriminalitet. Videre viser statistikken at rundt halvparten av de domfelte i 2011 og 2012, tidligere var dømt for brudd på innreiseforbudet. Departementet forventer at et økt straffenivå vil virke preventivt slik at en andel av disse unnlater å reise inn igjen i Norge. Kriminaliteten forbundet med brudd på innreiseforbudet antas derfor å gå ned. I tillegg vil de domfelte ikke kunne begå nye kriminelle handlinger i perioden de er varetektsfengslet eller soner ilagt straff, noe som også gjør at kriminaliteten kan gå ned. Effekten av forslaget om å skjerpe straffen forventes også å kunne bidra i kampen mot organisert kriminalitet.

Det fremgår av proposisjonen at departementet etter dette mener at en vesentlig heving av strafferammen og en skjerping av utmålt straff må kunne forventes å ha en allmennpreventiv og individualpreventiv effekt. Det vises i proposisjonen til at det er viktig å styrke respekten for utvisningsinstituttet og ilagt innreiseforbud, ved at det å trosse et forbud for så å gjenoppta opphold uten nødvendig tillatelse, bekjempes mer effektivt. Et annet viktig mål er å sikre at kriminelle utlendinger ikke returnerer til Norge for å begå ny kriminalitet. Departementet mener derfor at en heving av strafferammen og en skjerping av straffenivået er rimelig og nødvendig, se punkt 6.5 og 6.6 i proposisjonen.

Departementet har for øvrig merket seg at det kun er Juss-Buss som har uttrykt at de er imot forslaget om å heve strafferammen.

1.2.2 Skyldkravet

Det vises i proposisjonen til at forslaget som ble sendt på høring, omfattet både forsettlig og uaktsom overtredelse av innreiseforbudet. Skyldkravet ble ikke omtalt nærmere i høringsbrevet.

Som i dagens bestemmelse i utlendingsloven foreslår departementet at skyldkravet fortsatt skal være forsett eller uaktsomhet. Forslaget innebærer ingen endring av skyldkravet i utlendingsloven. Etter gjeldende bestemmelse i straffeloven § 342 første ledd bokstav a kreves det imidlertid forsett. Selv om en forsettlig overtredelse er mer straffverdig enn en uaktsom overtredelse, mener departementet at strafferammen av allmennpreventive grunner og prosessbesparende hensyn bør være den samme ved forsett og uaktsomhet. Utlendinger som bryter et innreiseforbud, har fått et skriftlig forhåndsvarsel om utvisning og et skriftlig vedtak om utvisning rettet mot seg. Det fremgår av proposisjonen at det må antas at uaktsom overtredelse av et slikt innreiseforbud vil være svært sjeldent. Selv om strafferammen vil være den samme ved forsettlig og uaktsom overtredelse, vil utlendingens utviste skyld likevel kunne få betydning for straffutmålingen, se nærmere i punkt 6.6.3 i proposisjonen.

1.2.3 Strafferammen

Det fremgår av proposisjonen at med bakgrunn i høringsuttalelsene og etter en ny vurdering er departementet kommet til at det er behov for en betydelig heving av strafferammen, og at forslaget i høringsbrevet om heving til ett års strafferamme er for lavt.

Det vises i proposisjonen til at spørsmålet om strafferamme må ses i sammenheng med departementets ønske om nytt normalstraffenivå på ett års ubetinget fengsel. I tilfeller hvor det foreligger skjerpene omstendigheter, vil straffen kunne settes høyere enn normalnivået på ett års fengsel. Departementet er enig med Riksadvokaten i at det er viktig at bestemmelsen tar høyde for de mest alvorlige tilfellene, men mener det må være tilstrekkelig at ny strafferamme settes til fengsel inntil to år. Ved gjentatte brudd på innreiseforbudet blir strafferammen da fire år, jf. straffeloven 1902 § 61, noe som anses som tilstrekkelig for å oppnå ønsket effekt. Departementet bemerker i proposisjonen at strafferammen for mindre alvorlige vinningslovbrudd er satt til to år i ny straffelov.

Det vises i proposisjonen til at hevingen av strafferammen til to år er vesentlig. Departementet mener en slik vesentlig skjerping er rimelig og nødvendig. Det vises i proposisjonen til at brudd på ilagt innreiseforbud er en alvorlig handling som innebærer at utlendinger som allerede har begått kriminalitet eller som har overtrådt bestemmelser i utlendingsloven, kommer tilbake til landet til tross for at de er utvist

med innreiseforbud og utenfor norske myndigheters kontroll. Brudd på innreiseforbudet undergraver en regulert og kontrollert innvandring. Kontroll med utlendingers identitet og opphold i riket er av sikkerhetsmessige årsaker svært viktig. Videre er problemet med brudd på innreiseforbudet økende og ressurskrevende, blant annet som følge av utgifter til saksbehandling i utlendingsforvaltningen, politiet, domstolene, kriminalomsorgen og ved eventuell tvangsmessig retur.

Departementet er ikke enig med Juss-Buss i at straffen kun bør skjerpes ved gjentakelse, for ikke å ramme dem som bryter innreiseforbudet én gang fordi de ikke har forstått hva utvisning innebærer. Som nevnt under punkt 6.4 i proposisjonen, vil utlendinger som bryter et innreiseforbud, ha fått et skriftlig forhåndsvarsel om utvisning og et skriftlig vedtak om utvisning med informasjon om hva innreiseforbudet innebærer. Dersom det likevel skulle være tilfeller hvor utlendingen i liten grad kan klandres for brudd på innreiseforbudet, vil dette kunne ha betydning for straffutmålingen, se nærmere under punkt 6.6.3 i proposisjonen.

Det vises i proposisjonen til at et sentralt spørsmål ved vurderingen av om strafferammen bør heves ytterligere, er hvorvidt man ønsker å ha utlendinger som er utvist, fengslet i norske fengsler inntil de igjen må forlate riket. Det fremgår av proposisjonen at dette må veies opp mot den forventede allmennpreventive effekten om at færre faktisk vil bryte innreiseforbudet. For utlendinger som også bryter andre straffebud og dermed får en lengre straff i Norge, vil det dessuten kunne være aktuelt med soningsoverføring til hjemlandet.

Departementet kan ikke se at en strafferamme på to år for brudd på innreiseforbudet vil stå i et urimelig misforhold til andre straffebud (liste i proposisjonen).

Departementet har vurdert om det ved fastsettelsen av strafferammen for brudd på innreiseforbudet bør skilles mellom utlendinger som er utvist på grunnlag av ilagt straff, og utlendinger som er utvist på grunnlag av brudd på utlendingsloven, slik Oslo politidistrikt har foreslått. Utlendinger med innreiseforbud har ikke rett til å være i riket. Å bryte innreiseforbudet viser at vedkommende ikke respekterer norske myndigheters lovlige vedtak, det vanskeligjør myndighetenes håndheving av norsk innvandringspolitikk og det forhindrer en regulert og kontrollert innvandring. Brudd på utlendingsloven, eksempelvis ulovlig opphold, kan dessuten være straffbare. Departementet mener at brudd på innreiseforbudet er en alvorlig handling, uavhengig av grunnlaget for utvisningen, og at det derfor ikke bør differensieres på bakgrunn av utvisningsgrunnlaget når strafferammen skal fastsettes.

Departementet fastholder også at det ikke er grunn til å innføre en minimumsstraff for gjentatt brudd på innreiseforbudet, slik også POD, Politiets Utlendingsenhet (PU), Romerike politidistrikt og Politijuristene uttrykkelig støtter.

1.2.4 Normalstraffenivået

I proposisjonen vises det til at som flere av høringsinstansene har påpekt, er straffen som utmåles i praksis av betydning for hvilken effekt lovforslaget om hevet strafferamme vil ha. På bakgrunn av innspill i høringen mener departementet at både forslaget om ett års strafferamme og antydnet normalstraffenivå, er for lave for å oppnå ønsket effekt. Normalstraffenivået ved et ordinært førstegangsbrudd på innreiseforbudet bør ikke være under fengsel i ett år. Normalstraffenivået ved et ordinært andregangsbrudd på innreiseforbudet bør ikke være under fengsel i ett år og seks måneder. Med ordinært menes et forhold uten skjerpende eller formildende omstendigheter. Departementet mener en effektiv håndheving av en skjerpet straffereaksjon ved brudd på innreiseforbudet er et viktig tiltak for å møte kriminalitetsutviklingen på dette området. Strengere straffereaksjoner forventes å ha en preventiv virkning overfor utviste utlendinger.

FØRSTEGANGSBRUDD PÅ INNREISEFORBUDET

Det vises i proposisjonen til at strafferammen for brudd på innreiseforbudet etter straffeloven § 342 første ledd bokstav a er i dag bot eller fengsel inntil seks måneder. Departementet tar utgangspunkt i at straffenivået ved en ordinær førstegangsovertredelse i dag ligger på rundt 35 dagers fengsel.

Det foreligger ingen retningsvisende avgjørelse fra Høyesterett om straffutmålingen ved brudd på innreiseforbud, men underrettspraksis i form av lagmannsrettsdommer og korte, begrunnede beslutninger i ankesaker som er nektet fremmet, har skapt presedens. I ordinære saker mener departementet at normalstraffenivået ved førstegangsbrudd på innreiseforbudet ikke bør være under ett års fengsel.

GJENTATTE BRUDD PÅ INNREISEFORBUDET

Ved andregangsbrudd øker strafferammen i dag til fengsel inntil to år, jf. straffeloven § 342 annet ledd. Straffenivået ved andregangsbrudd ligger på rundt 120 dagers fengsel. Det vises i proposisjonen til at Borgarting lagmannsrett i beslutning av 18. januar 2013 (saksnr. 2012-207601) nektet å fremme domfeltes anke over dom på 120 dagers fengsel. Departementet mener at straffenivået også ved gjentakelse bør skjerpes markant, og at normalstraffenivået ved en ordinær andregangsovertredelse av innreiseforbu-

det ikke bør være under ett år og seks måneders fengsel.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig i proposisjonen å gi føringer om straffenivået ved tredje-, fjerde- og femtegangsovertredelser osv. Gjeldende rettspraksis tyder imidlertid på at det blir ytterligere påslag i straffen for hvert nye brudd, noe som bør videreføres. Det legges til grunn at domstolene tilpasser påslaget til de nye strafferammene og det nye normalstraffenivået.

SKJERPENDE OG FORMILDENDE OMSTENDIGHETER

Det vises i proposisjonen til at domstolene ut fra alminnelige straffutmålingsprinsipper vil kunne fravike normalstraffenivået der det foreligger skjerpene eller formildende omstendigheter. Straffskjerpningen departementet foreslår, innebærer en betydelig endring i forhold til dagens nivå. For å klargjøre den nye rettstilstanden, ser departementet det som hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av enkelte av de hensyn og momenter som vil gjøre seg gjeldende ved straffutmålingen.

Det pekes i proposisjonen på at dersom det foreligger skjerpene eller formildende omstendigheter, bør straffen henholdsvis normalt økes eller reduseres sammenlignet med de angitte normalstraffenivåene for førstegangsbrudd og gjentatte brudd. Hvilke formildende omstendigheter som kan forsvare at man går under normalstraffenivået, må avklares nærmere i rettspraksis. Departementet framholder at det bør være et snevert område for formildende omstendigheter som kan forsvare å gå under det angitte normalstraffenivået ved førstegangsbrudd. Det kan likevel ikke utelukkes tilfeller hvor formildende omstendigheter bør tillegges betydelig vekt. Det fremgår av proposisjonen at det ved andregangsovertredelse bør være et enda snevrere rom for formildende hensyn.

Det vises i proposisjonen til at lengden på innreiseforbudet (ett år, to år, fem år eller varig) imidlertid ikke vil ha noen betydning for straffverdigheten av overtredelsen. Det at det har gått lang tid og derfor gjenstår lite av forbudets virketid, bør heller ikke begrunne redusert straff. Derimot vil kort tid før tilbakevending til Norge anses skjerpene, noe som allerede følger av dagens rettspraksis.

Grunnlaget for utvisningen vil oftest være ilagt straff eller ulike brudd på utlendingsloven uten at forholdet er anmeldt eller straffesanksjonert, jf. utlendingsloven §§ 66–68. Mest praktisk når det gjelder sistnevnte alternativ, er langvarig ulovlig opphold. Det vises i proposisjonen til at siden det er den manglende lovlydigheten som straffes ved ulovlig innreise, bør ikke grunnlaget for utvisningen få noen betydning i verken formildende eller skjerpene retting.

Det går frem av proposisjonen at som et utgangspunkt bør ikke formålet med innreisen ha betydning ved straffutmålingen, men at dette kan modereres av ulike forhold. Dersom det kan bevises at formålet er å begå kriminalitet, vil dette være skjerpene. Lovbrudd begått i forbindelse med innreisen kan også være en skjerpene omstendighet. Bruk av uriktig identitet, falske reisedokumenter og uriktig eller falsk forklaring er eksempler på dette.

Dersom omstendighetene rundt innreisen har et organisert preg, vil også dette være skjerpene.

Ulike typer aktverdige formål med innreisen bør normalt ikke anses som en formildende omstendighet.

Dersom utlendingen har handlet uaktsomt, vil dette etter forholdene være en formildende omstendighet.

GENERELT OM STRAFFUTMÅLING

Angivelsen av normalstraffenivået er ikke ment å gjøre straffutmålingen statisk eller skjematisk, men angir utgangspunktet for vurderingene. Føringer om straffutmåling er heller ikke ment å rokke ved domstolenes frihet til å fastsette den straff i den enkelte sak som de til enhver tid finner riktig ut fra tilgjengelige og relevante straffutmålingsmomenter, men et tungtveiende slikt moment vil nettopp være lovgivers klart uttrykte og begrunnede uttalelser om hvor normalstraffenivået bør ligge. Angivelsen av straffenivået er heller ikke ment å begrense utviklingen i straffenivået over tid. Det fremgår av proposisjonen at også etter ikraftsettingen av lovforslaget her vil det kunne være behov for justeringer av straffenivået for å reflektere den til enhver tid rådende oppfatning av hva som er riktig straff.

1.2.5 Andre spørsmål

Departementet påpeker i proposisjonen, i likhet med POD, at Europarådets soningsoverføringskonvensjon stiller som vilkår for soningsoverføring av en domfelt at det er minst seks måneder igjen av soningstida i Norge når mottakerlandet mottar anmodningen om soningsoverføring. På grunn av blant annet ankemuligheter, prøveløslatelse etter soning av 2/3 av ilagt straff og saksbehandlingstid i mottakerlandet, vil det ofte ikke være praktisk med overføring til hjemlandet dersom den utmålte straffen er lavere enn to år. Departementet antar derfor at det vil kunne være mest aktuelt med soningsoverføring i gjentakelsestilfellene eller når utlendingen også dømmes for andre straffbare forhold.

Departementet er enig med Riksadvokaten og POD i at førstegangsbrudd på innreiseforbudet i større grad enn i dag bør føre til forlengelse av innreiseforbudet. I den forbindelse vises det til at også UDI i sin høringsuttalelse påpeker at høy strafferamme ved

brudd på innreiseforbudet vil være et viktig argument for å forlenge et innreiseforbuds varighet allerede ved førstegangsbrudd. Departementet slutter seg til dette og viser til at en slik praksis ytterligere vil styrke den preventive effekten av skjerpet straff for brudd på innreiseforbudet.

Departementet er enig med Juss-Buss i at det er viktig at utlendingen får formidlet innholdet i utvisningsvedtaket på et språk vedkommende forstår. I den forbindelse vises det til utlendingsforskriften § 14-5, jf. § 5-4.

Departementet foreslår i proposisjonen også å oppheve utlendingsloven § 108 åttende ledd om at forsøk på overtredelse av innreiseforbudet er straffbart. Bestemmelsen i utlendingsloven § 108 åttende ledd vil bli overflødig ved siden av straffeloven 1902 § 49, jf. § 2, og straffeloven 2005 § 16.

Det går fram av proposisjonen at dersom Prop. 141 L (2012–2013) Endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetsaker) blir vedtatt og trer i kraft før forslaget i Prop. 181 L (2012–2013) vedtas, må ordlyden i § 108 annet ledd justeres i samsvar med de foreslåtte endringene der.

1.2.6 Oppheving av straffeloven § 342 første ledd bokstav a

Departementet foreslår i proposisjonen å oppheve straffeloven § 342 første ledd bokstav a da denne er overflødig ved siden av tilsvarende bestemmelse i utlendingsloven. Slik Juss-Buss riktig legger til grunn, får opphevingen ingen betydning for utlendingens rett til forsvarer i straffesaken, jf. straffeprosessloven § 96, jf. § 100.

1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det antas i proposisjonen at forslaget fører til en vesentlig endring i straffutmålingen i saker om brudd på innreiseforbudet. Alle de 87 straffereaksjonene som ble gitt i 2012, inneholdt ubetinget fengsel.

Det vises i proposisjonen til at skjerpet straffutmåling kan medføre økt press på kapasiteten i kriminalomsorgen. Det må antas at forslaget vil medføre en økning i antall soningsdøgn, og at det dermed vil bidra til at soningskøen kan øke. I tillegg kan antallet straffereaksjoner få en ytterligere økning dersom politiet setter inn større ressurser på straffesaksbehandlingen av sakstypen. Samtidig forventes det at færre bryter innreiseforbudet og blir ilagt straff for brudd på innreiseforbudet. Isolert sett vil dette medføre en innsparing.

Det vises i proposisjonen til at forslaget kan bidra til å redusere annen kriminalitet i Norge, da en stor andel av dem som ilegges straff for brudd på innreiseforbudet, også er anmeldt eller dømt for annen kriminalitet. Dessuten vil de som likevel bryter innreiseforbudet, i en lengre periode enn tidligere ikke

kunne begå kriminalitet mens de er fengslet. Denne effekten antas ikke å være uvesentlig.

Det vises i proposisjonen til at det må påregnes noe merarbeid for utlendingsmyndighetene som følge av at brudd på innreiseforbudet får en strafferamme som tilsier at det i henhold til gjeldende praksis også bør reageres med forlengelse av innreiseforbudet. Dette innebærer at Utlendingsdirektoratet får flere utvisningssaker til behandling, herunder flere innmeldinger i Schengen informasjonssystem (SIS). Hvor mange flere opprettede utvisningssaker lovendringen vil medføre, er blant annet avhengig av hvilken oppfølging og prioritet brudd på innreiseforbud gis hos politi- og påtalemyndighet.

Det vises i proposisjonen til at det samlet sett er vanskelig å anslå økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Eventuelle merutgifter vil bli dekket innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjetterammer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen, og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til tall og statistikker i Prop. 181 L (2012–2013) og er enig med departementet i at brudd på innreiseforbudet er en kriminalitetsform som utgjør et økende samfunnsproblem. Det er viktig å styrke respekten for utvisningsinstituttet og ilagt innreiseforbud. Et annet sentralt mål er å sikre at kriminelle utlendinger ikke returnerer til Norge for å begå ny kriminalitet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener at en vesentlig heving av strafferammen og en skjerping av utmålt straff i det enkelte tilfelle må kunne forventes å ha en allmennpreventiv og individualpreventiv effekt.

Flertallet slutter seg derfor til departementets forslag om å heve strafferammen i utlendingsloven § 108 ved brudd på innreiseforbudet fra bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler – til bot eller fengsel inntil to år, for derved å få et høyere normalstraffenivå for slike lovbrudd. Normalstraffenivået ved førstegangsbrudd bør ikke være under feng-

sel i ett år, mens det ifølge proposisjonen i dag ligger rundt 35 dagers fengsel.

Flertallet viser også til at når strafferammen økes til inntil to års fengsel, blir strafferammen ved gjentakelse bot eller fengsel inntil fire år, jf. den generelle bestemmelsen i straffeloven § 61 om doubling av strafferammen ved gjentakelse. Normalstraffenivået ved andregangsbrudd bør ikke være under fengsel i ett år og seks måneder, mens det ifølge proposisjonen til nå har ligget rundt 120 dager.

Komiteen slutter seg videre til departementets, Riksadvokatens, Politidirektoratets og UDIs vurderinger av at brudd på innreiseforbudet i større grad enn i dag bør føre til forlengelse av tidsbegrensede innreiseforbud. En slik praksis vil ytterligere styrke den allmennpreventive effekten av skjerpet straff for brudd på innreiseforbudet.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at det er flere grunner til at utlendinger utvises og ilegges innreiseforbud etter utlendingsloven. Disse medlemmer peker på at vedtak om utvisning og innreiseforbud kan treffes enten som følge av grov eller gjentatt overtredelse av utlendingsloven, på grunnlag av ilagt straff eller særreaksjon for et straffbart forhold eller når grunnleggende nasjonale interesser gjør det nødvendig.

Disse medlemmer er enige i at brudd på straffeloven samt grove eller gjentatte brudd på utlendingsloven bør kunne føre til utvisning fra riket og at brudd på innreiseforbud bør kunne straffes med fengsel inntil 2 år. Disse medlemmer mener imidlertid det generelt skal mer til for å ilegge straff for brudd på innreiseforbud når forbudet og utvisningen skyldes brudd på utlendingsloven, enn når innreiseforbudet og utvisningen skyldes brudd på straffeloven. Disse medlemmer vil imidlertid presisere at domstolene må foreta en konkret helhetsvurdering og er kritiske til at Stortinget skal uttale seg om «normalstraffenivå». Disse medlemmer mener det er domstolene som skal lede an i konkret utmåling av straff og at Stortinget skal være tilbakeholdne med å legge føringer for normalstraffenivå.

Disse medlemmer viser videre til at Juss-Buss i sin høringsuttalelse påpeker at det i utvisningsvedtakene må presiseres bedre hva et innreiseforbud betyr. Juss-Buss viser til at flere misforstår vedtakene og tror at det er greit å komme til Norge på ferie og kortere besøk så lenge de ikke bosetter seg her. Disse medlemmer mener det er viktig at et utvisningsvedtak opplyses til utlendingen på et språk utlendingen forstår. Enhver utlending må ha mulighet til å få kunnskap om hva utvisningen innebærer for ham eller henne spesielt. Vedtak som sendes ut fra

utlendingsmyndighetene er i all hovedsak på norsk. Et effektivt tiltak for å forhindre misforståelser og manglende kunnskap, er at utlendingsmyndighetenes utvisningsvedtak blir oversatt til et språk den utviste forstår, og disse medlemmer ber om at dette følges opp av utlendingsmyndighetene.

Komiteen viser for øvrig til brev fra justis- og beredskapsminister Anders Anundsen av 2. desember 2013 (vedlagt). Det fremgår av brevet at for å unngå at endringer i henhold til proposisjonen her opphever de vedtatte, men ikke ikraftsatte endringene i § 108 annet ledd, jf. lov 21. juni 2013 nr. 92 om endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetsaker), bør forslaget til lovvedtak endres ved at ordlyden i § 108 annet ledd justeres, slik at det ikke står i motstrid til de vedtatte endringene. I brevet fremgår videre at for å unngå motstridende endringer i samme paragraf må det forutsettes at endringene gjort i lov 21. juni 2013 nr. 92 trer i kraft *før* endringene i lovforslaget her. I brevet fremgår at forslaget til ikraftsettingsbestemmelse: «Loven trer i kraft straks» bør endres til: «fra den tid Kongen bestemmer». I komiteens forslag til lovvedtak er disse hensynene ivarettatt.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven mv.
(heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbud)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

I § 108 annet ledd bokstav a går «§ 71 annet ledd» og «§ 124 første ledd» ut av listen.

§ 108 tredje ledd skal lyde:

Med bot eller med fengsel inntil to år straffes den som:

- forsettlig eller grovt uaktsomt gjør bruk av en utlendings arbeidskraft når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse etter loven,
- forsettlig eller grovt uaktsomt formidler arbeid eller bolig for en utlending, eller utferdiger eller formidler erklæringer, tilsagn eller dokumenter til bruk for en sak etter loven, når forholdet inne-

- bærer en utilbørlig utnyttelse av utlendingens situasjon,
- c) forsettlig ved falske forespeilinger eller liknende utilbørlig atferd forleder en utlending til å reise inn i riket med sikte på å bosette seg her,
 - d) forsettlig overlater til en annen pass, reisebevis for flyktninger, annet reisedokument eller liknende dokument som kan bli brukt som reisedokument, standardisert oppholdskort eller liknende kort, når vedkommende vet eller bør forstå at det kan bli brukt av en utlending til å reise inn i riket eller til en annen *stat*,
 - e) *forsettlig eller uaktsomt overtrer innreiseforbudet i § 71 annet ledd eller § 124 første ledd.*

§ 108 åttende ledd oppheves. Nåværende niende og tiende ledd blir åttende og niende ledd.

II

I lov 22. mai 1902 nr. 10 almindelig borgerlig straffelov gjøres følgende endringer:

§ 342 første ledd bokstav a oppheves. Nåværende første ledd bokstav b, c og d blir bokstav a, b og c.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 3. desember 2013

Helge André Njåstad

leder

Jan Bøhler

ordfører

Vedlegg**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden til komiteen,
datert 2. desember 2013****Anbefaling om endring i lovforslaget i Prop. 181 L (2012–2013)**

I lov 21. juni 2013 nr. 92 om endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetssaker) ble det bl.a. gjort endringer i utlendingsloven § 108 annet ledd. I Prop. 181 L (2012–2013), fremsatt samme dag, 21. juni 2013, foreslås det også endringer i utlendingsloven § 108 annet ledd. I lovforslaget i proposisjonen er endringene i § 108 annet ledd ved lov 21. juni 2013 nr. 92 ikke reflektert. I proposisjonens punkt 6.7.2 siste avsnitt bemerkes at «[d]ersom Prop. 141 L (2012–2013) Endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetssaker) blir vedtatt og trer i kraft før forslaget her vedtas, må ordlyden i § 108 annet ledd justeres i samsvar med de foreslåtte

endringene der». På denne bakgrunn foreslår jeg endringer i forslaget til endringer i § 108 annet ledd som fremsatt i Prop. 181 L (2012–2013). For å unngå at den nye endringsloven opphever de vedtatte, men ikke ikraftsatte endringene i § 108 annet ledd, er lovteksten endret slik at den ikke står i motstrid til de vedtatte endringene.

For å unngå motstridende endringer i samme paragraf må det videre forutsettes at endringene gjort i lov 21. juni 2013 nr. 92 trer i kraft *før* endringene i lovforslaget her. I Prop. 181 L (2012–2013) lyder ikraftsettingsbestemmelsen slik: «Loven trer i kraft straks». Da endringsloven fra 21. juni 2013 ennå ikke er satt i kraft, foreslår jeg at lovendringene som foreslås her skal gjelde «fra den tid Kongen bestemmer».