



## STORTINGET

# Innst. 140 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget  
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:42 S (2017–2018)

---

### Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Torhild Bransdal om andre reaksjonsformer enn utvisning og innreiseforbud ved brudd på utlendingsloven

---

Til Stortinget

#### Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig fremme forslag om endring av utlendingsloven som gjør det mulig å reagere på brudd på utlendingsloven med andre reaksjonsformer enn utvisning og innreiseforbud.»

Forslagsstillerne peker i dokumentet på at antallet utvisninger på grunn av brudd på utlendingsloven har økt kraftig de siste årene.

Utvisningsvedtaket ledsages av et innreiseforbud, som kan være ett år, to år, fem år, ti år (fra 2016) eller varig.

Forslagsstillerne viser til at vedtak om utvisning og innreiseforbud ikke formelt sett er en straff, men en forvaltningsmessig reaksjon som fastsettes av utlendingsmyndighetene. Personene dette gjelder, nyter derfor ikke godt av de rettssikkerhetsgarantier som gjelder i en straffesak. Det er likevel liten tvil om at det for de personene det gjelder, og for deres familier, ofte oppleves som en straff. Det er en straff som synes uforholdsmessig med tanke på de lovbrudd som er begått, spesielt i de tilfeller der nære familiemedlemmer, særlig barn, blir berørt.

Forslagsstillerne viser til at mulige alternative reaksjonsformer ved brudd på utlendingsloven kan være bøter og/eller karantenetid for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Dette er reaksjonsformer som rammer den personen som har begått lovbruddet, men som i langt mindre grad rammer personens familiemedlemmer.

Dersom nye reaksjonsformer innføres, vil dette for det første føre til at en del av dem som i dag blir utvist og får innreiseforbud, i stedet vil få bøter og/eller karantene. For det andre vil det føre til at de som i dag av hensyn til sine familiemedlemmer ikke får noen reaksjon i det hele tatt, også vil få bøter og/eller karantene. I helhet vil det derfor gi et mer fleksibelt system som både vil være mer rettferdig og i mindre grad ramme en uskyldig tredjepart, særlig barn.

#### Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 25. oktober 2017 til Justis- og beredskapsdepartementet ved statsråd Sylvi Listhaug bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 5. november 2017.

#### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Kjell-Idar Juvik, Stein Erik Lauvås og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Kristin Ørmen Johnsen, Mari Holm Lønseth og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønås Kjos, fra Senterpartiet, Kari Anne Bøkestad Andreassen og Heidi Greni, fra

Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til Representantforslag 42 S (2017–2018) om andre reaksjonsformer enn utvisning og innreiseforbud ved brudd på utlendingsloven. Komiteen viser til at forslagsstillerne vil be regjeringen så raskt som mulig fremme forslag om endring av utlendingsloven som gjør det mulig å reagere på brudd på utlendingsloven med andre reaksjoner enn utvisning og innreiseforbud.

Komiteen viser til at antall utvisninger på grunn av brudd på utlendingsloven har økt kraftig de siste årene. Ifølge statistikk fra Utlendingsdirektoratet ble det i 2017 utvist 2 645 personer på grunn av brudd på utlendingsloven, 3 929 i 2016 og 3 881 i 2015. Til sammen lå antallet på under 1 000 per år fram til 2008, og på 1900-tallet på godt under 500 per år.

Komiteen viser til at vedtak om utvisning og innreiseforbud ikke formelt sett er en straff, men en forvaltningsmessig reaksjon som fastsettes av utlendingsmyndighetene.

Komiteen understreker at utlendingslovens straffebestemmelse § 108 fastsetter at det kan ilegges bot og/eller fengselsstraff inntil seks måneder i saker om forsettlig eller uaktsom overtredelse av utlendingsloven. Det er Riksadvokaten som gir føringer om hvordan påtalemyndigheten skal prioritere straffefølgelse i saker om brudd på utlendingsloven. Utvisning vurderes uavhengig av om utlendingen blir straffeforfulgt eller ikke.

Komiteen vil understreke at utlendingsloven § 70 skal sikre krav om forholdsmessighet og fører i enkelte tilfeller til at innreiseforbudet reduseres noe, for eksempel fra fem til to år. Videre er UNE og UDI de som sitter på spesialkunnskap og erfaringer til å drive saksbehandling og gi en best mulig vurdering i sakene om brudd på utlendingsloven.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet understreker at en utlending ikke kan utvises dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Disse medlemmer viser til at i slike saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Disse medlemmer ser at selv om de objektive vilkårene for utvisning er oppfylt, kan ikke utvisning besluttet dersom vedtaket er et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller dennes nærmeste familiemedlemmer.

Disse medlemmer viser videre til at kravet til forholdsmessighet ikke bare er forankret i utlendingsloven, men også i våre internasjonale forpliktelser (bl.a. EMK artikkel 8). Det avgjørende er om grunnlaget for ut-

visning, det vil si alvorsgraden av overtredelsen, står i et rimelig forhold til de negative virkningene den har for familie og privatliv. Det gjøres grundige vurderinger av dette før et vedtak fattes, og det reflekteres også i om utvisningen blir varig eller tidsbegrenset. Det er sikker rett, også etter praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD), at utenlandske statsborgere kan utvises selv om de har barn i Norge, og at dette spørsmålet hører inn under den enkelte stats skjønnsmargin.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at brudd på utlendingsloven § 108 kan straffes med bøter eller fengsel. Dette forutsetter imidlertid at utlendingsmyndighetene anmelder forholdet til politiet og at forholdet dømmes i domstolene.

Forslaget retter seg derfor inn mot å utvide muligheter utlendingsmyndighetene har til å kunne illegge alternative forvaltningsmessige reaksjoner for brudd på utlendingsloven. I dag har UDI kun mulighet til å reagere på en overtredelse av utlendingsloven med enten utvisning eller innreiseforbud.

Disse medlemmer mener at overtredelser av utlendingsloven i dag har en reaksjon som rammer uhensiktsmessig hardt. Det er mange eksempler på at relativt små overtredelser får store konsekvenser, ikke bare for den som har overtrådt utlendingsloven, men også for barn og familie som er igjen i Norge.

Det er flere eksempler på at utvisning rammer familier svært hardt. Ett tilfelle var hvor en person kom til Norge som au-pair uten å opplyse om eget barn. Hun ble sammen med en norsk person, og de fikk ett felles barn. På tross av at UDI hadde assistert familien med familiegjenforening med hennes filippinske barn, ble både hun og dette barnet utvist. Disse medlemmer viser til at det er mange slike tilfeller der det ikke er handlingsalternativer nok i forvaltningen til å illegge en reaksjon som ivaretar barnets beste. I tilfeller som dette ville det være rimelig og aktuelt med andre reaksjonsformer enn utvisning.

Det skal svært tunge og alvorlige grunner til å skille barn fra foreldrene, og dette bør kun benyttes der det er til barnets beste.

Disse medlemmer peker på at det fremgår av rundskriv RS 2010-021 at UDI som hovedregel ikke skal anmelde brudd på utlendingsloven til politiet dersom det er grunnlag for utvisning, for ikke å forsinke utvisningen. Altså er utgangspunktet allerede at det er det forvaltningsmessige spor som skal brukes som en reaksjon på brudd på utlendingsloven, ikke straff.

Disse medlemmer viser til at UDI tidligere har bedt om muligheten til å gi administrative gebyrer ved brudd på utlendingsloven som en alternativ reaksjonsform til utvisning.

Dette har tidligere vært aktuelt i saker hvor barn berøres ved at en av foreldrene utvises. Myndighetene må ta hensyn til barna når de vurderer reaksjoner. Når UDI kun har én reaksjonsform, kan det slå uforholdsmessig hardt ut ved at familier brytes opp på grunn av mindre alvorlige brudd, men det kan også føre til at mange slipper unna ved at de ikke får en reaksjon fordi det vil være for belastende for barna.

Disse medlemmer peker på at det å gi UDI flere mulige reaksjonsformer, for eksempel ved å ilegge administrasjonsgebyr, kan føre til en større respekt for utlendingsloven og gjøre at reaksjonen i større grad vil kunne stå i forhold til overtredelsen.

Disse medlemmer peker på at mange offentlige myndigheter har adgang til å pålegge gebyrer ved brudd på regelverket innenfor sitt virkeområde, uten at det står i motsetning til at det også er mulig å straffe samme forhold med bøter eller fengsel. Det fremstår derfor som ikke konsistent at regjeringen argumenterer med at dette er vanskelig på utlendingslovens område.

Departementet problematiserer videre hvorvidt det skal være standardiserte gebyr for ulike overtredelser. Disse medlemmer kan ikke se den prinsipielle forskjellen, eller problemet, knyttet til standardiserte gebyrer. Det finnes standardiserte gebyrer og bøter for mange andre typer forhold, for eksempel straffbare forhold som trafikkforseelser og ordensforstyrrelser. Det er typisk for mindre overtredelser at det er standardiserte gebyrer. Slike overtredelser får i dag ingen reaksjon, og disse medlemmer mener at det derfor kan føre til færre overtredelser om UDI har en reell adgang til reaksjoner også for mindre overtredelser.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener det vil få uheldige følger å svekke muligheten til utvisning og pålegg om innreiseforbud ved grove brudd på utlendingsloven, men ser behov for at utlendingsmyndigheten får et bredere sett av reaksjonsformer enn utvisning når særlige forhold tilsier det, som hensynet til barns beste.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme eventuelle forslag om endring av utlendingsloven som gjør det mulig for utlendingsforvaltningen å supplere bruk av utvisning og innreiseforbud med et bredere sett av reaksjonsformer når særlige forhold tilsier det, som hensynet til barns beste.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at straffereaksjoner for grove lovovertridelser av rettssikkerhetsgrunner bør ligge til påtalemyndigheten i straffesakssporet, og ikke håndteres av UDI gjennom administrative ordninger. Disse medlemmer mener videre at en ordning med administrativt overtredelsesgebyr ved siden av dagens ordning for bøtestraff vil føre til klar kompetansefordeling mellom UDI og påtalemyndigheten, være ressurskrevende å gjennomføre og by på en rekke utfordringer, herunder knyttet til utmåling av gebyr, innkreving og til hvordan myndighetene eventuelt skal håndtere konsekvensene av manglende betalingsevne.

### Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme eventuelle forslag om endring av utlendingsloven som gjør det mulig for utlendingsforvaltningen å supplere bruk av utvisning og innreiseforbud med et bredere sett av reaksjonsformer når særlige forhold tilsier det, som hensynet til barns beste.

II

Dokument 8:42 S (2017–2018) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Torhild Bransdal om andre reaksjonsformer enn utvisning og innreiseforbud ved brudd på utlendingsloven – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 6. mars 2018

**Karin Andersen**

leder

**Jon Engen-Helgheim**

ordfører

**VEDLEGG****Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Sylvi Listhaug til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 2. november 2017****Svar på dokument 8:42 S (2017/2018) – Representantforslag om andre sanksjonsformer enn utvisning og innreiseforbud ved brudd på utlendingsloven**

Jeg viser til brev av 25. oktober 2017 hvor Kommunal- og forvaltningskomiteen ber om min vurdering av representantforslaget 8:42 S (2017-2018) fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Torhild Bransdal om andre reaksjonsformer enn utvisning og innreiseforbud ved brudd på utlendingsloven.

Forslagsstillernes oppfatning er at dagens regelverk ikke gir tilstrekkelige alternativer til utvisning i tilfeller hvor en utlending bryter utlendingsloven.

Forslagsstillerne foreslår «bøter og/eller karanteneid for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap» som alternative reaksjonsformer.

**Nærmere om bøtestraff og overtredelsesgebyr**

Jeg vil først gjøre oppmerksom på at utlendingslovens straffebestemmelse (§ 108) allerede fastsetter at det kan ilegges bot og/eller fengselsstraff i inntil seks måneder i saker om forsettlig eller uaktsom overtredelse av utlendingsloven.

Det er Riksadvokaten som gir føringer om hvordan påtalemyndigheten skal prioritere straffeforfølgning i saker om brudd på utlendingsloven. Utvisning vurderes uavhengig av om utlendingen blir straffeforfulgt eller ikke.

På bakgrunn av det som oppgis som begrunnelse fra forslagsstillerne, er det nærliggende å komme inn på det forslaget som UDI tidligere har tatt opp med departementet om hvorvidt UDI bør kunne ilegge et administrativt overtredelsesgebyr i stedet for å treffe vedtak om utvisning.

På samme måte som i svarbrev til UDI av 20. august 2015, mener jeg fortsatt at straffereaksjoner for grove lovovertridelser, av rettssikkerhetsgrunner, bør ligge til påtalemyndigheten i straffesakssporet, og ikke håndteres av UDI gjennom administrative ordninger. Det er derfor ikke aktuelt å erstatte ordningen med bøtestraff med administrativt overtredelsesgebyr.

Dersom man skulle etablere en ordning for administrativt ilagt overtredelsesgebyr i utvisningssaker, ville det derfor i første rekke måtte gjelde for mindre alvorlige overtredelser av utlendingsloven hvor det i dag ikke gis noen reaksjon fordi forholdet ikke er tilstrekkelig alvorlig til utvisning eller bøtestraff.

Jeg mener en ordning med administrativt overtredelsesgebyr ved siden av dagens ordning for bøtestraff, vil kunne føre til uklar kompetansefordeling mellom

UDI og påtalemyndigheten; når skal det reageres med bøtestraff, og når skal det reageres med overtredelsesgebyr?

En ordning med administrativt overtredelsesgebyr vil være ressurskrevende å gjennomføre og by på en rekke utfordringer, herunder knyttet til utmåling av gebyr, innkreving og til hvordan myndighetene eventuelt skal håndtere konsekvensene av manglende betalingsevne.

Enkelte vil også kunne oppfatte et gebyr som en måte å betale seg fri fra overtredelser av utlendingsloven: Skulle det for eksempel gjelde en fast gebyrsats for å oversitte visumtiden med tre dager eller en uke?

Når det gjelder utlendinger som har oversittet utreisefristen, vises det for øvrig til at EUs returdirektiv (som Norge har sluttet seg til som en del av Schengen-regelverket), fastsetter at det *skal* treffes vedtak om utvisning med mindre dette ville være uforholdsmessig.

Jeg fastholder derfor at det ikke er grunn til å innføre overtredelsesgebyr som et supplement til dagens mulighet for bøtestraff og utvisning.

**Nærmere om tilleggstid for permanent oppholdstillatelse**

Med *tilleggstid* menes at man krever mer enn tre års botid med gyldig tillatelse for å oppfylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62.

I tilfeller hvor utlendingen blir ilagt straff (bøter eller fengsel), har utlendingslovgivningen allerede detaljerte bestemmelser om tilleggstid. Tilsvarende har statsborgerlovgivningen detaljerte bestemmelser om *karanstid*. Med karenstid menes en form for sperretid der søknad om statsborgerskap ikke kan innvilges

Ved en lovendring som trådte i kraft i fjor høst, ble det dessuten fastsatt i utlendingsloven § 62 annet ledd at en søknad om permanent oppholdstillatelse «kan avslås dersom det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn, herunder at utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet».

Tilleggstid er en langt mildere reaksjon enn utvisning, og har derfor også klart mer begrenset betydning som reaksjonsmiddel. Det vil derfor ikke kunne erstatte utvisning i de tilfeller hvor det benyttes i dag.