



# POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

*Deres referanse*  
13/1584

*Vår referanse*  
2013/00764-7 008

*Dato*  
16.04.2013

## Høring – forslag til endringer i utlendingsloven § 108 – heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbudet

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 1. mars 2013 og avtale om utsatt svarfrist.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende instanser. Kripos, PU, Oslo politidistrikt og Romerike politidistrikt har avgitt uttalelser. Disse følger vedlagt.

### **Forslaget om å heve strafferammen ved første gangs brudd på innreiseforbudet**

Departementet foreslår å heve strafferammen ved første gangs brudd på innreiseforbudet som gis ved utvisning. Bakgrunnen for forslaget er bl.a. et økende problem med utviste som returnerer til Norge til tross for ilagt innreiseforbud. Departementet antar at en heving av strafferammen vil ha en forebyggende effekt. Dagens strafferamme etter utlendingsloven § 108 andre ledd, bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler, foreslås i nytt tredje ledd økt til bot eller fengsel i inntil ett år eller begge deler. Departementet forutsetter at endringen vil medføre at normalstraffenivået vil økes fra dagens nivå på mellom 35 og 60 dager til mellom 120 dager og seks måneder. Departementet ber om tilbakemelding på om den foreslåtte økningen er tilstrekkelig. Departementet foreslår at straffeloven § 342 første ledd bokstav a, som regulerer det samme som utlendingsloven § 108 andre ledd, skal utgå, noe som er begrunnet med at det ikke er noe poeng i å ha dobbelt regulering.

Politidirektoratet vil bemerke at heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbudet må ses i sammenheng med andre tiltak knyttet for å demme opp for utenlandske kriminelle. Vi viser i den forbindelse til Riksadvokatens høring av 02.01.2013 "Mer effektiv strafforfølgning av utenlandske kriminelle". Både Kripos, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet har til den høringen hatt bemerkninger til spørsmålet om strafferammen for brudd på innreiseforbudet. Kripos' og PODs uttalelse til Riksadvokaten følger vedlagt.

### *Heving av strafferammen*

I likhet med Kripos, PU, Oslo politidistrikt og Romerike politidistrikt, støtter Politidirektoratet forslaget om å øke strafferammen for første gangs brudd på innreiseforbudet.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo  
Besøk: Hammersborggata 12  
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96  
E-post: [politidirektoratet@politiet.no](mailto:politidirektoratet@politiet.no)

Org. nr.: 982 531 950 mva  
Bankgiro: 7694.05.02388

Kriminalitetsbildet har, slik Oslo politidistrikt bemerker, endret karakter de senere år. Politiets innsats og ressursbruk er i større grad rettet mot utenlandske kriminelle uten tilknytning til Norge. Flere utviste returnerer utelukkende for å begå ny kriminalitet. Ettersom det her er personer uten tilknytning til Norge, er den kriminelle aktiviteten og bruddet på innreiseforbudet i stor grad drevet av kost/nytte-vurderinger. Den samlede funksjonen av oppdagelsesrisiko, håndhevelse og straffenivå oppfattes åpenbart ikke som tilstrekkelig avskrekkende. Vi viser her til Oslo politidistrikts beskrivelse av situasjonen. Selv om straffenivået alene ikke er avgjørende, mener vi at det med den innsats som ellers nå gjøres på området, med de ressurser som er tilgjengelige, er grunn til å tro at økning av straffenivået vil kunne ha en effekt.

#### *Hvor mye strafferammen bør heves*

Kripos stiller seg i sitt høringsinnspill tvilende til at den skisserte økningen i straffenivå isolert vil være tilstrekkelig. For de fleste potensielle lovbrøyttere i den kategorien forslaget er ment å ramme, vil den foreslåtte økningen ha liten betydning ut fra en kost/nytte-vurdering. Kripos mener derfor at man bør vurdere å heve nivået ytterligere. Oslo politidistrikt mener at den foreslåtte økningen i strafferammen er utilstrekkelig og mener nivået bør ligge slik at brudd på innreiseforbudet i praksis straffes med ett års fengsel. Oslo politidistrikt mener at man eventuelt i den foreslåtte bestemmelsen kan differensiere mellom dem som er utvist på grunn av brudd på utlendingsloven og dem som er utvist på grunn av annen kriminalitet. Oslo politidistrikt foreslår at første gangs brudd på innreiseforbudet bør ha en strafferamme på fire års fengsel.

Politidirektoratet er enig i at straffenivået bør ligge høyere enn det som departementet har forutsatt bør være normen ved første gangs overtredelse. Vi støtter Oslo politidistrikt i at ett års fengsel i utmålt straff vil være et mer fornuftig nivå for den gruppen man ønsker å ramme. Politidirektoratet har ikke sterke synspunkter på hvor mye høyere strafferammen i så fall bør være. Strafferammen bør med disse forutsetningene imidlertid være høyere enn maksimum ett år og ta høyde for straffebehovet ved gjentakelse når dette forutsettes regulert av straffeloven § 61, jf. nedenfor. Vi antar derfor at strafferammen bør være i alle fall inntil to års fengsel. For å sikre ønskelig oppfølging fra domstolene mht. utmåling, bør det, som Kripos og Oslo politidistrikt påpeker, uansett gå klart fram av proposisjonen hvilken normalstraff man nå forutsetter.

En økt strafferamme for brudd på innreiseforbudet bør vurderes sammen med forvaltningsmessige tiltak. I den forbindelse er det viktig at utlendingsmyndighetene, i tilfeller hvor innreiseforbudet ikke er varig, benytter adgangen til å treffe et nytt vedtak og vurderer muligheten for å forlenge innreiseforbudet eller gjøre det varig.

Politidirektoratet er, i likhet med PU og Oslo politidistrikt, enig i at det er mest hensiktsmessig at straffeloven § 342 første ledd bokstav a utgår og at straff for brudd på innreiseforbudet kun reguleres av utlendingsloven.

#### **Straffenivået ved gjentatte brudd på innreiseforbudet**

Etter straffeloven § 342 andre ledd har gjentatt brudd på innreiseforbudet i dag en strafferamme på to år. Utlendingsloven § 108 regulerer ikke gjentakelsestilfeller, men etter straffeloven 1902 § 61 fordobles straffen ved gjentakelse. Dette innebærer at departementets forslag ikke medfører endringer i strafferammen ved gjentakelse, som fortsatt vil være to år. Departementet avviser argumenter om at strafferammen ved gjentakelse bør være *minimum* to år, bl.a. for å sikre soningsoverføring. Departementet viser

til at lovbruddets karakter ikke tilsier en så stor økning i straffenivået, at minstestraft i ny straffelov primært er forbeholdt de mest alvorlige lovbrudd, samt at en slik straff ville medføre en merbelastning på fengselsvesenet.

Politidirektoratet er enig i at lovbruddets karakter ikke tilsier en minstestraft. Romerike politidistrikt uttaler seg tilsvarende.

Når det gjelder straffens størrelse ved gjentatt brudd på innreiseforbudet, mener Politidirektoratet at det er behov for en vesentlig høyere normalstraff enn i dag. Oslo politidistrikt mener at utmålt straff ved gjentatt brudd på innreiseforbudet bør ligge på fengsel i ett år og seks måneder. Politidirektoratet er enig i at normalnivået ved gjentakelse bør ligge et godt stykke over straffenivået ved første gangs brudd på innreiseforbudet og mener at Oslo politidistrikts forslag er fornuftig.

Politidirektoratet vil bemerke at en straff som også gir adgang til soningsoverføring vil kunne ha en ytterligere allmennpreventiv effekt. Europarådets overføringskonvensjon oppstiller som vilkår for soningsoverføring at det er minst seks måneder igjen til løslatelse. På grunn av ankemuligheter, løslatelse etter 2/3 tid og saksbehandlingstid i mottakerlandet, vil det ofte ikke være praktisk med overføring til fortsatt soning i hjemlandet dersom straffen settes noe særlig lavere enn to år. Med et utgangspunkt i normalstraff på ett år og seks måneder ved gjentakelse, antar vi at soningsoverføring vil kunne bli aktuelt ved flere gjentatte brudd på innreiseforbudet.

Forutsetninger om straffenivået ved gjentatt(e) brudd på innreiseforbudet bør framgå klart i proposisjonen.

Med hilsen

  
Christian Budsberg Pettersen  
avdelingsdirektor

  
Kristine Langkaas  
seksjonssjef

Saksbehandler:  
Geir Jonatan Sharabi





## **POLITIET**

Politidirektoratet  
Postboks 8051 Dep  
0031 OSLO

pr post og e-post

*Deres referanse*

*Vår referanse*

*Dato*

201300555

10.04.2013

### **HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN § 108 (HEVING AV STRAFFERAMMEN VED BRUDD PÅ INNREISEFORBUDET)**

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 1. mars 2013 og tilhørende e-post fra Politidirektoratet av 20. mars 2013 hvor frist for eventuelle merknader til høringen er fastsatt til 10. april 2013.

Departementet foreslår en dobling av strafferammen for brudd på innreiseforbudet gjennom et nytt tredje ledd i utlendingsloven § 108.

Forslaget er begrunnet i det som beskrives som et økende problem, hvor personer ilagt innreiseforbud på nytt retunerer til Norge. Departementet fremhever at dette er utfordrende i et kriminalitetsforebyggende og sikkerhetsmessig perspektiv. Kripos deler denne oppfatningen og støtter departementets initiativ. Vi kan i den forbindelse vise til riksadvokatens høring "Mer effektiv straffeforfølgning av utenlandske kriminelle" av 2. januar 2013 og vårt høringssvar av 15. mars 2013 (begge vedlagt). Høringen relaterer seg til tilhørende utfordringer ved straffeforfølgningen av utenlandske kriminelle. Som det fremgår har Kripos avslutningsvis i sitt høringssvar påpekt betydningen av en samlet vurdering av regelverket hvor også straffenivået for ulovlig retur vil påvirke totalbildet.

Det er ikke gitt at høyere straffer i alle tilfelle er virkningsfullt i et kriminalitetsforebyggende øyemed. Kripos er imidlertid av den oppfatning at en økning på dette området kan ha en effekt. Som departementet beskriver synes ikke dagens straffenivå å være tilstrekkelig avskrekkende. Lovområdet synes heller ikke å åpne for andre og mer effektive tiltak. Som del av et økt fokus på feltet vil trusselen om lengre fengselsstraffer kunne bidra til mindre kriminalitet og mer kontrollert innvandring.

Departmentet ber om innspill på om strafferammen bør heves ytterligere ut over forslaget på "inntil ett år". For Kripos fremstår dette som et sentralt spørsmål sett i forhold til departementets uttalte formål om forslagets antatte "allmennpreventive, individualpreventive og kriminalitetsforebyggende effekt".

#### **Kripos**

*Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet*

Brynsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO

Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80

E-post: [kripos@politiet.no](mailto:kripos@politiet.no)

Org.nr.: 974 760 827

Kripos legger til grunn en sammenheng mellom omfanget av den ulovlige innvandring og en "kost/nytte"-vurdering hos utlendingen. Dersom "nyttens" ved ulovlig innreise klart overstiger den eventuelle "kosten" ved å bryte forbudet, vil en straffeskjerpelse i det lavere sjikt antakelig ha mindre effekt. I høringsnotatet vises det til en gjeldende utmålingspraksis fra retten på 35 til 60 dager for ulovlig innreise. Samtidig uttales det fra departementet at normalstraffen etter ny regel bør økes til et nivå på 120 dager til 6 måneder. Forholder man seg til effekten av en økning av straffenivå isolert, stiller Kripos seg tvilende til om en slik økning er stor nok til å utløse den tilsiktede effekten. I den "kost/nytte"-vurdering som gjøres, antas en konkret økning som foreslått å ha liten betydning for de fleste potensielle lovbrøyttere i den kategori som skjerpelsen er ment å ramme. Kripos mener man derfor bør vurdere å heve nivået ytterligere.

Det er samtidig viktig å ha et balansert forhold til effekten av å bruke straffeskjerpelse som virkemiddel. Som påpekt i ovennevnte høringssvar til riksadvokaten er det, også på dette området, viktig å se regelverk og tiltak i sammenheng. Effekten av å heve straffenivået vil naturlig nok avhenge av hvordan problemet for øvrig prioriteres hos ansvarlige myndigheter. For den potensielle lovbrøytter antar vi at oppdagelsesrisiko og politi- og utlendingsmyndigheters oppfølging av saksfeltet også vil påvirke vedkommendes handlingsvalg. Det er den samlede innsats om vil avgjøre effekten.

Høyere strafferamme vil ikke automatisk føre til høyere straffer. Uavhengig av hvor lovgiver velger å legge strafferammen er det derfor viktig at lovforarbeidene gir klare signaler om hvor konkret økningen bør være i normaltilfellene.

Kripos har ingen merknader til forslaget om å oppheve nåværende bestemmelse i straffeloven § 342 første ledd bokstav a.

Med hilsen



Vigleik Antun  
konst. ass. sjef

Saksbehandler:  
Per Zimmer/padv  
Tlf.: 23 20 86 40

Kopi til:  
Det nasjonale statsadvokatembetet

Vedlegg:  
Riksadvokatens skriv av 02.01.13  
Kripos' skriv av 15.03.13



RIKSADVOKATEN

20130031-1

15/1-13

COB

Statsadvokatene  
 Politimestrene  
 Sjefene for politiets særorganer

REF.:

VÅR REF.:  
 2012/02102-002 THK/ggr  
 373

DATO:  
 02.01.2013

### HØRING – MER EFFEKTIV STRAFFORFØLGNING AV UTENLANDSKE KRIMINELLE

Det knytter seg enkelte særlige utfordringer til strafforfølgningen av utenlandske kriminelle, og Riksadvokatembetet får med ujevne mellomrom henvendelser som tyder på at det kan være behov for system- og/eller regelendringer for å håndtere aktuelle straffesaker og virkninger av disse på en bedre og mer effektiv måte.

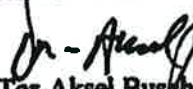
Av problemstillinger som er tatt opp med oss kan nevnes:

Et særlig område med forbedringspotensiale er kommunikasjonen mellom politi og Utlendingsdirektoratet med tanke på utvisning av utenlandske kriminelle. To tiltak i denne sammenheng kan være at utskrift av status for utlendingens opphold i riket alltid skal legges i personaliamappen, og at straffesaken ikke kan påtaleavgjøres og/eller avsluttes uten at det faktisk er tatt stilling til om det skal opprettes utvisningssak.

Et annet område er inndrivelse av forelegg mot utenlandske siktede uten tilknytning til riket. Praxis indikerer at slike forelegg i liten grad blir betalt, og at det spekuleres i de begrensede inndrivelsesmulighetene ved at overtredelsene bevisst dimensjoneres i henhold til "foreleggesgrensen". Forslag i denne sammenheng kan være adgang til direkte soning av den subsidiære fengselstraffen der siktede ikke kan betale forelegget. For overtredelser der utlendingen er i besittelse (ikke eier) av motorkjøretøy kan et tiltak være tilbakeholdsrett i kjøretøyet tilsvarende hjemmelen i vegtrafikkloven § 36b.

Riksadvokaten oppfordrer statsadvokatene og politimestrene til å kommentere ovennevnte problemstillinger og ikke minst fremkomme med begrunnede forslag til andre mulige tiltak for at strafforfølgningen av utenlandske borgere uten tilknytning til Norge ved brudd på norsk lovgivning kan bli bedre og mer effektiv.

Høringsvar sendes Riksadvokatembetet innen 15. mars 2013.

  
 Tor-Aksel Busch

  
 Tor Henning Rustan Knudsen  
 statsadvokat

Gjenpart: Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Justis- og beredskapsdepartementet



## POLITIET

Riksadvokatembetet  
Pb 8002 Dep  
0030 OSLO

*Deres referanse*  
2012/02102-002

*Vår referanse*  
201300131

*Dato*  
15.03.2013

### HØRING - MER EFFEKTIV STRAFFEFORFØLGNING AV UTENLANDSKE KRIMINELLE

Det vises til Riksadvokatens brev av 2. januar 2013, med frist for kommentarer fastsatt til 15. mars 2013.

I lys av Kripos' særlige saksporfølge har vi et noe begrenset erfaringsgrunnlag med enkelte av de problemstillinger som reises i Riksadvokatens skriv. Særlig gjelder dette foreleggssakene. Vi vil likevel knytte noen korte bemerkninger til høringsbrevet.

#### Utvisning av utenlandske kriminelle

Det er vårt generelle inntrykk at dagens regelverk gir mange muligheter for en målrettet og effektiv straffeforfølgning. Kripos er noe mer usikre på om regelverket får den oppmerksomhet og oppfølging i politi og særorganer som er nødvendig. Vi stiller derfor spørsmål ved om deler av de tilbakemeldinger Riksadvokaten har erfart kan skyldes manglende oppmerksomhet i etaten.

I så henseende vil et styrket fokus kunne være med på å avhjelpe noen av utfordringene, og vi tillater oss å foreslå noen tiltak som kan inngå i den vurdering det nå legges opp til.

#### Politidirektoratets veileder – "Utlendinger og kriminalitet"

Politidirektoratet utgav i oktober 2010 en oppdatert veileder om utlendinger og kriminalitet, med undertittelen, Kontroll, metode og sanksjoner (ISBN 978-82-8256-005-4). Veilederen er omfattende og grundig i forhold til hva politi- og påtalemyndighet bør være oppmerksomme på i forhold til saker med utenlandske kriminelle. Den gir god veiledning i så vel regelverk som rutiner for å sikre at utlendinger som ikke har, eller ikke bør ha adgang til riket, utvises. Kripos tror på at en fornyet bekjentgjøring av denne veilederen sammen med et større og mer forpliktende fokus vil kunne bidra til bedre utnyttelse av utvisningsinstituttet. I så måte kan KO:DE, politiets fagportal, utnyttes bedre i forhold til regelhenvisninger og rutinebeskrivelser.

#### Forpliktende rutiner i BL

Politiets saksbehandlingssystem, BL, har allerede i dag en automatisk "varsling" til påtalejuristen når en sak med en utenlandsk siktet påtaleavgjøres. Rutinettrinnet ber politijuristen vurdere hvorvidt utlendingsmyndighetene bør varsles med tanke på utvisning. Systemet tillater imidlertid at man "ignorerer" rutinen i forbindelse med den videre saksbehandling. Samtidig er en kjent med at den elektroniske varsling som rutinen legger opp til, flere steder ikke kommuniserer med et mottakspunkt for varslingen. Man er således likevel avhengig av å varsle "manuelt" ved fysisk oversendelse av dokumenter til rett adressat utenfor BL-systemet.

#### Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet  
Brynsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO  
Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80  
E-post: kripos@politiet.no

Org.nr.: 974 760 827



Etablering av rutiner i BL som fungerer og som sikrer at varsel må vurderes, vil etter vår vurdering bidra til mer effektiv håndtering av denne type saker, i den forstand at flere forhold blir fulgt opp i utlendingssporet. Vi har derfor forståelse for det forslag Riksadvokaten tar opp i sitt høringsbrev om en endring, hvor avgjørelse av sak forutsetter at opprettelse av utvisningssak er vurdert.

#### Generelt fokus i påtalelinjen

Påtalejuristen har ansvaret for å sørge for varsling til utlendingsmyndighetene i saker med utenlandske kriminelle. Et høynet fokus hos påtale vil etter vår vurdering være et viktig bidrag. Her kan flere tiltak og arenaer være aktuelle, for eksempel de årlige påtalemøtene samt utdanning og etterutdanningen ved PHS. At temaet også jevnlig settes på agendaen hos påtale i det enkelte distrikt og særorgan, og av statsadvokat i aktuell region gjennom møter og inspeksjoner, vil også bidra til økt fokus. Kripos har for egen del erfart at Riksadvokatens høringskriv alene, allerede har bidratt til et større fokus hos oss på hvordan dette følges opp i våre saker.

#### Gode rutiner / personer med særskilt ansvar

På ulike områder innen kriminalitetsbekjempelsen har det vist seg virkningsfullt å skape gode og målrettede rutiner, herunder tildele utvalgt personell ansvar for oppfølging på fagfelt. Dersom politiet oppmuntres til dette også innenfor dette området, vil det kunne bidra til flere utvisningsvedtak ved at varsling til utlendingsmyndighetene systematiseres ytterligere. Et krav om at en kopi av utlendingens status skal legges i personaliamappen vil etter vår oppfatning ha mindre betydning som et isolert tiltak, men kan være ett av flere tiltak som bidrar til å minne saksbehandlere om at varsling til utlendingsmyndighetene skal vurderes.

#### Inndrivelse av forelegg

Der bøtlagt utlending er eier av kjente verdier i Norge vil blant annet straffeprosessloven § 217 om heftelse gi visse muligheter for at inndrivelse kan sikres. For de tilfeller en antar Riksadvokaten viser til i sitt skriv, hvor utlendinger uten egne verdier bøtlegges for mindre alvorlige forhold, vil dagens regelverk derimot være lite egnet i så henseende. Her vil Riksadvokatens forslag om et regelverk tilsvarende vegtrafikklovens bestemmelse om tilbakeholdsrett i kjøretøy kunne gi nye muligheter på et antatt praktisk viktig område. All den tid ordningen allerede gjelder innenfor vegtrafikk, antar en at eventuelle prinsipielle motforestillinger mot å utvide ordningen til strafferetten generelt ikke er særlig tungtveiende.

Hva gjelder regler knyttet til direkte soning av subsidiær fengselsstraff, ser vi at dette kan være praktisk og samtidig ha en forebyggende effekt. Forslaget vil forutsette enkelte regelendringer som gir utledninger andre rettigheter enn personer med knytning til Norge. I så henseende har spørsmålet noen prinsipielle sider som delvis er sammenlignbare med vegtrafikk-eksempelet og spørsmålet der om å overføre den ordningen til andre områder av strafferetten.

**Avslutning**

Selv om en straffesak følges opp med utvisning er det som kjent ikke slik at dette reelt er til hinder for at den kriminelle på nytt returnerer til Norge. Kripos har registrert debatten om høyere strafferamme for ulovlig retur og vil påpeke at en effektiv kriminalitetsbekjempelse, også på dette området, er avhengig av at man vurderer de forskjellige regelverk samlet. Det er lite tvilsomt at straffenivået for overtredelse av utlendingsloven også vil påvirke dette bildet.

Med hilsen

  
Ketil Haukaas

Saksbehandler:  
adv Per Zimmer  
tlf: 23 20 36 40

Kopi til:  
Det Nasjonale Statsadvokatembetet  
Politidirektoratet



Politidirektoratet  
Pb 8051 Dep  
0031 Oslo

*Deres referanse*

*Vår referanse*  
201300225-2

*Dato*  
090413

### **Høring – forslag til endringer i utlendingsloven § 108 (heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbudet)**

Vi viser til e-post av 20.03.13 fra POD med vedlagte høringsbrev av 01.03.13 fra Justisdepartementet.

I høringsbrevet foreslår departementet å heve strafferammen for brudd på innreiseforbudet fra fengsel i inntil seks måneder til fengsel i inntill ett år. Departementet ber spesielt om innspill på om strafferammen bør heves ytterligere. I tillegg foreslår de at straffeloven § 342 første ledd bokstav a oppheves, slik at dette bare reguleres av utlendingsloven § 108. Det gis også føringer på normalstraffenivået. I motsetning til i dag foreslår departementet imidlertid ikke en hevet strafferamme ved gjentakelse.


PU slutter seg i det alt vesentlige til departementets forslag, herunder til begrunnelsen for å heve strafferammen. Vi har følgende kommentarer til høringsbrevet:

Som nevnt foreslår departementet å heve strafferammen ved brudd på innreiseforbudet, og de stiller spørsmål ved om den bør heves ytterligere. PU kan ikke se at det er nødvendig å heve strafferammen ytterligere for førstegangs brudd på innreiseforbudet. Samtidig foreslår departementet at strafferammen ikke lenger skal kunne økes ved gjentakelse. Dette kan etter vårt syn fremstå som lite konsekvent. Dette ville ikke samsvare spesielt godt med begrunnelsen for å heve strafferammen. Videre vil dette gi et lite spillerom ved straffeutmålingen i de sakene hvor innreiseforbudet brytes gang på gang. Sett hen til at departementet mener at utmålt straff ved førstegangs brudd skal være opptil seks måneder, bør departementet vurdere på ny om ikke strafferammen skal kunne heves i samsvar med straffeloven § 61 ved gjentatte overtredelser.

For øvrig mener vi at det er hensiktsmessig at straffeloven § 342 første ledd bokstav a oppheves. Det er tilstrekkelig at dette reguleres i utlendingsloven § 108.

Med hilsen

  
Ole Johan Heir  
Sjef PU

  
Kristel Lee Høgslett  
fungerende avdelingsdirektør

### **Politiets utlendingsenhet**

Besøk: Christian Krohgs gt. 32  
Post: Postboks 8102 Dep, 0032 OSLO  
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 34 24 80  
E-post: [politiets.utlendingsenhet@politiet.no](mailto:politiets.utlendingsenhet@politiet.no)

Org. nr.: 986 210 504 mva  
Bankgiro: 7694.05.10836





**POLITIET**

NOTTATT

11 APR 2013

POLITIDIREKTORATET	
11 APR 2013	
APR A08-13	008
13/00764	005

Politidirektoratet  
Postboks 8051 Dep.  
0031 OSLO

*Deres referanse*

*Vår referanse*

*Dato*

2013/01538-2 530

08.04.2013

### **Horing - forslag til endringer i utlendingsloven § 108 - heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbudet**

Det vises til høringsbrev av 1.3.2013 om heving av strafferammen for brudd på innreiseforbudet.

Brudd på innreiseforbud er etter Romerike politidistrikts vurdering en viktig del av utfordringene på utlendingsfeltet. Å returnere ulovlig etter et utvisningsvedtak, utfordrer en stats mulighet til å kunne ha kontroll på hvem som skal kunne befinne seg innenfor statens grenser.

Romerike politidistrikt er enig i at brudd på innreiseforbudet utelukkende bør reguleres i utlendingsloven, og at det der skilles ut som et nytt tredje ledd. Dette synliggjør forskjellen i alvorlighet fra denne typen brudd på utlendingsloven i forhold til de øvrige som rammes av dagens annet ledd. Forslaget om at dobbeltreguleringen i Str. § 342 første ledd skal gå ut, støttes.

Heving av strafferammen til 1 år støttes. En heving av strafferammen bør, slik høringsbrevet legger opp til, følges opp med en økning i normalstraffenivået. Høringsbrevet antyder fengselsstraff fra 120 dager til seks måneder for første gangs overtredelse, og Romerike politidistrikt er enig i dette.

Brudd på et innreiseforbud er en overtredelse som er objektivt påvisbar, og derfor vanskelig å gradere i alvorlighet. Enten er innreiseforbudet brutt, eller så er det ikke. Romerike politidistrikt mener derfor, for å sikre at strafferammen benyttes optimalt, at normalstraffen bør ligge nærmere seks måneder enn 120 dager.

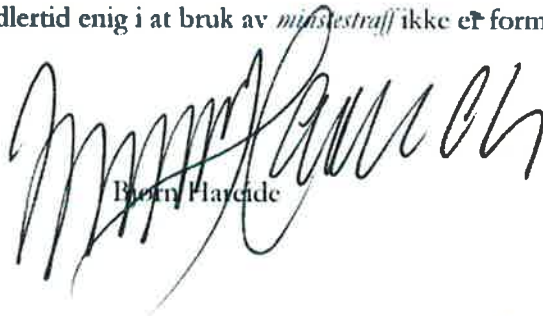
Romerike politidistrikt forstår høringsbrevet slik at det er ment at det foreslåtte nye tredjeleddet i § 108 ikke skal omfattes av str. § 61, første ledd om dobling av strafferammen ved gjentakelse. Dette innebærer at strafferammen på 1 år blir stående også ved gjentakelser.

Romerike politidistrikt er uenig i dette, ut fra den signaleffekten dette gir. Gjentatte brudd på ilagt innreiseforbud, svekker den kraften utvisningsvedtak skal ha. Ved gjentatte

Romerike politidistrikt

overtredelser bør det derfor være *anledning til* å legge lengre straff enn ett år, blant annet med tanke på soningsoverføring i enkelte saker. Det nye, foreslåtte tredjeleddet i § 108 bør etter Romerike politidistrikts vurdering, omfattes av str. § 61.

Romerike politidistrikt er imidlertid enig i at bruk av *målsstraff* ikke er formålstjenlig.

  
Bjørn Harvold

  
Jan Erik Thomassen  
Politinspektør

Saksbehandler: Politinspektør Terje Bjøranger



## POLITIET

Politidirektoratet  
Postboks 8051 Dep  
0031 Oslo

*Deres referanse*  
13/1584

*Vår referanse*  
201301962-1

*Dato*  
4. april 2013

### Høring – forslag til endringer i utlendingsloven § 108 (heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbudet)

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 4. mars 2013 angående overnevnte.

Vi er positive til forslaget om å skjerpe straffen for krenkelse av innreiseforbudet. Det er videre fornuftig at bestemmelsen flyttes fra straffeloven § 342 til utlendingsloven § 108. Vi ser også en bevismessig fordel i forslaget om å redusere skyldkravet til uaktsomhet. I dag gjelder krav om forsett. Vi opplever i noen saker at det er litt for enkelte for utlendingen å hevde at han ikke visste han var utvist, selv om vedtaket er sendt advokat og vedkommende ble uttransportert av politiet. Vi har en rutine om at utlendingen må kvittere på vedtaket om at han er underrettet, men vi har ikke et system for å ivareta notoriteten på en god måte.

Kriminalitetsbildet har i betydelig grad endret karakter de siste årene. Politiets innsats og ressursbruk er nå i stort og økende omfang rettet mot utenlandske kriminelle, uten tilknytning til Norge. Etter utvisningsvedtak og uttransport ser vi at stadig flere velger å bryte innreiseforbudet og returnere til riket – ofte for å begå ny kriminalitet. En rekke av disse personene opptrer også under falsk identitet, noe som vanskeliggjør politiets arbeid med å avdekke hvorvidt de befinner seg ulovlig i landet.

Oslo politidistrikt har registrert at enkeltpersoner har brutt innreiseforbud opp til 7 ganger. Dette skjer ofte i løpet av kort tid. Vi har eksempler på at den utviste har returnert til Norge før politiledsakerne har rukket å komme tilbake.

Den manglende respekten for innreiseforbudet ser vi særlig hos aktive kriminelle utlendinger hvor formålet med å være i Norge utelukkende synes å være kriminell virksomhet, særlig innen vinnings- og narkotikaforbrytelser. I Oslo bidrar ulovlig retur utvilsomt til økt antall straffesaker. Brudd på innreiseforbud i det omfanget vi opplever nå legger dessuten unødig beslag på ressurser hos politiet, domstolene, kriminalomsorgen og utlendingsmyndighetene, ikke minst fordi sakene fordrer varetektsfengsling fram til

Oslo politidistrikt

hovedforhandling. Utvisningssaken som kommer etterpå krever også bruk av tvangsmidler for å sikre at utlendingen forlater riket. I tillegg kommer kostbare og mannskapskrevende uttransporter. Det bør være et mål for det offentlige at vi har et ressurseffektivt regelverk innen for rammen av rettssikkerhet.

Det er for oss åpenbart at dagens strafferamme på langt nær ikke har tilstrekkelig avskrekkende effekt.

#### *Straffenivå ved første gangs brudd på innreiseforbud*

Det har etablert seg en nokså fast praksis for at første gangs brudd på innreiseforbud straffes med 45 dager fengsel, og at 35 dager er normalstraff i tilståelsessaker.<sup>1</sup> Den foreslåtte dobling av strafferammen er kun et skritt i riktig retning. Vi mener skjerpingen er utilstrekkelig for å oppnå formålet med endring: å effektivt bidra til at utviste ikke returnerer til riket og begår ny kriminalitet.

Vi viser til hva vi tidligere har meddelt departementet og nå sist i forbindelse med høringsuttalelse til Riksadvokaten: Straffenivået for brudd på innreiseforbudet bør som utgangspunkt straffes med 1 års fengsel. Vi kan ikke se at forslaget bidrar til dette i det hele tatt. Vi ser departementet poeng ved vurderingen av minstestraft, men mener at strafferammen bør heves vesentlig, til et nivå der 1 års fengsel som førstegangs reaksjon kan begrunnes. Det er i så fall avgjørende at det klart fremgår av forarbeidene hvilket nivå lovgiver har tenkt å legge seg på.

Høringen viser til forarbeidene fra Ot prp nr 62 (2002-2003) pkt 9.5.2.4. De argumentene er ikke lenger særlig relevante. Brudd på innreiseforbudet har ingenting til felles med besøksforbud og forebygging av vold i nære relasjoner. Det er vel derfor man også foreslår å flytte straffebudet over i utlendingsloven. Vi vil understreke at det faktisk har skjedd en liten revolusjon i norsk kriminalitetsbilde siden 2002. Med Schengen-medlemskapet i 2001 og EU-utvidelsene siden 2004 har vi fått helt nye utfordringer. I 2012 gjaldt ca 6000 av i alt ca 12000 pågripelser utlendinger. Bare i Oslo hadde vi i 2012 152 saker for brudd på § 342. I 2011 hadde vi 119 saker. I 2002 hadde vi 49. Da gjaldt dessuten sakene gjerne personer utvist for brudd på utlendingsloven. I dag er så å si alle utvist på grunn av straffbare forhold. Problemet med mobile vinningskriminelle startet i 2007 og kom for fullt i 2009. Det var først årene etter at vi begynte å se retur etter utvisning som et problem. Utlendingers dominerende rolle som selgere av narkotika i de åpne rusmiljøer startet i 2008 og 2009. Først i 2010 så vi brudd på innreiseforbudet som et økende problem blant de kriminelle. Det sentrale for politiet er å få et nyttig verktøy som skal forebygge og virke både individualpreventivt og allmennpreventivt.

Det kan være at mange ikke returnerer etter utvisning, jf departementets tall. Vårt poeng er likevel at de som gjør det er mange nok til å være et følbart problem og at et utvisningsvedtak er så viktig å respektere at det må få store konsekvenser for de som velger å ignorere det. Med departementets forslag kan man spørre seg hvor mange ganger man skal få returnere før man setter ned foten og gir en straff som virker? Vi fastholder at skal vi få en effektiv bestemmelse så må straffetrusselen oppleves som en reel trussel som er større enn gevinsten ved å komme tilbake for fortsette med innbruddsraid eller bedrive lukrativ narkotikaomsetning. Som vi har påpekt tidligere, og som vi er blitt fortalt av de kriminelle selv, oppleves norske soningsforhold som lite avskrekkende og de får i tillegg betalt flere

<sup>1</sup> Se eksempelvis Borgarting lagmannsretts dom av 5. mai 2010.



årslønner etter hjemlandets målestokk ved å være i fengsel. Vi kunne tenkt oss at disse momentene også hadde blitt vurdert i høringsbrevet. Det er ikke drøftet godt nok at norsk lovgivning i dag er ikke tilpasset det nye kriminalitetsbildet.

Departementets begrunnelse for å ikke bruke minstestraff fordi det innebærer en merbelastning for fengselsvesenet er ikke lett å forstå, hensett til målgruppen vi her snakker om. Hensikten med straff er at den skal ha en allmenn- og individualpreventiv effekt. Det er vel bedre for samfunnet at den kriminelle sitter lenger i fengsel slik at vi sparer samfunnet for mer kriminalitet, enn at den kriminelle soner så kort at vi får mer kriminalitet?

I den grad det kan bidra til å oppnå intensjonen med lovendringer, kan en løsning være at man i bestemmelsen skiller mellom de som er utvist på grunn av kriminalitet og de som er utvist fordi de har overtrådt utlendingslovens krav til tillatelser og lovlig opphold.

Vi foreslår at bestemmelsen om straff for første gangs brudd på innreiseforbudet flyttes over i nytt utlendingsloven § 108 fjerde ledd, med en strafferamme på 4 år.

#### *Straffenivå ved gjentatt brudd på innreiseforbud*

Gjentatt brudd på innreiseforbud tilkjennevir en kvalifisert mangel på respekt for det ilagte vedtaket, og representerer en betydelig økning i handlingens straffverdighet. Dagens lovgiving reflekterer dette ved å firedobles strafferammen til 2 år. Normalstraff for annen gangs brudd på innreiseforbud ligger normalt på 90 dager ved tilståelse (noe mange gjør) eller 120 dager fengsel<sup>2</sup>,

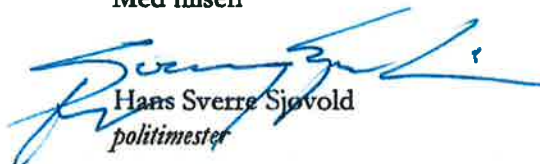
Med vårt forslag om et nytt fjerde ledd i utlendingsloven § 108, vil den generelle bestemmelsen i straffeloven § 61 kunne ivareta behov for strengere straff ved gjentakelse. Det bør imidlertid av forarbeidene fremgå hvilket nivå man da skal legge seg på. Vi mener at gjentakelse burde straffes med rundt fengsel i 1 år og 6 måneder. Vi tror at med vårt forslag til straffenivå så vil vi i liten grad få særlig flere gjentakelser, og da soner man så vidt lenge uansett at vi tror ny kriminalitet i Norge er lite fristende.

---

<sup>2</sup> Normalt 90 dager ved tilståelsessaker, se Borgarting lagmannsretts beslutning av 1. februar 2013, samt Oslo tingretts dom av 24. januar 2013. Se videre Borgarting lagmannsretts beslutning av 18. januar 2013, som stadfestet Oslo tingretts dom av 30. november 2012. Se også dom av Halden tingrett av 1. oktober 2012 og Sarpsborg tingretts dom av 4. mars 2013. Samtlige anførte dommer gjelder kun brudd på innreiseforbud uten andre straffskjerpene poster.

Vi konstaterer at vårt forslag er svært langt fra departementet sitt, men samtidig inviteres det til andre straffeforslag. Skal endringen ivareta intensjon bør uansett lovgiver synliggjøre flere sider av de svært uheldige konsekvensene det får for privatpersoner og samfunnet at utviste kriminelle utlendinger returnerer og begår ny kriminalitet og dessuten gi klare føringer til domstolen om det straffenivå lovgiver mener er riktig.

Med hilsen



Hans Sverre Sjøvold  
*politimester*



Hans Guldal Halvorsen  
*visepolitimester*

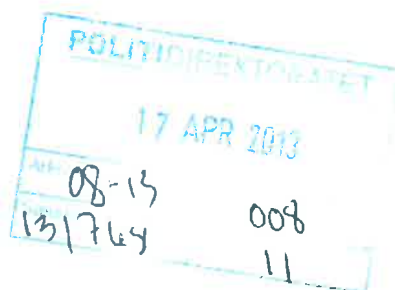
Saksbehandler:  
Pi Bjørn Vandvik og pi  
Vegard Rødås



**POLITIET**

MOTTATT

17 APR 2013



Politidirektoratet  
Postboks 8051 Dep  
Besøk: Hammersborggata 12  
0031 OSLO

*Deres referanse*

*Vår referanse*

*Dato*

2013/01277-2 720

11.04.2013

### **Høring - forslag til endringer i utlendingsloven § 108 heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbudet**

Østfold politidistrikt ser positivt på en heving av strafferammen, slik det fremkommer i forslaget.

Den foreslåtte heving av strafferammen innebærer en dobling av straffen sett i forhold til gjeldende rett, og anses som tilstrekkelig for å kunne oppnå en høyere allmennpreventiv og individualpreventiv effekt. Det anses som sentralt at endringen følges opp med en heving av normalstraffenivået sett i forhold til dagens nivå.

På den annen side må det erkjennes at oppdagelsesrisikoen er begrenset og at risikoen for å bli idømt en lengre fengselsstraff ikke nødvendigvis fremstår som et onde for de som rammes av straffebestemmelsen. En heving av straffenivået ut over det som fremkommer i forslaget synes imidlertid ikke nødvendigvis å endre dette nevneverdig.

Med hilsen

  
Beate Gangas  
politimester

Østfold politidistrikt

