

Justisdepartementet

Oslo, 15. oktober 2018

Deres ref.: 18/2236

**HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – FORSLAG TIL  
ENDRING I UTLENDINGSLOVA - HEVET STRAFFERAMME FOR ULOVLIG  
OPPHOLD ETTER UTVISNING SOM FØLGE AV STRAFF ELLER  
SÆRREAKSJON**

**1 Innledning**

Det vises til departementets høringsbrev av 29. juni 2018 om hevet strafferamme for ulovlig opphold etter utvisning som følge av straff eller særreaksjon.

Rettspolitisk forening (Rpf) er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Foreninga arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen for sosialt vanskeligstilte grupper.

**2 Kommentarer**

Rettspolitisk forening støtter ikke høringsforslaget. I det følgende ønsker vi å knytte flere kommentarer til forslaget og høringsnotatet.

Rettspolitisk forening etterlyser en mer prinsipiell diskusjon om hensiktsmessigheten av å heve strafferammen for ulovlig opphold. Departementet viser utelukkende til at økt strafferamme antas å ha en allmennpreventiv effekt, og at det vil føre til at flere straffedømte med utvisningsvedtak forlater landet frivillig etter endt soning. Innreiseforbud og ulovlig opphold er to ulike forhold, og det er derfor usikkert om resultatene av hevet strafferamme for brudd på innreiseforbudet har overføringsverdi til hevet strafferamme for ulovlig opphold. I tillegg har

lange fengselsstraffer mange og alvorlige konsekvenser for dem det gjelder. Dermed bør det foretas en overordnet vurdering av om økte fengselsstraffer er den beste måten å oppnå formålet på.

### 2.1 Forslaget fører til dårligere rehabilitering

For det første vil Rettspolitisk forening påpeke at departementet ikke har vurdert hvordan lange fengselsstraffer påvirker dem som berøres. Her vil vi særlig rette oppmerksomheten mot innholdet i soningen. Rehabilitering er et gjennomgående hensyn i straffegjennomføringsloven. Straffegjennomføringsloven gjelder for alle innsatte i norske fengsler, jf. lovens § 1. Omgjøringen av Kongsvinger fengsel til et rent utlendingsfengsel, og Sivilombudsmannens forebyggingsenhets besøksrapport<sup>1</sup>, levner ingen tvil om at utenlandske innsatte likevel får en annen behandling enn innsatte som skal tilbakeføres til det norske samfunnet. Det er særlig rehabiliteringsaspektet som nedprioriteres når de innsatte skal sendes ut etter endt soning. Rettspolitisk forening frykter derfor at lengre fengselsstraffer for ulovlig opphold vil føre til at mange innsatte rett og slett blir “oppbevart” i fengsel i opp mot to år, uten noe reelt innhold i soningen.

Rettspolitisk forening bemerker at departementet ikke har vurdert hvilke konsekvenser så lange fengselsstraffer får for menneskene det gjelder. Foreninga mener forslaget har en overdreven tro på den allmennpreventive effekten av lange fengselsstraffer, og mangler perspektivet for den enkelte person som blir rammet av den økte strafferammen. For å oppnå det angitte formålet, mener foreninga at det vil være bedre, både for samfunnet for øvrig og for menneskene det gjelder, dersom det settes av økte ressurser til å iverksette utvisningen.

### 2.2 Forslaget gjenspeiler ikke straffverdigheten av handlingen

Rettspolitisk forening vil videre påpeke at det ikke bare er straffens avskrekkende funksjon som begrunner hvorfor og hvordan vi straffer. Også andre hensyn har stor betydning, herunder hvor straffverdig forholdet faktisk er. Det fremheves blant annet i Ot.prp. nr. 90 s. 82 (“Om lov om straff”)<sup>2</sup> at man må være tilbakeholdne med å idømme straff for forhold som kan oppleves som bagatellmessige, fordi det kan føre til at folk flest mister respekten for straff. Rettspolitisk forening ønsker ikke å betegne ulovlig opphold som en bagatell, men vil likevel understreke at det er viktig at strafferammen gjenspeiler hvor straffverdig det aktuelle forholdet er. En strafferamme på to år tilsvarer strafferammen for en rekke økonomiske forbrytelser, deriblant

---

<sup>1</sup> <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2016/03/Kongsvinger-fengsel-bes%C3%B8ksrapport-2015.pdf>

<sup>2</sup>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/43d34ad472404159a827a3bf62e822f1/no/pdfs/otp200320040090000dddpdfs.pdf>

heleri, skattesvik og bedrageri. Rettspolitisk forening mener at slike forbrytelser utgjør en langt større samfunnsmessig utfordring enn ulovlig opphold. En eventuell heving av strafferammen må med andre ord sees i sammenheng med det generelle straffenivået.

### 2.3 Forslaget hindrer oppfyllelsen av EUs returdirektiv

Rettspolitisk forening vil også rette oppmerksomheten mot EUs returdirektiv, som i utgangspunktet er til hinder for at ulovlig opphold straffes med fengsel. Formålet med direktivet er å sikre effektiv retur. Norge har riktignok reservert seg mot at forbudet skal gjelde ved ulovlig opphold som følge av utvisning for straffbart forhold, men foreninga mener at man likevel bør vurdere hvorvidt økt strafferamme hindrer oppfyllelsen av direktivets formål. Dette synes ikke å ha blitt vurdert i forslaget fra departementet.

### 2.4 Manglende skille mellom grader av skyld

Rettspolitisk forening er overrasket over at departementet mener at graden av skyld i de fleste saker ikke har betydning for straffeutmålingen. Å skille mellom tilfeller av forsett og uaktsomhet, selv om uaktsomheten er grov, vil være i tråd med alminnelige prinsipper for straffeutmåling. Foreninga kan ikke se at det er fremsatt noen gode argumenter for hvorfor de samme prinsippene ikke skal gjøres gjeldende i disse sakene.

Departementet skriver på side 9 i høringsnotatet at det i noen tilfeller ikke har vært mulig å uttransportere utlendingen. I slike tilfeller vil graden av skyld være lavere enn der en utlending aktivt unndrar seg utreise. Foreninga stiller spørsmål ved hva departementet da ønsker å oppnå med å fengsle disse menneskene. Departementet synes å legge til grunn at alle utlendinger kan returnere om de bare ønsker dette, noe som ikke medfører riktighet. Foreninga mener det er lite hensiktsmessig at tilfeller skal straffes likt uavhengig av skyldgrad.

### 2.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Rettspolitisk forening er overrasket over at departementet mener at forslaget vil ha positive økonomiske og administrative konsekvenser. En fengselsplass på høysikkerhet koster omtrent en million kroner i året. Departementet har ikke vist til at kostnadene med ulovlig opphold er på dette nivået. Slik Rettspolitisk forening vurderer forslaget, fører det til at midler som kunne vært brukt på å effektivisere utvisningsvedtakene, heller brukes på fengselsdøgn. Dette er i seg selv en svært uheldig prioritering, både for samfunnet og for dem det gjelder. I tillegg vil forslaget trolig medføre lengre soningskøer, noe som vil få negative konsekvenser for andre straffedømte. Foreninga mener dermed at alle grupper av straffedømte taper på forslaget, og synes det er urovekkende at dette knapt nok er nevnt i høringsnotatet.

Til slutt reagerer foreninga på at departementet i punkt 6 nærmest fremstiller fengslingen som en anledning til å oppbevare utlendingen mens de jobber med identitetsavklaring. Det er ingenting i veien for at politiet jobber med identitetsavklaring selv om utlendingen ikke sitter fengslet. Ikke minst kan de sette igang dette arbeidet mens utlendingen soner den opprinnelige straffedommen.

\*\*\*

Eventuelle spørsmål kan rettes til Embla Helle Nerland på tlf. 95 02 18 71, Gjertrud Bøhn Mageli på tlf. 98 04 92 85, Tonje Lilaas Larsen på tlf. 97 15 85 92, eller på e-post [styret2@rpf.no](mailto:styret2@rpf.no).

Med vennlig hilsen  
For Rettspolitisk forening

Embla Helle Nerland  
Gjertrud Bøhn Mageli  
Tonje Lilaas Larsen