



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 68 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningstatus mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold.....	5	2.8.1	Høringsnotatet	17
			2.8.2	Høringsinstansenes syn	17
			2.8.3	Departementets vurdering	17
2	Forslaget om eksklusjon som utvisningsgrunn	6	3	Forslag om utvidelse av mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven	19
2.1	Bakgrunn	6	3.1	Bakgrunn	19
2.2	Høringen	6	3.2	Høringen	19
2.3	Gjeldende rett	7	3.3	Gjeldende rett	20
2.3.1	Anerkjennelse som flyktning	7	3.3.1	Grunnloven og internasjonale forpliktelser	21
2.3.2	Utelukkelse fra rett til anerkjennelse som flyktning (eksklusjon)	8	3.3.2	Andre lands rett og EU	21
2.3.3	Absolutt vern mot utsendelse	9	3.3.3	Høringsnotatets forslag	22
2.3.4	Utvisning	9	3.3.4	Høringsinstansenes syn	22
2.3.5	Adgang til å nekte ekskluderte utlendinger opphold på annet grunnlag enn asyl (beskyttelse) ...	10	3.4	Departementets vurdering	23
2.3.6	Andre lands rett	10	3.4.1	Utvidelse av personkretsen	23
2.4	Forslag om nytt utvisningsgrunnlag	11	3.4.2	Forholdet til EØS-regelverket	24
2.4.1	Høringsnotatet	11	3.4.3	Unntak fra underholdskravet	24
2.4.2	Høringsinstansenes syn	11	3.4.4	Behov for kontroll for å unngå misbruk	25
2.4.3	Departementets vurdering	12	3.4.5	Andre merknader	25
2.5	Vedtak om utvisning når utlendingen er vernet mot retur ...	15	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	26
2.5.1	Høringsnotatet	15	4.1	Nytt utvisningsgrunnlag mv.	26
2.5.2	Høringsinstansenes syn	15	4.1.1	Høringsinstansenes syn	26
2.5.3	Departementets vurdering	15	4.1.2	Departementets vurdering	26
2.6	Utreisefrist	16	4.2	Utvidelse av mishandlingsbestemmelsen	27
2.6.1	Høringsnotatet	16	5	Merknader til bestemmelsene/ lovforslagene	29
2.6.2	Høringsinstansenes syn	16			
2.6.3	Departementets vurdering	16			
2.7	Endringer i SIS-loven	16			
2.7.1	Høringsnotatet	16			
2.7.2	Høringsinstansenes syn	16			
2.7.3	Departementets vurdering	17			
2.8	Hvem skal omfattes av endringen – overgangsregler	17			
				Forslag til lov om endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningstatus mv.)	31



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 68 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningstatus mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 6. april 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og lov 16. juni 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven).

Det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold. Departementet foreslår at forhold som kan danne grunnlag for eksklusjon fra flyktningstatus, også skal danne grunnlag for utvisning i medhold av utvisningsreglene i utlendingsloven §§ 66 til 68. I dagens regelverk er det ikke en tydelig hjemmel for å nekte en utlending andre typer oppholdstillatelser, slik som for eksempel tillatelser knyttet til familieinnvandring eller arbeidsinnvandring, dersom de er, eller kunne ha blitt, utelukket fra retten til anerkjennelse som flyktning (eksklusjon). Nytt utvisningsgrunnlag medfører at utlendingen også vil kunne

nektes oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 59 (krav til utlendingensandel mv.). I proposisjonen foreslås i tillegg en endring i lovens § 73 (om absolutt vern mot utsendelse), slik at det kan treffes vedtak om utvisning i disse tilfellene selv om vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt.

For øvrig foreslås det endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) § 7 nr. 2, slik at nytt utvisningsgrunnlag kan medføre innmelding i SIS.

Videre foreslås det i denne proposisjonen endringer i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, om fortsatt opphold etter samlivsbrudd til utlending som har blitt mishandlet i samlivsforholdet. Forslaget innebærer at bestemmelsen utvides til å omfatte mishandling utført av andre medlemmer av husstanden enn søkerens ektefelle eller samboer. I tillegg utvides bestemmelsen til å omfatte svigerfamilie som ikke er en del av samme husstand.

2 Forslaget om eksklusjon som utvisningsgrunn

2.1 Bakgrunn

Forslaget til endringer følger opp gjennomføringspunkter i samarbeidsavtalen fra høsten 2013 mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre på utlendingsfeltet. Disse er gjengitt i regjeringens politiske plattform av 7. oktober 2013 (Sundvollen-erklæringen), jf. avtale av 28. februar 2014, hvor blant annet følgende konklusjon fremgår i tilleggspunkt E 5:

«Det utformes høringsbrev for å endre loven slik at personer som kan ekskluderes fra flyktningstatus, også skal kunne nektes innreise og opphold på annet grunnlag.»

Forslagene i proposisjonen følger også opp tiltak 21 i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, om utvisning av utlendinger som har begått krigsforbrytelser mv. Videre påpekes det i rapporten «Exclusion from Refugee Status» av Maria Bergram Aas at i motsetning til land som Danmark, Storbritannia, Nederland og Canada, har ikke norsk utlendingsregelverk en tydelig hjemmel for å avslå søknader om andre oppholdstillatelser enn asyl når det foreligger «alvorlig grunn til å anta» at søkeren har deltatt i handlinger som nevnt i flyktningkonvensjonen artikkel 1F (krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten, alvorlige ikke-politiske forbrytelser mv.) (Maria Bergram Aas, «Exclusion from Refugee Status. Rules and practices in Norway, Canada, Great Britain, The Netherlands and Denmark. A comparative study»). I rapporten anbefales det å vurdere å innføre en bestemmelse som tilsvarer flyktningkonvensjonen artikkel 1F og utlendingsloven § 31 for alle typer oppholdstillatelser.

Departementet mener det er god grunn til å foreta endringer i regelverket for å unngå at utlendinger som har begått så alvorlige handlinger at de vil kunne nektes flyktningstatus, gis oppholdstillatelse på annet grunnlag. Det er også gode grunner for at det gis adgang til å utvise utlendingen og legge innreiseforbud på dette grunnlaget.

2.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte forslag til lovendringer på høring 5. juli 2016 med høringsfrist 5. oktober 2016. Forslaget ble forelagt følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeiderpartiet
Demokratene
Fremskrittspartiet
Høyre
Kristelig Folkeparti
Kystpartiet
Miljøpartiet De grønne
Norges Kommunistiske Parti
Pensjonistpartiet
Rødt
Senterpartiet
Sosialistisk Venstreparti
Venstre

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Fylkesmennene
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID)
Norad
Politidirektoratet (POD)
Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Advokatforeningen

Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 Det liberale folkepartiet
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service (HRS)
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen
 og myndighetene (KIM)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
 organisasjoner (LNU)
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktning-
 kvinner
 Norges Juristforbund
 Norges politilederslag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 (OMOD)
 Peoplepeace
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken
 SOS Rasisme
 Stiftelsen barnas rettigheter
 Uføre Landsorganisasjon (ULO)
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdannede
 Vergeforeningen

Virke Hovedorganisasjonen

Departementet har mottatt høringsuttalelser med merknader fra:

Den norske advokatforeningen (Advokatforeningen), Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett, Domstolsadministrasjonen, Juss-Buss, Politidirektoratet (POD), herunder Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Rettspolitisk forening (RPF), Utenriksdepartementet (UD), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE).

Følgende høringsinstanser svarte uten å avgi merknader:

Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Den norske kirke, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Pensjonistpartiet og Riksadvokaten.

Hovedsynspunkter i sentrale høringsuttalelser gjengis i proposisjonen her, men høringsuttalelsene er tilgjengelige i sin helhet på departementets nettside.

2.3 Gjeldende rett

2.3.1 Anerkjennelse som flyktning

Etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a skal en utlending som har en «velbegrunnet frykt for forfølgelse» på grunn av nærmere bestemte grunner, etter søknad anerkjennes som flyktning. Denne bestemmelsen tilsvarende legaldefinisjonen av flyktning i flyktningkonvensjonen artikkel 1A. En utlending skal etter § 28 første ledd bokstav b også anerkjennes som flyktning dersom utlendingen, uten å være omfattet konvensjonens flyktningbegrep, står i «reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet». Bestemmelsens bokstav b er basert på det menneskerettslige vernet mot utsendelse, jf. den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3 om vern mot tortur og umenneskelig behandling mv., FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 7 og FNs konvensjon mot tortur artikkel 3. I forbindelse med grunnlovsrevisjonen i 2014 ble retten til liv, herunder forbudet mot dødsstraff, og forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende straff eller behandling tatt inn i Grunnloven § 93.

2.3.2 Utelukkelse fra rett til anerkjennelse som flyktning (eksklusjon)

Selv om en utlending har beskyttelsesbehov, foreligger det ikke rett til anerkjennelse som flyktning dersom vedkommende omfattes av flyktningkonvensjonens eksklusjonsbestemmelser i artiklene 1D til 1F. Dette omtales gjerne som «eksklusjon». At utlendingen ikke har rett til anerkjennelse som flyktning medfører likevel ikke uten videre at vedkommende har plikt til å forlate riket. Det folkerettslige vernet mot retur til de alvorligste formene for overgrep er absolutt, jf. nærmere omtale nedenfor.

I norsk rett er eksklusjon regulert i utlendingsloven § 31, som lyder:

§ 31 Utelukkelse fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 28

Rett til anerkjennelse som flyktning etter § 28 første ledd foreligger ikke dersom utlendingen faller inn under flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1D eller E, eller dersom det er alvorlig grunn til å anta at utlendingen

a) har gjort seg skyldig i en forbrytelse mot freden, en krigsforbrytelse eller en forbrytelse mot menneskeheten, slik disse forbrytelsene er definert i internasjonale avtaler som tar sikte på å gi bestemmelser om slike forbrytelser,

b) har gjort seg skyldig i en alvorlig ikke-politisk forbrytelse utenfor Norges grenser, før han fikk adgang til Norge som flyktning, eller

c) har gjort seg skyldig i handlinger som er i strid med FNs formål og prinsipper.

Retten til anerkjennelse som flyktning etter § 28 første ledd bokstav b foreligger heller ikke dersom utlendingen har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet. Dersom det er grunnlag for utvisning av en utlending av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser etter § 126 annet ledd, gjelder § 126 femte ledd.

Rett til anerkjennelse som flyktning etter § 28 første ledd bokstav b foreligger heller ikke dersom utlendingen forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner for en eller flere straffbare handlinger som kunne ha blitt straffet med fengsel dersom handlingene var blitt begått i Norge.

Dersom en utlending som faller inn under første ledd bokstav a eller c eller annet ledd, allerede har fått oppholdstillatelse som flyktning etter § 28, kan oppholdstillatelsen kalles tilbake.

For utlendinger som faller inn under første til fjerde ledd, men som etter § 73 annet ledd likevel er vernet mot utsendelse, gjelder § 74.

Innledningen i § 31 første ledd viser til flyktningkonvensjonen artikkel 1D og 1E. Disse bestemmelsene fastsetter at flyktningekonvensjonen ikke kommer til anvendelse på personer som får vern mot overgrep gjennom andre organer i FN-systemet eller som har fått slike rettigheter og plikter som er knyttet til statsborgerskap i det landet de har bosatt seg. Begrunnelsen for eksklusjon fra flyktningstatus på disse grunnlagene er, kort sagt, at personer i en slik situasjon ikke lenger anses å ha behov for internasjonal beskyttelse.

Første ledd bokstav a til c omhandler utelukkelse fra flyktningstatus dersom det er alvorlig grunn til å anta at utlendingen har gjort seg skyldig i visse alvorlige handlinger, slik som forbrytelser mot freden, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten, alvorlig ikke-politiske handlinger mv. Bestemmelsene svarer til flyktningkonvensjonen artikkel 1 F, og skal i følge lovens forarbeider ivareta tre formål (Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 417):

1. Forhindre at flyktningstatus tilkjennes personer som anses uverdige for beskyttelse.
2. Forhindre at slike personer unndrar seg utlevering og påfølgende straffefølgelse.
3. Bidra til å ivareta statens behov for å nekte adgang til utlendinger som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko.

For forbrytelsene som er nevnt i utlendingsloven § 31 første ledd bokstav a (krigsforbrytelser mv.) og c (handling i strid med FNs formål og prinsipper), gjelder det ingen tidsmessige eller geografiske begrensninger for når handlingene må ha funnet sted for at eksklusjon kan finne sted. Også forbrytelser som er begått etter at vedkommende fikk status som flyktning, kan danne grunnlag for eksklusjon og tilbakekall av oppholdstillatelse, jf. § 31 fjerde ledd.

Har utlendingen begått en alvorlig ikke-politisk forbrytelse, må imidlertid forbrytelsen være begått utenfor Norge før vedkommende fikk adgang hit som flyktning. Innholdet i begrepet «alvorlig ikke-politisk forbrytelse» vil bero på en folkerettslig fortolkning og omfatter kriminalitet som samfunnet sterkt fordømmer og som normalt vil medføre lange fengselsstraffer. I UNHCRs retningslinjer punkt 14 er drap, voldtekt og væpnet ran nevnt som klare eksempler på alvorlige for-

brytelser, mens tyveri ikke er det (Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, september 2003).

Utlendingsloven § 31 annet og tredje ledd gjelder bare utlendinger som nevnt i § 28 første ledd bokstav b, dvs. personer som faller utenfor flyktningkonvensjonens flyktningbegrep, men som likevel har et beskyttelsesbehov. Etter § 31 annet ledd kan en utlending som har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet, utelukkes fra retten til å bli anerkjent som flyktning. Det samme gjelder dersom det er grunnlag for å utvise utlendingen av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, jf. utlendingsloven § 126 femte ledd. Eksklusjon for denne gruppen kan også skje dersom utlendingen forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner for handlinger som kunne ha blitt straffet med fengsel dersom handlingene var blitt begått i Norge, jf. § 31 tredje ledd.

Det er myndighetene som har bevisbyrden ved vurderingen av eksklusjon. Beviskravet i både flyktningkonvensjonen artikkel 1F og utlendingsloven § 31 første ledd er at det må være «alvorlig grunn til å anta» at utlendingen kan knyttes til slike handlinger som nevnt i bestemmelsene. Ifølge UNHCRs retningslinjer kreves det klare og troverdige bevis, men det påpekes at det ikke er noe vilkår at utlendingen er blitt domfelt, og det gjelder heller ikke det samme strenge beviskrav som i straffesaker. Retningslinjene legger til grunn at utlendingens egen forklaring og vitnemål kan være tilstrekkelig til at det foreligger «alvorlig grunn til å anta» (Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, September 2003 (UNHCRs retningslinjer) punkt 35). Etter norsk rett «[...] kreves [det] ikke at det foreligger noen domfellelse, og det er lagt til grunn at det er de alminnelige reglene om krav til sannsynlighet som gjelder, ikke de strengere krav som gjelder i straffetretten», jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 417. Hvor stor grad av sannsynlighet som må foreligge, må imidlertid vurderes i sammenheng med forholdene i den enkelte sak, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 112.

2.3.3 Absolutt vern mot utsendelse

Det følger av utlendingsloven § 73 annet ledd første punktum at en utlending ikke kan sendes til et

område der vedkommende ville stå i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. lovens § 28 første ledd bokstav b. Vernet mot retur bygger på Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 om vern mot tortur og umenneskelig behandling mv., FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 7 og FNs konvensjon mot tortur artikkel 3.

I forbindelse med grunnlovsrevisjonen i 2014 ble retten til liv, herunder forbudet mot dødsstraff, og forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende straff eller behandling tatt inn i Grunnloven § 93. Bestemmelsen må som utgangspunkt tolkes i lys av de tilsvarende konvensjonsbestemmelsene i EMK, SP og FNs torturkonvensjon, jf. bl.a. Rt. 2015 side 93 avsnitt 57.

Vernet mot utsendelse etter § 73 er absolutt, og kommer til anvendelse ved *alle* former for vedtak etter loven, jf. § 73 fjerde ledd. Dette omfatter også saker om eksklusjon (§ 31) og saker hvor utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser (§ 126 flg.).

En utlending som har vernet mot utsendelse etter lovens § 73 som sitt eneste grunnlag for opphold i Norge, kan gis midlertidig oppholdstillatelse inntil hinderet for utsendelse bortfaller, jf. § 74. Det kan fastsettes at tillatelsen ikke skal gi rett til å ta arbeid, og den gir ikke rett til å besøke andre Schengenland. En oppholdstillatelse etter lovens § 74 gir ikke rett til oppholdstillatelse for utlendingens familiemedlemmer og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Det er presisert i utlendingsloven § 31 femte ledd at utlendinger som ekskluderes fra flyktningstatus, men som er vernet mot retur, kan gis en midlertidig tillatelse etter § 74. Etter Utlendingsdirektoratets (UDI) praksis får en utlending som blir ekskludert, men som er vernet mot utsendelse, normalt en slik midlertidig tillatelse for seks måneder av gangen.

2.3.4 Utvisning

Reglene om utvisning står i utlendingsloven kapittel 8. Etter dagens regelverk er det ikke hjemmel for å utvise utlendinger med grunnlag i at de er ekskludert fra flyktningstatus. Utvisning av ekskluderte kan kun finne sted dersom vilkårene for utvisning etter lovens §§ 66, 67 eller 68 for øvrig er oppfylt, eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser etter § 126. De handlinger som danner grunnlag for eksklusjon, kan i en del tilfeller også danne grunnlag for utvisning, dvs. dersom

utlendingen er blitt straffet for handlingene eller de berører grunnleggende nasjonale interesser.

Det følger av lovens § 70 at utvisning ikke skal finne sted dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Det er presisert at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn.

Vernet mot retur kommer til anvendelse ved alle former for vedtak etter loven, jf. § 73 fjerde ledd. Det vil si også i saker om utvisning. Det foreligger unntak i § 126 femte ledd, som sier at vernet mot utsendelse ikke er til hinder for at det treffes vedtak om utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, men vedtaket kan ikke iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt.

2.3.5 Adgang til å nekte ekskluderte utlendinger opphold på annet grunnlag enn asyl (beskyttelse)

Utlendinger som er blitt ekskludert fra flyktningstatus, kan i ettertid søke om andre typer tillatelser, for eksempel familiegjennforening med ektefelle eller barn. At søkeren er ekskludert fra flyktningstatus, innebærer ikke nødvendigvis at søknader om andre tillatelser kan avslås. Utlendingsloven § 59 (krav til vandel mv.) gir adgang til å avslå en søknad «dersom det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i loven». Bestemmelsen kan blant annet anvendes dersom det foreligger bortvisnings- eller utvisningsgrunn eller forhold som gir grunn til å nekte opphold av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser mv.

En utlending som er ekskludert vil i en del tilfeller også kunne utvises, for eksempel på grunn av ilagt straff eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Dette fordi handlinger som kan føre til eksklusjon etter utlendingsloven § 31 i mange tilfeller også vil være omfattet av de objektive vilkårene for utvisning etter lovens §§ 66, 67 og 68. For eksempel vil en utlending som for mindre enn fem år siden er ilagt straff i utlandet for alvorlige ikke-politiske forbrytelser (lovens § 31 første ledd bokstav b), for eksempel drap, kunne utvises etter § 66 første ledd bokstav b, § 67 første ledd bokstav a eller § 68 første ledd bokstav a. Vedkommende vil da også kunne nektes oppholdstillatelse i medhold av lovens § 59 (uten at det fattes vedtak om utvisning). Men dersom vedkommende ikke har sonet eller er ilagt straff for

forholdet, eller straffen er ilagt for mer enn fem år siden, er det pr. i dag ikke grunnlag for utvisning av utlending som ellers kunne blitt ekskludert fra flyktningstatus. Da er det heller ikke anledning til å nekte oppholdstillatelse i medhold av lovens § 59.

2.3.6 Andre lands rett

I *Sverige* vil utlendinger som er ekskludert ikke få avslag på en søknad om familieinnvandring på grunnlag av eksklusjonen i seg selv. Eksklusjonen kan være begrunnet med forhold som ligger i utlendingens fortid og vil dermed ikke være relevant for vurderingen om søknaden skal innvilges. Dersom forholdene som danner grunnlag for eksklusjon gjør at utlendingen betraktes som en trussel vil det være relevant for spørsmålet om søknaden skal innvilges.

Ekskluderte som ikke kan tvangsreturneres som følge av forbudet i EMK artikkel 3, gis midlertidig tillatelse i *Sverige*. Tillatelsens varighet vil være avhengig av alvorligheten av de straffbare forholdene som er begått, tiden som er gått siden handlingene ble begått, ilagt straff, hensynet til offentlig orden og sikkerhet mv. Så lenge en utlending har midlertidig tillatelse pga. eksklusjon, kan vedkommende ikke søke om tillatelse på annet grunnlag, som for eksempel familieinnvandring. Den ekskludertes familiemedlemmer har heller ikke rett til familiegjennforening med den ekskluderte. Dersom den ekskluderte gis permanent oppholdstillatelse etter å ha hatt midlertidig arbeidstillatelse, vil imidlertid tillatelsen danne grunnlag for familieinnvandring, men de spesielle bestemmelsene for familiemedlemmer til flyktninger vil ikke komme til anvendelse.

I *Danmark* kan utlendinger, som isolert sett oppfyller betingelsene for å få innvilget asyl, men som er ekskludert fra flyktningstatus, ikke gis noen form for oppholdstillatelse. Da den ekskluderte utlendingen ikke kan returneres til hjemlandet som følge av returvernet, kan utlendingen oppholde seg i Danmark på såkalt tålt opphold. De er da under utlendingsmyndighetenes forsørgelse og pålegges som utgangspunkt oppholds-, underretnings- og meldeplikt på et utreiseseater.

Når det gjelder praksisen i *Storbritannia* gis det ikke oppholdstillatelse til personer som er ekskludert. Dersom man ikke får returnert personen til hjemlandet på grunn av EMK art. 3, vil personen få en kortere tillatelse, men denne gir for eksempel ikke grunnlag for familiegjennforening fra hjemlandet. Personer ekskludert fra flyktningstatus kan også utvises dersom det er best av

hensyn til offentlig orden, eller, med bortsett fra noen unntak, dersom personen har begått en straffbar handling og er dømt til fengsel i 12 måneder eller mer.

I *Nederland* blir alle som søker asyl først vurdert etter flyktningkonvensjonen artikkel 1F (eksklusjon), før flyktningstatus i det hele tatt vurderes. Faller søkeren inn under 1F vil søknaden avslås umiddelbart og personen får 28 dager på å forlate landet i tillegg til innreiseforbud på inntil 20 år. Dersom den ekskluderte er vernet mot retur på tidspunktet for avslaget gis det ingen oppholdstillatelse, men kun tålt opphold med rett på noe juridisk bistand og akutte helsetjenester. Den ekskluderte vurderes for mulig retur til hjemlandet eller eventuelt et trygt tredjeland hver sjette måned.

2.4 Forslag om nytt utvisningsgrunnlag

2.4.1 Høringsnotatet

Departementet forslø i høringsnotatet at en utlending som har begått handlinger som er omfattet av utelukkelsesgrunnene (eksklusjon) i § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd skal kunne utvises. Forslaget vil gjennomføres ved å etablere et nytt utvisningsgrunnlag i utlendingsloven §§ 66, 67 og 68. Dette vil innebære at både utlending uten oppholdstillatelse, med midlertidig tillatelse eller med permanent oppholdstillatelse, kan utvises på bakgrunn av forslaget. Innreiseforbud, som følge av utvisningsvedtak, registreres normalt i Schengen informasjonssystem (SIS), slik at også andre land som er medlem av Schengen-samarbeidet har mulighet til å nekte vedkommende visum eller andre tillatelser.

Forslaget til nytt utvisningsgrunnlag la til grunn samme beviskrav som i eksklusjonsvurdering etter lovens § 31, og at det er myndighetene som har bevisbyrden.

Høringsnotatet la opp til at innreiseforbudet som hovedregel burde være varig, men at det på lik linje med enhver utvisningssak, vil måtte vurderes hvorvidt utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene, jf. utlendingsloven § 70.

Departementet fremhevet i høringsnotatet at en følge av forslaget vil være at en søknad om oppholdstillatelse eller visum fra en utlending vil kunne nektes etter lovens § 59 (krav til utlendingsvandel mv.) og § 10 annet ledd (Schengenvi-
sum). Etter disse bestemmelsene kan en utlen-

ding som ellers oppfyller vilkårene for oppholdstillatelse eller visum, nektes tillatelse dersom det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i loven, herunder utvisningsbestemmelsene. (Visum kan forøvrig også nektes dersom innvandringsregulerende hensyn taler mot det.)

Også fornyelse av oppholdstillatelse vil kunne nektes, jf. utlendingsloven § 61 første ledd annet punktum siste alternativ. Bestemmelsen innebærer at en utlending ikke har rett til fornyelse av en midlertidig oppholdstillatelse dersom det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i loven. Det samme må gjelde ved søknad om permanent oppholdstillatelse, jf. § 62 første ledd bokstav c.

I høringsnotatet viste departementet til at forslaget til nytt utvisningsgrunnlag ikke vil være i strid med Grunnloven § 102 første ledd første punktum som beskytter retten til respekt for familielivet og EMK artikkel 8. Det ble foreslått at en utlending i sak om utvisning i henhold til forslaget i høringsnotatet, skal ha rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. utlendingsloven § 92 første ledd.

2.4.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen er kritisk til forslaget om utvidelse av grunnlaget for utvisning og viser til at det allerede i dag finnes en hjemmel i de eksisterende bestemmelsene i § 66 første ledd bokstav b) og c) og annet ledd bokstav b) tredje og fjerde alternativ for å utvise utlendinger som har blitt ekskludert. Forhold som vil gi grunnlag for eksklusjon vil i de fleste tilfeller være sammenfallende med grunnlag for utvisning etter de nevnte bestemmelsene. De mener utvisning bør være forbeholdt de saker der strenge beviskrav er oppfylt, som det vil være i tilfeller der utlendingen er domfelt for de aktuelle handlingene, enten i Norge eller i annet land forut for ankomst til Norge. Advokatforeningen mener at det er unødvendig å gå via utvisningsinstituttet for å nekte noen oppholdstillatelse på andre grunnlag og at dette kan løses ved egne hjemler for å nekte oppholdstillatelse på grunnlag av eksklusjon, slik som for eksempel utlendingsloven § 59.

Juss-Buss mener det ikke er behov for de foreslåtte utvisningshjemlene og at utlendingsloven § 126 kan benyttes der utlendingen utgjør en fare for det norske samfunnet. De viser til at dette er mer tilsvarende det svenske systemet, hvor det

gjøres en konkret vurdering av om utlendingen i dag utgjør en trussel. Juss-Buss påpeker at hensynene bak eksklusjon og utvisning derfor bare delvis sammenfaller og at UNCHR og EU-domstolen har uttalt at eksklusjonsreglens formål ikke er å beskytte vertslandet mot farlige og kriminelle personer. Juss-Buss mener også at forslaget til endringer i regelverket er mer inngripende enn det regjeringens samarbeidsavtale, Sundvollerklæringen, legger opp til. Departementet utdyper etter deres mening ikke hvorfor utvisning er det beste virkemidlet for at utlendinger som faller inn under eksklusjonsreglene ikke skal få opphold, og peker på at utvisning er langt mer inngripende enn avslag på søknad om oppholdstillatelse. Videre mener de det er kritikkverdig at det ikke begrunnes hvorfor det som hovedregel skal være et varig innreiseforbud og peker blant annet på hensynet til den utvistes familie. *Rettspolitisk forening* mener at de foreslåtte endringene ikke bør gjennomføres og viser for øvrig til høringsinnspillet fra Juss-Buss.

Utlendingsdirektoratet er enig i departementets forslag og mener at forslagene vil kunne få den tilsktede virkningen. Ved å kunne gi en begrenset tillatelse etter § 74 vil utlendingsmyndighetene ha god kontroll på en gruppe som det kan være grunn til å føre kontroll med og dermed kunne gi et bedre samfunnsvern.

Politidirektoratet støtter de foreslåtte endringene, som etter deres oppfatning innebærer en harmonisering av regelverket for asylsaker og oppholdssaker. De fremhever at det er viktig å understøtte reglene om eksklusjon og formålet med disse også i andre sakstyper etter utlendingsloven. Direktoratet vil særlig fremheve statens behov for å nekte adgang for utlendinger som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko.

Politidirektoratet viser videre til at dersom de foreslåtte bestemmelsene skal virke etter sin hensikt er det avgjørende at utlendingsmyndighetene har kjennskap til at det foreligger forhold som nevnt i utlendingsloven § 31. Etter lovens § 31 første ledd kreves det ikke at utlendingen er domfelt; utelukkelse kan skje dersom det er alvorlig grunn til å anta at utlendingen har gjort seg skyldig i visse alvorlige forhold før ankomsten til Norge. Når det gjelder flyktning etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b, kan utelukkelse også skje etter lovens § 31 annet ledd dersom det foreligger endelig dom for en alvorlig forbrytelse. Politidirektoratet bemerker i denne forbindelse at innhenting av vandelsopplysninger fra andre land til bruk i forvaltningsaker kan være utfordrende. De bemerker videre

at det ikke er gitt at opplysninger om forhold som kan medføre eksklusjon foreligger på søknadstidspunktet. Slike opplysninger kan først fremkomme etter at utlendingen har fått oppholdstillatelse (midlertidig eller permanent), eventuelt også norsk statsborgerskap.

Oslo politidistrikt mener det bør vurderes et noe høyere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Politidirektoratet og *Politiets utlendingsenhet* mener at det alminnelige sivilrettslige krav til sannsynlighet bør gjelde.

Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett ber departementet vurdere om det skal gis klare føringer for beviskravet i saker om utvisning etter eksklusjonskriteriene i § 31. De mener ordlyden «alvorlig grunn til å anta» som uttrykk for beviskravet ikke er en spesielt heldig formulering fordi «alvorlig» er bedre egnet til å kvalifisere en overtredelse enn kravet til bevis. De peker på at eksklusjonskriteriene gjelder alvorlige handlinger og med direkte kobling til utvisningsbestemmelsene vil de ledsages av en alvorlig sanksjon. I saker hvor det knyttes stort sosialt stigma til det aktuelle bevistemaet, og hvor følgene for den enkelte kan bli alvorlige, så har man i rettspraksis gjennomgående stilt strengere krav til sannsynlighet enn alminnelig sannsynlighetsovervekt, for eksempel klar sannsynlighetsovervekt. De kan i utgangspunktet ikke se at utvisning på grunnlag av eksklusjon skal vurderes annerledes når det gjelder kravet til bevis.

2.4.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at en utlending som omfattes av reglene om utelukkelse i § 31 første ledd bokstav a til c (tilsvarende flyktningkonvensjonen artikkel 1F), annet ledd (endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og som av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet) eller tredje ledd (forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner), skal kunne utvises etter nytt utvisningsgrunnlag i utlendingsloven §§ 66, 67 og 68.

Departementet mener det er uheldig at personer som har begått så alvorlige handlinger at de kan ekskluderes fra flyktningstatus, etter dagens regelverk ikke kan utvises eller nektes oppholdstillatelse. Dagens ordning strider etter departementets mening mot den alminnelige rettsoppfatning, og undergraver asylinstituttets eksklusjonsregler.

I høringsinnspillene ble det av flere instanser vist til at forhold som gir grunnlag for eksklusjon i de fleste tilfeller vil være sammenfallende med

grunnlag for utvisning etter gjeldende utvisningsgrunnlag i lovens § 66 første ledd bokstavene b og c og annet ledd bokstav b tredje og fjerde alternativ. Noen av høringsinstansene påpeker også at eksklusjonsreglens formål ikke er å beskytte vertslandet mot farlige og kriminelle personer, men å utelukke dem fra de spesielle rettighetene man oppnår gjennom å ha status som flyktning. De samme påpeker videre at hensynet bak utvisning er innvandringsregulerende hensyn som kontroll og nødvendig tillit mellom søker og myndigheter, samt sikkerhetshensyn. Det blir vist til at det ved utvisning og adgang til å nekte opphold etter utlendingsloven § 126 om grunnleggende nasjonal interesser mv. allerede gjøres en vurdering av om utlendingen er en fare for samfunnet per i dag.

Departementet er enig i at det kan forekomme tilfeller hvor gjeldende grunnlag for utvisning også dekker handlinger som nevnt i § 31, for eksempel der utlendingen er dømt for en handling for mindre enn fem år siden i utlandet. Et annet eksempel er at handlingen er av en slik art at også hensynet til grunnleggende nasjonale interesser tilsier vedtak om utvisning etter lovens § 126. I mange av sakene som omfattes av eksklusjon vil det imidlertid kunne dreie seg om tilfeller hvor utlendingen ikke er dømt for handlingen, eller at utlendingen har flyktet nettopp for å unngå straffeforfølgning i hjemlandet. I slike tilfeller er det etter gjeldende rett ikke et utvisningsgrunnlag. Videre er det ikke nødvendigvis slik at svært alvorlige handlinger som utlendingen har begått innebærer en nåværende og fremtidige trussel som tilsier at vedkommende kan utvises av hensynet til «grunnleggende nasjonale interesser», jf. § 126. Likefullt er det gode grunner for at slike handlinger skal kunne lede til utvisning der dette ikke fremstår som et uforholdsmessig tiltak.

På lik linje med enhver utvisningssak må det også her vurderes konkret hvorvidt utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I en slik forholdsmessighetsvurdering vil det blant annet kunne tas i betraktning hvor lenge det er siden handlingene som gir grunnlag for eksklusjon ble utført, og hvor lenge utlendingen eventuelt har hatt oppholdstillatelse i Norge.

De foreslåtte utvisningsgrunnlagene omfatter både utlendinger som er ekskludert, og utlendinger som ville ha blitt ekskludert dersom vedkommende hadde søkt om beskyttelse ved ankomsten til Norge. Det er dermed ikke et vilkår at søkeren har søkt om beskyttelse eller har behov for

beskyttelse (inkludasjon) for at de foreslåtte utvisningsreglene skal komme til anvendelse.

Utvisning innebærer normalt at utlendingen meldes inn i SIS slik at andre Schengenland også får kunnskap om forholdet. Dette vil forhindre at utlendingen gis flyktningstatus i et annet land. Tvangsmidler, slik som bestemt oppholdssted og beslag av reisedokumenter, vil også kunne benyttes i disse sakene.

Når det gjelder innreiseforbudets lengde har det vært noen kritiske høringsinnspill til forslaget om at dette som hovedregel skal gjøres varig i disse utvisningssakene. Departementet opprettholder sitt syn på innreiseforbudets lengde, fordi det etter lovens § 31 vil være tale om handlinger som etter norsk lov ville ha hatt en høy straffesamme. Forholdsmessighetsvurderingen vil imidlertid etter en konkret vurdering ha betydning for innreiseforbudets lengde.

En viktig konsekvens av innføringen av et nytt utvisningsgrunnlag er at utlendinger som omfattes av forslaget kan nektes oppholdstillatelse eller visum på annet grunnlag i henhold til lovens § 59 og § 10. En søker som ville ha blitt ekskludert ved en søknad om beskyttelse, kan i dag omgå reglene for eksklusjon ved for eksempel å søke om oppholdstillatelse på annet grunnlag, slik som for eksempel familieinnvandring, uten at de ekskluderbare handlingene vil få betydning for hvorvidt tillatelse blir gitt. Utlendingsmyndighetene vil i henhold til forslaget om nytt utvisningsgrunnlag kunne avslå en søknad om oppholdstillatelse eller visum ved å konstatere at de objektive vilkårene for utvisning er oppfylt. Dette vil ha den mest praktiske betydningen ved førstegangssøknader hvor utlendingen befinner seg utenfor Norge. Det vil da ikke være behov for samtidig å vedta utvisning av utlendingen. Det kan også tenkes saker hvor det vil være et uforholdsmessig tiltak å utvise utlendingen, men forholdsmessig å nekte tillatelse.

Beviskrav

De foreslåtte utvisningsgrunnlagene omfatter både utlendinger som er ekskludert, og utlendinger som kunne ha blitt ekskludert dersom vedkommende hadde søkt om beskyttelse. Det skal i henhold til forslaget være tilstrekkelig at det vurderes om det er «alvorlig grunn til å anta» at utlendingen har gjort seg skyldig i de nevnte handlingene», jf. § 31 første ledd. Det er myndighetene som har bevisbyrden, og det er tilsvarende beviskrav som ved en alminnelig eksklusjonsvurdering.

Dommerforeningens utvalg for offentlig rett påpeker i sitt høringsinnspill at departementet bør

vurdere å gi klarerer føringer for beviskravet i saker om utvisning etter eksklusjonskriteriene i § 31, enn det som er vist til i høringsnotatet.

Når det gjelder beviskravet har departementet blant annet sett hen til forarbeidene til eksklusjonsbestemmelsen i § 31. Det ble ved innføringen av bestemmelsen vist til at UNHCRs retningslinjer ikke sier noe entydig om beviskravet, og at kravet derfor «normalt vil være sammenfallende med det ordinære kravet om sannsynlighetsovervekt i sivilprosessen» (NOU 2004: 20 s.400). Det tilsvarende er lagt til grunn i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 112. Lovens § 31 første ledd stiller ikke krav til domfellelse og det er i UNCHR's bakgrunnsnotat om eksklusjon vist til at søkers forklaring kan være tilstrekkelig bevis dersom dette er troverdig og pålitelig.

Departementet fastholder derfor at det som utgangspunkt legges til grunn en alminnelig sannsynlighetsovervekt i utvisningssaker for forhold som nevnt i § 31. Når departementet velger å beholde formuleringen «alvorlig grunn til å anta» som beskrivelse av beviskravet, er dette for å synliggjøre at det er beviskravet definert i flyktningkonvensjonen som skal legges til grunn.

Retten til respekt for familielivet

Departementet mener forslaget til nytt utvisningsgrunnlag ikke vil være i strid med hverken Grunnloven § 102 første ledd første punktum som beskytter retten til respekt for familielivet eller EMK artikkel 8.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum kom inn ved grunnlovsreformen i mai 2014, og bygger blant annet på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. Det fremgår av Innst. 186 S (2013–2014) side 20 at grunnlovsendingene «ikke [er] ment å forandre det som allerede er gjeldende rett i Norge». Menneskerettsutvalget fremhevet at forslaget til endring av Grunnloven § 102 «ikke [vil] endre dagens materielle rettstilstand, men kun grunnlovsfeste det vern som i dag følger av Grunnloven § 102, ulovfestet rett, menneskerettsloven og annen ordinær lovgivning», jf. Dokument 16 (2011–2012) side 175. En tilsvarende forståelse har Høyesterett, jf. Rt. 2015 side 93 (Maria) avsnitt 57 og 64 og Rt. 2015 side 155 (Rwanda). Departementet legger derfor til grunn at retten til respekt for familielivet etter Grunnloven § 102 ikke rekker lenger enn EMK artikkel 8.

EMK artikkel 8 nr. 1 fastslår at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv. Bestem-

melsen kan etter omstendighetene begrense myndighetenes adgang til å utvise utlendinger. Retten til respekt for familielivet forstås vanligvis som en negativ plikt for staten til ikke å gjøre inngrep i rettigheten, men i eksepsjonelle tilfeller kan også artikkel 8 gi føringer for familieinnvandring (positiv plikt). Etter EMK artikkel 8 nr. 2 er inngrep likevel tillatt hvis det er foreskrevet ved lov, har et særlig formål, og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn, innebærer etter EMDs praksis at det må svare til et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og at det må være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd. Videre må grunnene som de nasjonale myndighetene anfører, være relevante og tilstrekkelige.

Ved spørsmålet om den enkelte utvisning er «nødvendig», er statene av menneskerettsdomstolen tillagt en skjønnsmargin, «a margin of appreciation». Høyesterett har tolket dette slik at det «avgjørende er om utvisningen på det grunnlag den har, står i et rimelig forhold til de negative virkninger den har for familieliv og privatliv», jf. Rt. 1996 s. 551. Vurderingen av om utvisning er «nødvendig» etter artikkel 8 nr. 2 er sammenfallende med forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven § 70. Det må foretas en avveining av de interesser staten har i å forebygge uorden og kriminalitet mv., og de problemer en utvisning medfører for utlendingen selv og vedkommendes familie.

Det må antas at det skal svært mye til før en utvisning som følge av at utlendingen har begått handlinger som kan føre til eksklusjon fra flyktningstatus, slik som blant annet forbrytelser mot freden, krigsforbrytelser eller alvorlige ikke-politiske handlinger, vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller dennes familie. Begåtte handlinger som omfattes av lovens § 31 vil i mange tilfeller være såpass alvorlige at de også etter norsk lov ville ha hatt en høy strafferamme. Personenes tilstedeværelse i Norge kan også være problematisk for andre utlendinger som er gitt beskyttelse i Norge, og som for eksempel har opplevd overgrep begått av ekskluderte utlendinger eller grupper disse har tilhørighet til.

2.5 Vedtak om utvisning når utlendingen er vernet mot retur

2.5.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å gjøre en endring i lovens § 73 fjerde ledd, slik at det kan

treffes vedtak om utvisning etter nytt forslags §§ 66 første ledd bokstav g, § 67 første ledd bokstav e eller § 68 første ledd bokstav d, selv om vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt. Det ble vist til at det da i praksis vil kunne fattes vedtak om utvisning samtidig med at utlendingen gis utsatt iverksettelse på utvisningsvedtaket og gis tillatelse etter § 74 (vern mot utsendelse som eneste oppholdsgrunnlag) fram til vedkommende kan returneres til hjemlandet.

Det ble videre vist til at tillatelser etter § 74 normalt vil måtte fornyes hver sjette måned, noe som innebærer at det jevnlig vil kunne gjøres en vurdering av om søkeren fortsatt er vernet etter § 73.

Utvisningsvedtaket vil kunne registreres i SIS før iverksettelse, slik at det fremgår der at personen heller ikke skal gis tillatelse til innreise eller opphold i andre Schengen-land, se mer om dette under pkt.8.

2.5.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter ikke forslaget om endringen i bestemmelsen om vernet mot retur og mener at slike utvisningsvedtak vil stride mot EMK artikkel 3. De viser til at den europeiske menneskerettighetsdomstol gjentatte ganger har fastslått at vernet etter EMK art. 3 er absolutt og uten unntak. De fremholder at det er klart etter dagens utlendingslov § 73 fjerde ledd at vernet mot retur, går foran reglene om utvisning eller øvrige vedtak etter loven.

Utlendingsdirektoratet er enig med departementet i at gjeldende regelverk åpner for å undergrave eksklusjonsbestemmelsene og at dette kan stride mot den alminnelige rettsoppfatningen og mener at forslagene vil kunne få den tilsiktede virkningen. En tillatelse etter utlendingsloven § 74 vil gi utlendingsmyndighetene gode muligheter for kontroll med en gruppe det kan være god grunn til å føre kontroll med. UDI mener imidlertid at det er grunn til å vurdere å endre utlendingsloven §73 ytterligere, slik at det er en generell hjemmel som åpner for å utvise alle utlendinger som objektivt sett fyller vilkårene for utvisning, men som har returvernet etter utlendingsloven § 73 som eneste oppholdsgrunnlag. Dette forslaget begrunnes med at det kan stride mot den alminnelige rettsoppfatning at utlendinger som har begått kriminelle handlinger i utlandet, jf. § 31, lettere kan utvises og få en begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 74, enn utlendinger som har begått alvorlige kriminelle handlinger i Norge.

Politidirektoratet mener i likhet med Utlendingsdirektoratet, at det er behov for ytterligere endringer i § 73 enn det departementet legger opp til i høringsnotatet. De mener det vil være uheldig at utvisningssaker knyttet til alvorlig kriminalitet i Norge må henlegges på grunn av vern etter § 73 og mener at det av den grunn vil være behov for en harmonisering. De er også positive til at endringen kan medføre at i tilfeller hvor utvisningsvedtak eller avslag ikke kan iverksettes vil politiet kunne beslutte tvangsmidler som beslag av ID-dokumenter og pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted som sikkerhetskontrollerende tiltak.

Utlendingsnemnda peker på at endringen i utlendingsloven § 73 kan bli en utfordring i praksis, fordi det kan ta lang tid fra vedtak om utvisning fattes til vedtaket eventuelt kan iverksettes. Utlendingen har enten ikke hatt oppholdstillatelse eller mister sin midlertidige eller permanente oppholdstillatelse når utvisningsvedtaket er endelig. Utlendingen vil dermed kunne bli værende i Norge i lengre tid uten noen formell oppholdsstatus, med de ulike juridiske og praktiske konsekvensene dette kan få. Utlendingsnemnda mener at de ulike juridiske og praktiske konsekvensene kan tilsi klargjøringer i lov, forskrift eller rundskriv.

Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget og peker på at når det kan treffes vedtak om utvisning og det gis en midlertidig tillatelse på grunn av vern mot utsendelse må denne normalt fornyes hver sjette måned. Behovet for hyppig fornyelse av oppholdstillatelse etter lovens § 74 vil bidra til å ivareta behovet for kontroll, noe som også ivaretas gjennom forslaget om SIS-registrering av de som er utvist, men vernet etter § 73, noe som sikrer at det ikke gis tillatelse til innreise eller opphold i andre Schengenland.

2.5.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å gjøre en endring i lovens § 73 fjerde ledd, slik at det kan fattes vedtak om utvisning mot de som er, eller kunne blitt, ekskludert fra flyktningstatus, selv om vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt. I praksis vil det da kunne fattes vedtak om utvisning, men slik at det gis utsatt iverksettelse på vedtaket. Utlendingen kan samtidig gis en tillatelse etter lovens § 74 fram til vedkommende kan sendes ut av landet. Dette vil ivareta de praktiske konsekvensene ved at personen er utvist, men foreløpig ikke kan returnere til hjemlandet. Forslaget innebærer også at utvisningsvedtaket vil kunne registreres i

SIS før iverksettelsen, slik at det framgår der at personen ikke skal gis tillatelse til innreise eller opphold i andre Schengenland. Siden tillatelser etter § 74 normalt må fornyes hver sjette måned, vil man jevnlig kunne vurdere om søkeren fortsatt er vernet etter § 73. Dette ivaretar også et eventuelt behov for kontroll med hvor vedkommende oppholder seg.

Norge har forpliktet seg til å ivareta det absolutte vernet i EMK artikkel 3 mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Departementet fastholder at forslaget til endring i § 73 fjerde ledd ikke vil være i strid med dette vernet, i likhet med tilsvarende bestemmelse i § 126 femte ledd. Dersom vedkommende som er, eller ville ha blitt, ekskludert står i fare for en situasjon som nevnt i lovens § 28 første ledd bokstav b, vil det til tross for vedtak om utvisning ikke kunne iverksettes retur før returvernet har bortfalt.

Enkelte av høringsinnspillene peker på at det er behov for en ytterligere endring, en mer generell hjemmel, i § 73 enn det departementet har lagt opp til i sitt høringsforslag. Dette for å sikre at vernet mot utsendelse ikke er til hinder for at det kan fattes vedtak om utvisning der den straffbare handlingen er like alvorlig, men ikke omfattet av eksklusjonsreglene, for eksempel fordi handlingen er begått i Norge. Et forslag om en mer generell hjemmel for å treffe vedtak om utvisning til tross for at vedkommende er vernet mot retur, vil imidlertid måtte utredes ytterligere, noe departementet vil vurdere, og eventuelt komme tilbake til på et senere tidspunkt.

2.6 Utreisefrist

2.6.1 Høringsnotatet

I henhold til utlendingsloven § 90 (iverksetting av vedtak) skal en utlending som har fått et vedtak som innebærer at vedkommende må forlate riket, pålegges å reise innen en fastsatt frist, jf. sjette ledd. Fristen skal som utgangspunkt settes til mellom sju og tretti dager. Det kan i nærmere angitte tilfeller settes kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi frist for retur. Blant annet kan det settes kortere frist for utlendinger som er utvist på visse grunnlag, jf. § 90 sjette ledd bokstav f. Returdirektivet artikkel 7 punkt 4 gir en uttømmende anvisning over i hvilke tilfeller man kan unnlate å gi utreisefrist eller en kortere frist enn syv dager. Ett av disse tilfellene er når utlendingen utgjør en trussel mot offentlig orden og sikkerhet.

Departementet foreslo i høringsnotatet en endring i § 90 sjette ledd bokstav f, slik at det også

ved utvisning etter det nye utvisningsgrunnlaget om eksklusjon kan settes kortere frist eller unnlates å sette utreisefrist.

2.6.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser hadde synspunkter.

2.6.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å endre utlendingsloven § 90 sjette ledd bokstav f slik at frist for utreise kan være kortere eller unnlates når utvisningsgrunnlaget er eksklusjonsgrunner. Departementet mener det er viktig å tydeliggjøre at en utlending som kan utvises som følge av at vedkommende har begått så alvorlige handlinger at de kan føre til eksklusjon fra flyktningstatus, også kan anses å utgjøre en trussel mot offentlig orden og sikkerhet.

2.7 Endringer i SIS-loven

2.7.1 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en endring i SIS-loven § 7 nr. 2, som omhandler vilkårene for å registrere opplysninger om personer i Schengen informasjonssystem (SIS). SIS er et IKT-system til bruk i arbeidet med grensekontroll og politisamarbeid i Europa som følge av Schengen-samarbeidet, og er ment som et av de kompenserende tiltak for bortfallet av indre grensekontroll i Schengen-området. SIS skal sikre en rask og sikker utveksling av opplysninger mellom Schengen-landene, og hvorvidt en person har fått et innreiseforbud til Schengen-området er blant de opplysningene som kan registreres. I Norge er forvaltningen av systemet regulert i SIS-loven.

Forslaget i høringsnotatet innebærer at utlendinger som ikke har oppholdstillatelse og som utvises fordi det foreligger omstendigheter som gjør at utlendingen kan ekskluderes etter § 31, vil kunne registreres i SIS.

2.7.2 Høringsinstansenes syn

Juss-Buss bemerker i sitt høringssvar at forslaget om at det nye utvisningsgrunnlaget også skal kunne medføre innmelding i Schengen informasjonssystem er et stort inngrep i den enkeltes bevegelsesfrihet. *Politidirektoratet* og *Oslo Politidistrikt* støtter forslaget og viser til at en midlertidig tillatelse etter loven § 74, vil harmonisere med denne bestemmelsens tredje punktum om at den

midlertidige tillatelsen ikke gir rett til å besøke andre Schengen-land.

2.7.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å endre SIS-loven § 7 nr. 2 til også å inkludere utvisning på grunnlag av ny § 66 første ledd bokstav g.

Forslaget innebærer at utlendinger som ikke har oppholdstillatelse og som utvises fordi det foreligger omstendigheter som gjør at utlendingen kan ekskluderes etter § 31, vil kunne registreres i SIS. Utlendinger som utvises på samme grunnlag, men som har midlertidig eller permanent oppholdstillatelse, vil kunne registreres i SIS uten at det gjøres endringer i SIS-loven, jf. § SIS-loven § 7 nr. 2. Det må alltid, i hvert enkelt tilfelle, gjøres en konkret vurdering med henblikk på om innmelding/registrering i SIS skal finne sted, jf. SIS-loven §§ 5 og 6.

2.8 Hvem skal omfattes av endringen – overgangsregler

2.8.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet la departementet til grunn at det er reglene på vedtakstidspunktet som skal anvendes. Departementet ba imidlertid om innspill fra høringsinstansene om behovet for eventuelle justeringer eller overgangsregler for å sikre at reglene er i tråd med Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.

2.8.2 Høringsinstansenes syn

Utlendingsdirektoratet mener utgangspunktet skal være at saker som er til behandling når endringene trer i kraft, skal omfattes av de nye reglene. De påpeker for øvrig at det kan oppstå spørsmål om bestemmelsen også skal anvendes i tilbakekallsaker, fornyelsessaker eller saker som gjelder søknader om permanente oppholdstillatelser.

Juss-Buss er urolig for at endringen kan få urimelige tilbakevirkende utslag. De viser til at de nye reglene vil kunne føre til at personer som har bodd lenge i Norge lovlig i svært mange år og innrettet seg etter dette, plutselig kan risikere utvisning.

Politidirektoratet bemerker at utgangspunktet i forvaltningsretten er at det er reglene på vedtakstidspunkt som kommer til anvendelse og ser utfordringene rundt inngrep i allerede etablerte rettigheter med virkninger fremover (uegentlige tilbakevirkning), men kan ikke se at innføringen

av bestemmelsene vil komme i strid med Grunnlovens § 97.

2.8.3 Departementets vurdering

Det følger av Grunnloven § 97 at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen (egentlig tilbakevirkning). Etter omstendighetene vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid (uegentlig tilbakevirkning) kunne rammes av bestemmelsen, jf. Rt. 1996 side 1415 (Borthen) som gjaldt alderspensjon og Rt. 2010 side 143 (rederibeskatning). I rederibeskatningssaken (avsnitt 153) uttalte Høyesterett følgende om grunnlovsvernet etter Grunnloven § 97:

«Ut frå rettspraksis kan det etter mitt syn stilast opp nokre hovudpunkt. Spørsmålet om ei lov som knytter verknader til tidlegare hendingar eller grip inn i etablerte rettsposisjonar, er i strid med Grunnlova § 97, er avhengig av kor sterkt tilbakeverknadselementet er. Dersom lova direkte knytter tyngjande rettsverknader til eldre hendingar, er lova som hovudregel grunnlovsstridig. Om lova derimot berre gir reglar om korleis ein etablert rettsposisjon skal utøvast for framtida, er hovudregelen den motsette. Mellom desse ytterpunkta finst det overgangsformer.»

Dette avsnittet er gjengitt i Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvotedommen) avsnitt 81. I strukturkvotedommen heter det videre (avsnitt 83):

«Ved inngrep i etablerte rettsposisjoner har Høyesterett i Rt. 1996 side 1415 Borthen formulert normen for grunnlovsvernet på side 1426 slik at tilbakevirkning som er «særlig urimelig eller urettferdig» vil være grunnlovsstridig:

«Bestemmelsen – med dens generelle ordlyd om at «Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft» – stiller etter vår rettstradisjon opp et forbud, som vel kan gis et mer presist innhold på spesielle rettsområder, men som ellers, blant annet på det rettsområdet vi her er på, må anses for å rette seg mot særlig urimelig eller urettferdig tilbakevirkning.»»

Departementet har merket seg innspillene som har kommet inn i høringsrunden, og forslår at de nye reglene som hovedregel skal gjelde saker

som er til behandling når endringene trer i kraft. Det vil si at det er reglene på vedtakstidspunktet som skal anvendes. Dette vil gjelde fullt ut for nye søknader som behandles etter lovendringen.

Når det gjelder behandling av søknader om fornyelser av allerede gitte tillatelser, er det behov for overgangsregler. Her vil det kunne være ulike typetilfeller. Det er for eksempel allerede i dag personer i Norge som er ekskludert fra flyktningstatus og som har en midlertidig tillatelse etter utlendingsloven § 74, som må fornyes jevnlig.

Spørsmålet om overgangsregler kan også være aktuelt for utenlandske borgere som er

bosatt i Norge med en ordinær oppholdstillatelse, f.eks. en familieinnvandringstillatelse, gitt før endringene trer i kraft. Da har beskyttelse og eventuelt eksklusjon ikke vært vurdert tidligere. Dersom det etter tidspunktet for ikrafttredelse av de nye utvisningsreglene skulle komme frem opplysninger om at vedkommende har vært delaktig i forbrytelser slik som nevnt i utlendingsloven § 31, vil det oppstå spørsmål om hvilke regler som skal komme til anvendelse.

Departementet foreslår at de nærmere overgangsreglene fastslås i forskrift.

3 Forslag om utvidelse av mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven

3.1 Bakgrunn

Vold i nære relasjoner har et betydelig omfang og utgjør både et kriminalitets- og folkehelseproblem. Personer med minoritetsbakgrunn er overrepresentert på norske krisesentre, og denne gruppen har en forhøyet risiko for å oppleve vold i hjemmet. Det foregår i departementets regi et kontinuerlig arbeid mot vold i nære relasjoner, hvor også de spesielle behovene til utlendinger som er utsatt for mishandling i familiesammenheng vurderes. Regjeringen har styrket arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse med en egen fireårig handlingsplan, som ble lansert 8. mars 2017.

Personer som har opplevd vold i samlivsforholdet og som har hatt en tillatelse som ektefelle eller samboer etter utlendingsloven §§ 40 eller 41, har etter søknad rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Utlendingsforvaltningen har i flere enkeltsaker mottatt søknad om fortsatt oppholdstillatelse etter samlivsbrudd fra personer som er utsatt for mishandling fra svigerfamilie eller andre medlemmer av husstanden i en storfamilie. Disse sakene omfattes ikke av gjeldende bestemmelse i utlendingsloven om oppholdstillatelse på grunn av mishandling i samlivsforholdet.

Tiltak 5 i regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020), lyder:

«Tiltak 5: Utvide bestemmelsen om mishandling til å omfatte storfamilie

Personer med midlertidig oppholdstillatelse i familieinnvandring som ektefelle eller samboer til en person bosatt i Norge, må som hovedregel returnere til hjemlandet dersom samlivet opphører før det er gitt permanent oppholdstillatelse. Personer som har blitt utsatt for mishandling i samlivsforholdet, og som har hatt oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer, har etter søknad rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Mishandlingen kan være

av både fysisk og psykisk art, men er avgrenset til mishandling fra samlivspartneren.

JD vil sende på høring et forslag til endringer i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, som innebærer at bestemmelsen utvides til også å omfatte personer som har vært utsatt for mishandling fra svigerfamilie eller andre medlemmer av husholdet i en storfamilie. En slik utvidelse vil ivareta personer som er i en vanskelig situasjon.»

3.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 25. mai 2017 på høring forslag om å utvide personkretsen i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Høringsforslaget ble sendt til tilsvarende instanser som nevnt ovenfor under punkt 2.1.

Departementet har mottatt høringsuttalelser med merknader fra:

Utenriksdepartementet, Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helse-, direktoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Politidirektoratet (POD), Riksadvokaten, Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, Advokatforeningen, Fagforbundet, Filipino workers, Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK), Juss-Buss, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Norske kvinners sanitetsforening, Rettspolitisk forening, Røde Kors, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og en anonym privatperson.

Følgende høringsinstanser svarte uten å avgi merknader:

Arbeids- og sosialdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Domstoladministrasjonen, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Kriminalomsorgsdirektoratet.

Hovedsynspunkter i sentrale høringsuttalelser gjengis i proposisjonen her, men hørings-

Tabell 3.1 Vedtak etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, kun førstegangs tillatelser (ikke fornyelser) for perioden 2011–2016:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avslag	26	18	53	31	31	36
Innvilgelser	40	79	61	39	58	73
Totalt	66	97	114	70	89	109
Innvilgelsesprosent	61 %	81 %	54 %	56 %	65 %	67 %

Merknad: Tabellen viser vedtak i UDI og UNE. Tabellen er et uttrekk for hele perioden under ett, slik at kun det siste vedtaket i en sak vises. Dette innebærer at en person som eksempelvis har fått avslag i UDI i 2011, men hvor saken omgjøres i UNE i 2012, kun vises i tabellen som innvilgelse i 2012. En person som har fått et avslag av UDI i 2016 og vedtaket er påklaget, men ikke behandlet av UNE, vises som avslag i 2016.

uttalelsene er tilgjengelige i sin helhet på departementets nettside.

3.3 Gjeldende rett

Permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62, innebærer en i utgangspunktet varig rett til opphold i Norge, uten behov for fornyelse, og gis som hovedregel etter tre års opphold med midlertidig tillatelse. Personer som er gitt oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer til en person bosatt i Norge, må som hovedregel returnere til hjemlandet dersom samlivet opphører før utlendingen har fått permanent oppholdstillatelse i Norge.

Lovgiver har ønsket å sikre at ofre for vold i nære relasjoner ikke tvinges til å velge mellom å reise ut av Norge og å bli værende i en voldelig familierelasjon. Personer som har opplevd vold i samlivsforholdet og som har hatt en tillatelse som ektefelle eller samboer etter utlendingsloven §§ 40 eller 41, har derfor etter søknad rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Det stilles ikke krav om årsakssammenheng mellom mishandlingen og samlivsbruddet. Det er også uten betydning hvem av partene som har tatt initiativ til samlivsbruddet.

Bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse og bevisskravet for mishandling er lavt. UDI skriver i sitt rundskriv, RS 2010–009, følgende om hva som er å anse som mishandling:

«Hva som kan betegnes som mishandling, beror på en helhetsvurdering. Mishandlingen kan være av fysisk art, f.eks. ved bruk av vold eller annen legemskrenkelse, eller av psykisk art, f.eks. trusler om bruk av vold. Hendelsene

må ha ført til at søkerens livskvalitet har blitt redusert. Skaden kan være av fysisk eller psykisk art eller en kombinasjon av begge.

Ved vurderingen om det foreligger en mishandlingssituasjon, må man se hen til de beskrevne hendelsene, alvorlighetsgraden, under hvilke omstendigheter mishandlingen fant sted, om de er en del av et handlingsmønster eller om det dreier seg om en enkeltstående episode. En handling som alene ikke kan betegnes som mishandling, vil likevel kunne karakteriseres som det dersom handlingen gjentas over tid.

Generell misnøye i ekteskapet/samboerforholdet, uoverensstemmelser eller forskjellige oppfatninger mht. roller grunnet kulturforskjeller er ikke i seg selv nok til å konstatere at det foreligger mishandling.»

Det er et vilkår at mishandlingen har skjedd «i samlivsforholdet». Dette innebærer at den som utøver mishandlingen må være søkerens samlivspartner (ektefelle eller samboer). Der omstendighetene ikke omfattes av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, for eksempel fordi mishandlingen ikke er utført i samlivet, kan det vurderes om oppholdstillatelse skal gis etter utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge). For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal det foretas en totalvurdering av saken. I motsetning til utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, gir ikke lovens § 38 et rettskrav på oppholdstillatelse. I slike saker vil mishandlingen søkeren har vært utsatt for være ett av flere relevante momenter i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge som tilsier at tillatelse kan gis.

3.3.1 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Grunnlovens rettighetsvern ble utvidet i 2014. Grunnloven gir ingen regulering av retten til innvandring til riket, og den gir heller ikke utlendinger rettskrav på bestemte former for opphold i Norge. Enkelte grunnlovsbestemmelser vil likevel representere skranker på utlendingsrettens område, fordi rettighetene der som utgangspunkt gjelder alle som oppholder seg i Norge.

Retten til liv og forbud mot tortur mv. er nedfelt i Grunnloven § 93. Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale avtaler som forplikter staten til å beskytte egne borgere mot vold, overgrep og annen inhuman behandling. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) krever at retten til liv blir vernet ved lov, og forbyr tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff (artikkel 2 og 3). Etter praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) innebærer dette at statene pålegges aktivt å hindre at mennesker blir utsatt for behandling i strid med disse forutsetningene.

Norge undertegnet Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) 7. juli 2011. Konvensjonen ble ratifisert 5. juli 2017 og trådte i kraft for Norges del 1. november 2017. Istanbul-konvensjonen har som mål å bekjempe vold mot kvinner gjennom forebygging, beskyttelse, straffeforfølgelse mv. Istanbul-konvensjonen artikkel 59 nr. 1 om selvstendig oppholdstillatelse pålegger partene å treffe tiltak som er nødvendig for å sikre at et offer etter søknad får selvstendig oppholdstillatelse, dersom ekteskapet eller forholdet blir oppløst og situasjonen er svært vanskelig. Dette skal gjelde uansett hvor lenge ekteskapet eller forholdet har vart. Vilåårene for å gi selvstendig tillatelse og tidsrommet den skal gjelde for fastsettes i intern rett.

FNs barnekonvensjon, og særlig prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, kan også få betydning i saker om oppholdstillatelse i Norge. Statene er forpliktet til å vurdere hensynet til barnets beste som ett av flere relevante hensyn. Hensynet til barnets beste er nedfelt i Grunnloven § 104 annet ledd. Likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet er nedfelt i Grunnloven § 98. Norge er bundet av en rekke internasjonale konvensjoner som forplikter statene til å sikre ikke-diskriminering. Grunnloven § 102 første ledd første punktum beskytter retten til respekt for familielivet.

3.3.2 Andre lands rett og EU

3.3.2.1 Sverige

Dersom en utlending er gitt midlertidig oppholdstillatelse på grunn av familietilknytning i Sverige, er det et vilkår at familietilknytningen består for at det innvilges ny tidsbegrenset eller permanent oppholdstillatelse. Fortsatt oppholdstillatelse kan likevel gis dersom utlendingen eller utlendingens barn har vært utsatt for vold eller annen alvorlig krenkelse, jf. 5. kapittel § 16 tredje ledd nr. 2 i Utlånningslagen (2005: 716).

3.3.2.2 Danmark

Dersom et samliv opphører som følge av vold for det er gitt permanent oppholdstillatelse, kan utlendingen gis fortsatt oppholdstillatelse i Danmark, uavhengig av hvor lenge utlendingen har oppholdt seg i landet. Det er et vilkår at det dokumenteres eller sannsynliggjøres at utlendingen eller dennes barn har vært utsatt for vold, misbruk eller lignende, og at dette er den reelle årsaken til at samlivet har opphørt. I tillegg skal det foretas en vurdering av hvorvidt det vil være særlig belastende for utlendingen ikke å få fortsatt opphold, for eksempel av hensyn til barn som bor i Danmark eller av hensyn til en svært vanskelig sosial situasjon ved retur til hjemlandet. Det skal i tillegg tas hensyn til hvor lenge utlendingen har bodd i Danmark og hvor godt integrert utlendingen er.

Danmark vedtok 26. januar 2016 nye regler om permanent oppholdstillatelse, som innebærer at en utlending må ha hatt lovlig opphold i minst seks år for å kunne få permanent oppholdstillatelse i Danmark. Tidligere var kravet fem års botid.

3.3.2.3 EUs direktiv om familieinnvandring

I direktiv 2003/86/EC (av 22. september 2003) om familieinnvandring for tredjelandsborgere utenfor rammen av EØS-avtalen er det fastsatt minimumsstandards for hvilke rettighetsbestemmelser EU-landene må operere med i tilfeller hvor både søkeren og referansepersonen er tredjelandsborgere. Direktivet er ikke forpliktende for Norge.

I henhold til artikkel 15 nr. 1 skal det i utgangspunktet gis en selvstendig oppholdstillatelse, uavhengig av referansepersonen, etter minimum fem år. Etter artikkel 15 nr. 3 kan det gis en selvstendig oppholdstillatelse ved skilsmisse, separasjon, referansepersonens død eller dødsfall i rett opp- eller nedstigende linje. Bestemmelsen

sier videre at medlemsstatene skal sikre at det gis en selvstendig oppholdstillatelse «in the event of particularly difficult circumstances». Bestemmelsen svarer til Istanbul-konvensjonen artikkel 59 nr. 1.

3.3.3 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo at mishandling utført av svigerfamilie og andre medlemmer av samme husstand sidestilles med mishandling fra samlivspartneren, ved vurderingen av om oppholdstillatelse skal gis etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

Med «andre medlemmer av samme husstand» mentes personer som bor på samme sted som utlendingen som har vært utsatt for mishandling. Det er ikke et vilkår at vedkommende er folkeregistrert på samme adresse. Departementet foreslo at bestemmelsen også omfatter personer som bor i hver sin del av en generasjonsbolig, en flermannsbolig mv. Dette vil typisk omfatte personer i storfamilien, som svigerforeldre, tante/onkel m.fl., men kan også omfatte personer som ikke anses som familie.

3.3.4 Høringsinstansenes syn

3.3.4.1 Utvidelse av personkretsen

Høringsinstansene er i all hovedsak positive til forslaget. *Utlendingsnemnda (UNE)* anser forslaget som en tydeliggjøring av lovgivers intensjon. *Helsedirektoratet* vurderer at forslagene vil gi økt rettsvern for voldsutsatte og kan av den grunn forebygge følgekompplikasjoner av vold over tid. *Politidirektoratet (POD)* mener forslaget kan være et virkemiddel som kan bidra til å avverge vold i nære relasjoner. *Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter* peker på at forslaget vil bidra til at norske myndigheter på bedre måte oppfyller sin menneskerettslige sikringsplikt, og i større grad tydeliggjør at norsk regelverk er i samsvar med Istanbul-konvensjonen. *Oslo Røde Kors* mener utvidelsen av mishandlingsbestemmelsen kan være et godt tiltak for å sikre at barn og unge ikke lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling.

Et klart flertall av høringsinstansene mener imidlertid at personkretsen bør utvides ytterligere. *Utlendingsdirektoratet (UDI)* foreslår at svigerfamilien inntas i bestemmelsen som et eget alternativ, slik at denne omfatter tilfeller der søkeren mishandles av svigerfamilien, selv om de ikke bor på samme sted. UDI bemerker at utlendings-

loven § 38 er en snever unntaksbestemmelse som ikke er egnet til å fange opp disse sakene, og at utlendingsloven § 53 annet ledd heller ikke vil være et dekkende alternativ. *POD* opplyser at politiet har sett enkeltsaker der et familiemedlem har utøvet vold mot en person, uten å være en del av offerets husstand/flermannsbolig og uten at samlivspartneren kan eller vil beskytte utlendingen mot dette. Politiet påpeker at en naturlig begrensning av bestemmelsen vil være for de tilfeller der verken referansepersonen eller den voldsutsatte står i et kulturelt, økonomisk eller emosjonelt avhengighetsforhold til voldsutøver, og hvor det ikke foreligger en utpreget tett familiekultur.

Bufdir peker på at i tilfeller av mishandling fra for eksempel svigerforeldre som bor et annet sted, vil den utsatte ikke ha en reell mulighet til å unnsnippe volden, annet enn å bryte ut av ekteskapet. Det pekes på at terskelen for tillatelse etter utlendingsloven § 38 er høyere enn ved utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, og at mange kan oppfatte dette som et usikkert handlingsalternativ. *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* anbefaler å utvide bestemmelsen til å inkludere familiemedlemmer utenfor husholdet som søkeren har jevnlig kontakt med.

Også *Oslo Røde Kors, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* og *Jussbuss* mener endringen bør omfatte familiemedlemmer som ikke tilhører samme husstand. JURK påpeker at det sentrale må være at mishandlingen har ført til en nedsettelse av søkerens livskvalitet. *Advokatforeningen* mener at slik personkretsen er beskrevet i høringsbrevet så fremstår den som uklar, og det antas at det vil føre til mange tolkningsspørsmål. *Riksadvokaten* bemerker at begrepet «husstand» er gitt et noe ulikt meningsinnhold i ulike regelverk, og at det synes påkrevet med en nærmere avklaring av hvordan begrepet skal forstås i lovforarbeidene eller i selve lovteksten.

POD bemerker at mishandlingsbestemmelsen åpner for misbruk av regelverket, og at praksis bør følges nøye fremover med sikte på justeringer. *Politiets utlendingsenhet (PU)* peker på at erfaringer fra utlendingsforvaltningen viser at det gis uriktige opplysninger om slektskap i den hensikt å skaffe seg oppholdsgrunnlag i Norge, og de mener det er viktig at politiet i slike saker både vurderer identitetsopplysninger og verifiserer slektskapet slik at ordinær innvandring ikke omgås. *UNE* bemerker at de er opptatt av å forhindre misbruk av bestemmelsen, men antar at dagens saksbehandling, som beskrevet i UDIs RS 2010–009, også kan overføres til de aktuelle sakene som nå vil omfattes av bestemmelsen.

3.3.4.2 Andre merknader

JURK mener terskelen for å få opphold etter mishandlingsbestemmelsen er svært høy, og at bestemmelsen må praktiseres slik at den blir en klar rettighetsbestemmelse som i mindre grad gir grunnlag for usikkerhet. *UDI* anbefaler å tydeliggjøre hensynet til barn i bestemmelsen. *UDI* og *Bufdir* foreslår videre å fjerne kravet om skade eller redusert livskvalitet. *Jussbuss* mener terskelen for hva som regnes som mishandling praktiseres for strengt, og at regelen må ses i sammenheng med vilkårene for å få permanent oppholdstillatelse. *Rettspolitisk forening* mener det vil være et effektivt tiltak for å oppnå formålet bak bestemmelsen å instruere *UDI* i å praktisere bestemmelsen annerledes, herunder hva som er å regne som «mishandling».

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) mener det er foreslått et tiltak med minimal effekt, og at forslaget utelukkende har fokus på vold i innvandrerfamilier og ikke samfunnet forøvrig. *SEIF* peker på at de har sett en rekke vedtak hvor mishandling har blitt avskrevet som enkelthendelser og misnøye i ekteskapet, og at den mishandlede ikke er «utsatt for mishandling i utlendingslovens forstand». *SEIF* mener at mange ikke kjenner mishandlingsbestemmelsen, og at tilliten til at oppholdstillatelse faktisk innvilges er lav. Videre vises det til nye regler om krav til selvforsørgelse for å få permanent oppholdstillatelse, som vil ha negativ effekt for mishandlede. *SEIF* etterlyser en grundig revisjon av hvordan bestemmelsen faktisk praktiseres.

Norske Kvinners Sanitetsforening mener det er et stort behov for rettsinformasjon, og at det er behov for å styrke arbeidet slik at informasjonen når ut til minoritetskvinner. *POD* og *Oslo politidistrikt* mener det bør iverksettes tiltak for opplæring og kunnskapsdeling, slik at rett informasjon blir gitt til dem som er eller kan være omfattet av bestemmelsen.

POD peker på at tredjelandsborgere som har oppholdstillatelse i familieinnvandring med EØS-borger bør få fortsatt opphold dersom de er i samme situasjon som utlending som omfattes av lovens § 53 første ledd bokstav b.

UDI mener det bør gjøres et eksplisitt unntak fra underholdskravet. Også *Rettspolitisk forening* peker på at personer som får opphold etter mishandlingsbestemmelsen ikke er unntatt fra underholdskravet etter utlendingsloven § 58 på generelt grunnlag. *UDI* foreslår også at det gis en egen hjemmel i utlendingsforskriften for innhenting av opplysninger fra straffesaken.

3.4 Departementets vurdering

3.4.1 Utvidelse av personkretsen

Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b innebærer at fortsatt tillatelse kan gis dersom det er grunn til å anta at søker er mishandlet i *samlivsforholdet*. Bestemmelsen er tolket som at den som utøver mishandling må være søkerens partner (ektefelle eller samboer). Bestemmelsen omfatter følgelig ikke personer som er utsatt for mishandling fra svigerfamilie eller andre medlemmer av samme husstand. Departementet mener at denne tolkningen er i samsvar med lovens ordlyd og støttes av lovens forarbeider. I lovens forarbeider er ikke mishandling fra andre enn utlendings samlivspartner problematisert.

Dersom den voldsutsattes ektefelle eller samboer forholder seg passiv til vold som utøves av andre husstandsmedlemmer og ikke flytter ut av storfamilien sammen med sin voldsutsatte partner, innebærer denne avgrensningen i praksis at voldsutsatte i storfamilier med midlertidig tillatelse har valget mellom å bli i mishandlingssituasjonen eller å risikere å miste oppholdstillatelsen som følge av samlivsbrudd. Departementet er også kjent med at det kan forekomme tilfeller hvor søkeren ikke har bodd sammen med svigerfamilien, men har tett daglig kontakt og i disse situasjonene utsettes for forhold som kan karakteriseres som mishandling.

Departementet mener at denne avgrensningen har klart uheldige konsekvenser for en liten, men svært sårbar gruppe, og foreslår å utvide gruppen mishandlere som omfattes av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

Det foreslås for det første å utvide bestemmelsen til å omfatte mishandling utført av andre medlemmer av samme husstand enn samlivspartneren. Begrepet «husstand» presiseres slik at det også omfatter personer som bor i hver sin del av en generasjonsbolig, flermannsbolig mv. Begrepet bør, i tillegg til å omfatte personer som bor i samme bygning, også omfatte personer som bor i ulike boliger på samme gårdstun (hovedbygning og kårbolig). Husstanden vil typisk omfatte personer i storfamilien, men kan også omfatte personer som ikke anses som familie. Det sentrale hensynet bak forslaget er å sikre at en utlending, av frykt for å miste oppholdstillatelsen, ikke føler seg tvunget til å bli boende i et hjem hvor han eller hun utsettes for mishandling.

For bedre å ivareta formålet med bestemmelsen om at en utlending ikke skal forbli i et skadelig samliv av frykt for å miste oppholdstillatelsen,

foreslår departementet videre at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b utvides til også å omfatte svigerfamilie som ikke bor i samme husstand. Departementet mener at det vil være for vidtrekkende å omfatte all storfamilie. Med svigerfamilie må forstås samlivspartnerens nære familie, som foreldre og besteforeldre, samt søsken og deres ektefelle/samboer og barn.

Det kan også tenkes tilfeller hvor en utlending utsettes for overgrep av personer som bor et annet sted og som ikke er del av svigerfamilien. Disse tilfellene vil ikke være omfattet av forslaget til endringer i utlendingsloven § 53. Departementet peker på at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b ikke er ment å ta høyde for enhver situasjon hvor personer med midlertidig oppholdstillatelse utsettes for vold eller mishandling som utlendingens samlivspartner ikke vil eller kan beskytte mot. Departementet viser til at det i henhold til utlendingsloven § 38 kan gis oppholdstillatelse dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket. Det vises også til at ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag kan gis til en utlending som på grunn av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der, jf. utlendingsloven § 53 annet ledd.

Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b krever ikke at det foreligger sannsynlighetsovervekt for at søkeren eller søkerens barn har blitt mishandlet av samlivspartneren. Det stilles heller ikke krav om at forholdet er politianmeldt. Søkerens fremstilling skal legges til grunn dersom søkeren gir en troverdig forklaring om hva vedkommende har vært utsatt for. Det foreslås at tilsvarende beviskrav skal gjelde ved påstand om mishandling fra svigerfamilie eller andre medlemmer av husstanden.

Hvilken alvorlighetsgrad eller hvilket omfang de aktuelle krenkelsene må ha for å kvalifisere som mishandling skal vurderes på samme måte som ved mishandling fra samlivspartneren. Dersom søkeren utsettes for mishandling fra både samlivspartneren og andre i husstanden eller svigerfamilie, foreslår departementet at det skal foretas en samlet vurdering.

Som nevnt er det sentrale hensynet at utlendinger som utsettes for mishandling ikke føler seg tvunget til å bli i mishandlingssituasjonen av frykt for å miste oppholdstillatelsen. Det er et vilkår for oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring med ektefelle/samboer at samlivet består. Utlendingen risikerer følgelig ikke å miste tillatelsen dersom han eller hun flytter ut fra storfami-

lien sammen med samlivspartneren. Departementet har vurdert om det bør være et vilkår at samlivspartneren har forholdt seg passiv til mishandlingen/ikke har villet flytte ut av storfamilien sammen med søkeren. Departementet mener imidlertid at et slikt vilkår vil være bevismessig vanskelig å håndheve, og det vil svekke rettsvernet for personer som er utsatt for mishandling. Det bemerkes at etter gjeldende rett er det ikke et krav om årsakssammenheng mellom samlivsbruddet og mishandlingen.

Istanbul-konvensjonen artikkel 59 nr. 1 antas å ha et videre anvendelsesområde enn gjeldende regelverk etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, da den norske bestemmelsen ikke dekker mishandling utført av andre enn ektefelle eller partner, for eksempel svigerfamilie eller andre medlemmer av husstanden i en storfamilie. Det er lagt til grunn at utlendingsloven § 38, om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, er dekkende for artikkel 59 nr. 1 i Istanbul-konvensjonen. Departementet mener likevel at forslaget her vil tydeliggjøre at norsk regelverk er i samsvar med konvensjonen.

3.4.2 Forholdet til EØS-regelverket

I henhold til utlendingsloven § 114 fjerde ledd bokstav c bevarer EØS-borgerens familiemedlemmer som ikke er EØS-borgere oppholdsretten ved skilsmisse, så lenge de selv oppfyller vilkårene i utlendingsloven § 112 første ledd bokstav a, b eller c, eller er familiemedlem til en person som oppfyller vilkårene i § 112 første ledd bokstav a, b eller c, og «ektefellen som ikke er EØS-borger, eller eventuelle barn har vært utsatt for vold eller andre alvorlige overgrep i ekteskapet».

Departementet mener det er god grunn til å gi tilsvarende beskyttelse til tredjelandsborgere og EØS-borgere med tillatelse eller oppholdsrett som er avledet fra en EØS-borger, som til andre familieinnvandrere. Departementet foreslår derfor å forskriftsfeste at familiemedlemmer som er omfattet av lovens kapittel 13, kan få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

3.4.3 Unntak fra underholdskravet

Departementet vil forskriftsfeste et unntak fra underholdskravet i saker etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Underholdskravet i lovens § 58, jf. forskriftens §§ 10-8 flg., forutsetter at det gis tillatelse med en referanseperson, da det er referansepersonen som skal fylle under-

holdskravet. I praksis gjøres det alltid unntak fra underholds kravet når det gis tillatelse etter mishandlingsbestemmelsen; enten etter forskriftens § 10-7 siste ledd eller § 10-11 første ledd. Et generelt unntak fra underholds kravet innebærer følgende en kodifisering av praksis og gjør regelverket klarere for brukere og rettsanvendere.

3.4.4 Behov for kontroll for å unngå misbruk

Departementet mener det er viktig å bidra til at utlendinger som utsettes for mishandling ikke føler seg tvunget til å bli i mishandlingssituasjonen av frykt for å miste oppholdstillatelsen. Samtidig er det viktig å erkjenne at mishandlingsbestemmelsen har et potensial for misbruk. Ved den nærmere utformingen og i praktiseringen av bestemmelsen må hensynet bak utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b balanseres mot hensynet til å motvirke misbruk av bestemmelsen for å omgå de alminnelige vilkårene for innvandring. Utlendingsforvaltningen vil måtte følge praksis nøye fremover, med sikte på å avdekke mulig misbruk. Departementet understreker viktigheten av verifisering av identitet og familierelasjon.

3.4.5 Andre merknader

Departementet er enig med de høringsinstanser som fremhever at det er viktig å sikre god informasjon om rettigheter til familieinnvandrere. Både UDI og politiet har en alminnelig veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. UDI har opprettet en egen informasjonsside om vold, www.udi.no/vold, herunder om rettigheter og vilkår for oppholdstillatelse til voldsutsatte. Videre har UDI utviklet informasjonsmateriell på en rekke ulike språk. UDIs veiledningstelefon kan også være et nyttig verktøy for både voldsutsatte, krisesentre og andre. Justis- og beredskapsdepar-

tementet har finansiert nettportalen www.dinutvei.no, som ble lansert 15. februar 2016 i regi av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Nettportalen gir informasjon til voldsutsatte og hjelpeapparat, herunder informasjon om retten til selvstendig oppholdstillatelse til utlendinger som utsettes for mishandling i samlivsforholdet. Deler av innholdet i portalen er oversatt til 13 ulike språk.

Når en utlending søker om opphold på grunnlag av mishandling i samlivsforholdet står søkerens forklaring helt sentralt i utlendingsmyndighetenes behandling og avgjørelse. For å sikre gode intervjuer påla departementet i brev av 2. september 2016 politiet å sørge for at kvalifisert tolk bistår under intervjuene. For å unngå at søkeren må forklare seg flere ganger om samme forhold, kan søkeren oversende dokumentasjonen fra politiet til UDI eller samtykke til at UDI innhenter slik dokumentasjon. I denne sammenheng er det også viktig å minne om at politianmeldelse ikke er et vilkår for oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

Med hensyn til innspill i høringen om ytterligere endringer i regelverk og praksis vises det til at det ble foretatt en større gjennomgang av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b og praksis etter denne bestemmelsen i forbindelse med forslag om å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år, se Prop. 90 L (2015–2016). Forslaget om å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse ble ikke vedtatt i Stortinget, og behovet for å vurdere kompenserende tiltak har dermed bortfalt. Departementet mener at gjeldende regelverk, med de foreslåtte endringene som beskrevet ovenfor, ivaretar voldsutsatte familieinnvandrere på en god måte. Det understrekes at forebygging av vold i nære relasjoner er et betydelig satsingsområde for regjeringen.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Nytt utvisningsgrunnlag mv.

4.1.1 Høringsinstansenes syn

Utenriksdepartementet mener forslaget vil få økonomiske og administrative konsekvenser for Utenriksdepartementet. Dette fordi sakene som omfattes av forslaget håndteres av utenriksstasjonene i forbindelse med at personene kommer på utenriksstasjonen eller tjenesteyters søknadsmottak for å innlevere søknad om familieinnvandring eller søknad om opphold på annet grunnlag. I den forbindelse vil sakene kreve mer ressurser i saksforberedelsen enn i dag, for eksempel ved flere og mer ressurskrevende intervjuer i familieinnvandringssaker eller andre oppholdssaker ved stasjonene som har land eller landområder i sitt embetsdistrikt der ekskluderbare handlinger kan tenkes å skje.

Domstolsadministrasjonen peker også på at forslaget kan få økonomiske og administrative konsekvenser ved at det kan oppstå flere utvisningsaker og dermed flere rettssaker.

Utlendingsnemnda peker på at forslaget om nye utvisningshemler gjelder både utlendinger som er og kunne ha blitt ekskludert, noe som innebærer at der utlendingen ikke har søkt om beskyttelse, vil vurderingen av om det er grunnlag for eksklusjon måtte gjøres i forbindelse med selve utvisningssaken. De mener vurderingen kan by på en del arbeid, og de vil i så tilfelle være avhengig av at politiet eller UDI i første omgang foretar grundige undersøkelser før forhåndsvarsel om utvisning eller før det fattes utvisningsvedtak. Dette kan ha praktiske og ressursmessige konsekvenser. En mulig økning i antall klagesaker i UNE om utvisning og avslag på søknad om oppholdstillatelse antas å ikke være betydelig.

Utlendingsdirektoratet bemerker at eksklusjonssakene nesten alltid er basert på informasjon innhentet i asylintervjuet. Spørsmålet om en søker kan ekskluderes vil som regel være komplisert og ressurskrevende, og saksbehandlingstiden vil derfor som regel være lenger enn i saker der dette ikke er vurderingstema. Forsla-

get vil medføre økt behov for kompetanse hos saksbehandlerne og det vil være behov for å utarbeide konkrete retningslinjer. UDI forstår det slik at alle saker som kan danne grunnlag for utelukkelse både må identifiseres og utredes med tanke på om «utlendingens handlinger er eller ville blitt omfattet av utelukkelsesgrunnene i § 31 første ledd bokstav a til c, annet ledd eller tredje ledd». En konsekvens kan være at UDI må spørre alle som søker oppholdstillatelse om de har gjort seg skyldig i en alvorlig forbrytelse utenfor Norges grenser. Videre er det ikke noe krav i utlendingsloven § 31 at man skal være dømt for noe, men «gjort seg skyldig i». Det vil derfor ikke være tilstrekkelig å få klarhet i om utlendingen har vært straffedømt i hjemlandet i denne sammenheng. UDI antar derfor at endringene vil medføre betydelig ressursbruk, særlig for de tilfellene der utlendingen er i utlandet. De nevner også at forslaget kan bidra til besparelser, blant annet vil det kunne lette returarbeidet fordi det da vil være en mer målrettet kontroll med utlendingene som omfattes.

Politidirektoratet påpeker at forslaget vil antas å kunne medføre en økning i bruk av tillatelser etter utlendingsloven § 74. Dette vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for politiet og utlendingsforvaltningen for øvrig, da søknadene fornyes langt hyppigere og åpner for en annen grad av kontroll enn øvrige tillatelser. Hvor mange saker dette vil gjelde, er etter deres oppfatning vanskelig å anslå.

4.1.2 Departementets vurdering

Forslaget om lovendring medfører at personer som har søkt beskyttelse, men som får vedtak om eksklusjon fra flyktningstatus, kan utvises. Videre innebærer forslaget at også utlendinger som ikke har søkt beskyttelse kan utvises dersom de har begått slike handlinger som ellers kan føre til eksklusjon. Forslaget vil føre til en viss økning i antallet utvisningssaker, og dermed også noe økte kostnader knyttet til saksbehandling i UDI og UNE. Det må også antas at nytt utvisningsgrunnlag kan føre til noen flere rettsa-

ker. Siden de som utvises på bakgrunn av handlinger som kan medføre eksklusjon har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, vil også kostnadene til dette kunne øke i tråd med økt sakstilfang.

Det er imidlertid et relativt lavt antall personer som pr. i dag får vedtak om eksklusjon fra flyktningstatus. I 2013, 2014 og 2015 var det registrert omlag 15 vedtak om eksklusjon i UDI pr. år og kun et fåtall av disse har søkt oppholdstillatelse på annet grunnlag. Det har de siste par årene vært en økning i antall ekskluderte med omlag 40 vedtak i 2016 og omlag 60 vedtak i 2017. Økningen har vært forventet og må blant annet ses i sammenheng med at det var langt flere asylsøknader som ble behandlet denne perioden og at også et stort antall av disse fikk opphold. Etter norsk rett vurderes eksklusjon først dersom vilkårene for beskyttelse er oppfylt. En påfølgende utvisningsvurdering kan imidlertid ikke antas å føre til større ressursbehov i det eksklusjonsvurderingen uansett vil måtte gjøres i forbindelse med behandlingen av asylsøknaden etter gjeldende regelverk. Det er ikke mulig å forutsi hvor mange utvisningssaker som vil følge av at også ordinære oppholdssaker kan medføre utvisning på bakgrunn av en eksklusjonsvurdering. Det må antas at tallet også her vil være lavt. Saksbehandlingen i slike saker må imidlertid antas å være komplisert og ressurskrevende.

En konsekvens av forslaget er at søknader om oppholdstillatelse eller visum kan avslås uten at det opprettes en utvisningssak. Dette vil ikke nødvendigvis påvirke antall oppholdssaker i UDI, men det kan øke antall klagesaker i UNE. Det er vanskelig å forutsi hvor mange søknader om oppholdstillatelse som vil bli avslått etter de nye bestemmelsene, fordi dette til enhver tid vil avhenge av sammensetningen av saker. UDI har innvilget søknader om oppholdstillatelse etter familieinnvandringsreglene til personer som er ekskludert fra flyktningstatus, men dette gjelder få saker, se tall på eksklusjonssaker over. Med endringsforslaget vil slike saker normalt føre til avslag på oppholdstillatelse.

Departementet har i utarbeidelsen av sitt forslag ikke lagt opp til at søknader om oppholdstillatelse eller visum generelt skal utredes på annet nivå enn i dag. Dette vil også gjelde for søknader fra utenriksstasjonene. Men dersom det ifm. behandlingen av søknad om visum eller oppholdstillatelse foreligger indikasjoner på at en søker har begått handlinger som omfattes av utvisningsgrunnlaget, må det påregnes ekstra

undersøkelser og grundigere saksbehandling. Lovforslaget vil således kunne medføre noe økt saksbehandlingstid og noe økt ressursbehov i saksbehandlingen i UDI og forberedende instanser ved at lovendringen åpner for å vurdere flere forhold. Saksbehandlingen kan i så fall bli noe mer ressurskrevende.

En utlending som kun nektes en tillatelse etter lovens § 59, fornyet tillatelse etter § 61 eller permanent oppholdstillatelse etter § 62, vil ikke ha krav på fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. utlendingsloven § 92 første ledd. Det påløper dermed ikke økte kostnader til rettshjelp i slike saker.

Forslaget som innebærer at det skal kunne treffes utvisningsvedtak til tross for at utlendingen er vernet mot retur, vil føre til flere midlertidige tillatelser etter lovens § 74, som igjen vil føre til økt ressursbruk i UDI og politiet idet disse tillatelsene normalt vurderes hvert halvår. Det er vanskelig å anslå hvor mange dette vil gjelde, jf. ovenfor. Forslaget innebærer også noen flere innmeldinger i SIS, uten at dette anses å føre til økonomiske eller administrative konsekvenser av større betydning.

Det må påregnes økt ressursbruk i forbindelse med endring av rutiner og retningslinjer, samt behov for kompetanseutvikling som følge av forslaget om nytt utvisningsgrunnlag mv. Endringsforslagene vil også medføre endringer i kodeverk og systemløsninger.

Tatt i betraktning at det ikke antas en større økning i sakstilfanget i UDI og UNE som følge av forslaget, og at det ikke er lagt opp til et generelt høyere utredningsnivå i oppholds- og visumsaker enn hva som gjelder i dag, legger departementet til grunn at forslagets administrative og økonomiske konsekvenser ikke er av en slik betydning at det er behov for endringer i budsjettet. Eventuelle merkostnader må dekkes innenfor berørte departementers gjeldende budsjett-rammer.

4.2 Utvidelse av mishandlingsbestemmelsen

Personer som får opphold etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b har rett og plikt til introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav e. Deltakelse i introduksjonsprogram gir rett til introduksjonsstønad, jf. introduksjonsloven § 8. Kommunen som har plikt til å tilby introduksjonsprogram vil ha krav på integreringstilskudd.

Forslaget antas å omfatte et begrenset antall saker. Departementet legger til grunn at økonomiske og administrative konsekvenser kan hånd-

teres innenfor berørte departementers gjeldende budsjetttrammer.

5 Merknader til bestemmelsene/lovforslagene

Lov 24. juni 1988 nr 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Til utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b

Bestemmelsen omfatter mishandling utført av svigerfamilie som ikke bor i samme husstand. Med «svigerfamilie» menes samlivspartnerens nære familie, som foreldre og besteforeldre, samt samlivspartnerens søsken og deres ektefelle/samboer og barn. Bestemmelsen omfatter ikke all familie/storfamilie.

Med «andre medlemmer av samme husstand» menes personer som bor på samme sted som utlendingen som har vært utsatt for mishandling. Det er ikke et vilkår at vedkommende er folkeregistrert på samme adresse. Bestemmelsen foreslås også å omfatte personer som bor i hver sin del av en generasjonsbolig, flermannsbolig mv. Dette vil typisk omfatte personer i storfamilien, men kan også omfatte personer som ikke anses som familie.

For øvrig vises det til den nærmere omtalen i avsnitt 3.4.1.

Til § 66 første ledd bokstav g

Bestemmelsen er ny og fastsetter at en utlending uten oppholdstillatelse kan utvises for begåtte handlinger som omfattes av reglene om utelukkelse (eksklusjon) i § 31 første ledd bokstav a til c (tilsvarende flyktningkonvensjonen artikkel 1F), annet ledd (endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og som av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet) eller tredje ledd (forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner).

Det er ikke en forutsetning at utlendingen har søkt om beskyttelse (asyl) for å omfattes av det nye utvisningsgrunnlaget. Dersom det vurderes utvisning av en utlending som ikke har søkt om beskyttelse, skal det ikke vurderes om utlendingen fyller vilkårene for å anses som flyktning. Man skal altså ikke vurdere inklusjon før eksklusjon, slik man gjør i eksklusjonssaker.

Det legges til grunn en alminnelig sannsynlighetsovervekt i bevisvurderingen. Det er myndighetene som har bevisbyrden, og det er tilsvarende beviskrav som ved en alminnelig eksklusjonsvur-

dering. På lik linje med enhver utvisningssak må det også her vurderes konkret hvorvidt utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

Til § 67 første ledd ny bokstav e

Bestemmelsen er ny og fastsetter at en utlending som har midlertid oppholdstillatelse kan utvises for begåtte handlinger som omfattes av reglene om utelukkelse (eksklusjon) i § 31 første ledd bokstav a til c (tilsvarende flyktningkonvensjonen artikkel 1F), annet ledd (endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og som av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet) eller tredje ledd (forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner).

Det er ikke en forutsetning at utlendingen har søkt om beskyttelse (asyl) for å omfattes av det nye utvisningsgrunnlaget. Dersom det vurderes utvisning av en utlending som ikke har søkt om beskyttelse, skal det ikke vurderes om utlendingen fyller vilkårene for å anses som flyktning. Man skal altså ikke vurdere inklusjon før eksklusjon, slik man gjør i eksklusjonssaker.

Det legges til grunn en alminnelig sannsynlighetsovervekt i bevisvurderingen. Det er myndighetene som har bevisbyrden, og det er tilsvarende beviskrav som ved en alminnelig eksklusjonsvurdering. På lik linje med enhver utvisningssak må det også her vurderes konkret hvorvidt utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

Til § 68 første ledd ny bokstav d

Bestemmelsen er ny og fastsetter at en utlending som har permanent oppholdstillatelse kan utvises for handlinger som omfattes av reglene om utelukkelse (eksklusjon) i § 31 første ledd bokstav a til c (tilsvarende flyktningkonvensjonen artikkel 1F), annet ledd (endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og som av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet) eller tredje ledd (forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner).

Det er ikke en forutsetning at utlendingen har søkt om beskyttelse (asyl) for å omfattes av det nye utvisningsgrunnlaget. Dersom det vurderes utvisning av en utlending som ikke har søkt om beskyttelse, skal det ikke vurderes om utlendingen fyller vilkårene for å anses som flyktning. Man skal altså ikke vurdere inklusjon før eksklusjon, slik man gjør i eksklusjonssaker.

Det legges til grunn en alminnelig sannsynlighetsovervekt i bevisvurderingen. Det er myndighetene som har bevisbyrden, og det er tilsvarende beviskrav som ved en alminnelig eksklusjonsvurdering. På lik linje med enhver utvisningssak må det også her vurderes konkret hvorvidt utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

Til § 73 fjerde ledd nytt annet punktum

Endringen i lovens § 73, innebærer at det kan treffes vedtak om utvisning etter nytt utvisningsgrunnlag i §§ 66 første ledd bokstav g, § 67 første ledd bokstav e eller § 68 første ledd bokstav d, selv om vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt.

Til § 90 sjettede ledd bokstav f

Bestemmelsen innebærer at det ved utvisning etter det nye utvisningsgrunnlaget kan settes kor-

tere frist for utreise enn syv dager eller at det kan unnlates å sette utreisefrist.

Lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) (SIS-loven)

Til § 7 nr. 2

Forslaget innebærer at utlendinger som ikke har oppholdstillatelse og som utvises fordi det foreligger omstendigheter som gjør at utlendingen kan ekskluderes etter § 31, vil kunne registreres i SIS. For utlendinger som utvises på samme grunnlag, men som har midlertidig eller permanent oppholdstillatelse, er det allerede grunnlag for registrering i SIS, jf. § SIS-loven § 7 nr. 2. Det skal alltid foretas en konkret vurdering med henblikk på om innmelding/registrering i SIS skal finne sted, jf. SIS-loven §§ 5 og 6.

Justis- og beredskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningstatus mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningstatus mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningstatus mv.)

I

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

§ 53 første ledd skal lyde:

En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom:

- a) samlivet er opphørt på grunn av referansepersonens død, med mindre særlige grunner taler imot det, eller
- b) samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet *eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie*.

§ 66 første ledd bokstav e og f og ny bokstav g skal lyde:

- e) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd,
- f) når utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d, og søkeren også tidligere har fått søknad nektet realitetsbehandlet, og søknaden fremstår som et misbruk av asylsystemet, *eller*
- g) *når utlendingen er utelukket fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd, eller ville blitt det ved en vurdering etter disse bestemmelsene.*

§ 67 første ledd bokstav c og d og ny bokstav e skal lyde:

- c) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for brudd på straffeloven §§ 168, 189 annet ledd, 271 første ledd,
- d) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til

noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd, *eller*

- e) *når utlendingen er utelukket fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd, eller ville blitt det ved en vurdering etter disse bestemmelsene.*

§ 68 første ledd bokstav b og c og ny bokstav d skal lyde:

- b) når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i to år eller mer, eller for brudd på straffeloven § 182 første ledd (opptøyer), § 231 (narkotikaovertrædelse), § 237 fjerde ledd (grovt uaktsom smitteoverføring), § 262 første ledd (brudd på ekteskapsloven), § 263 (trusler), § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år) eller § 374 første alternativ (grovt uaktsomt bedrageri),
- c) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd, *eller*
- d) *når utlendingen er utelukket fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd, eller ville blitt det ved en vurdering etter disse bestemmelsene.*

§ 73 fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

Vernet mot utsendelse er likevel ikke til hinder for at det treffes vedtak om utvisning etter § 66 første ledd bokstav g, § 67 første ledd bokstav e eller § 68 første ledd bokstav d, men vedtaket kan ikke iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt.

§ 90 sjette ledd bokstav f skal lyde:

- f) utlendingen utvises etter § 66 første ledd bokstav b, c, e *eller* g eller annet ledd eller §§ 67 eller 68.

II

I lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS):

§ 7 nr. 2 skal lyde:

2. opplysninger om personer som ikke skal gis tillatelse til innreise fordi det i forbindelse med utvisning etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a, b, c, e, f *eller* g eller annet ledd,

§§ 67, 68 eller 126 annet ledd er truffet vedtak om innreiseforbud, og vedtaket fortsatt er gjeldende

III

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
2. Departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.
