



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 51

(2003–2004)

Om lov om endringer i utlendingsloven
m.m. (senking av nedre strafferamme for
utvisning og fritt rettsråd i asylsaker)

Innhold

1	Hovedinnhold i proposisjonen	5	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	30
2	Bakgrunnen for forslagene	7	5	Oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 611 og 612 av 19. juni 2003 om endring i vilkårene for familiegjenforening	31
2.1	Senking av nedre strafferamme for utvisning	7	5.1	Stortingets anmodningsvedtak	31
2.1.1	Bakgrunn	7	5.2	Departementets oppfølging av anmodningsvedtakene	31
2.1.2	Annet arbeid i kjølvannet av familievoldsrapporten	7	5.2.1	Høringsforslaget	31
2.1.3	Gjeldende rett	7	5.2.2	Høringen	31
2.1.4	Behovet for endring	9	5.2.3	Utredninger i tilknytning til forslagene i anmodningsvedtakene	32
2.1.5	Høringsbrevets forslag	10	5.2.4	Høringsinstansenes syn	33
2.1.6	Høringen	11	5.2.5	Departementets vurdering og konklusjon	35
2.2	Fritt rettsråd i asylsaker	12	6	Merknader til bestemmelsene i lovforslaget	37
2.2.1	Bakgrunn	12		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven m.m. (senking av nedre strafferamme for utvisning og fritt rettsråd i asylsaker)	39
2.2.2	Høringsbrevets forslag	13			
2.2.3	Høringen	14			
3	Høringsinstansenes syn og departementets bemerkninger	17			
3.1	Senking av nedre strafferamme for utvisning	17			
3.1.1	Høringsinstansenes syn	17			
3.1.2	Departementets bemerkninger	21			
3.2	Fritt rettsråd i asylsaker	25			
3.2.1	Høringsinstansenes syn og departementets bemerkninger til disse	25			



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 51

(2003–2004)

Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (senking av nedre strafferamme for utvisning og fritt rettsråd i asylsaker)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 2. april 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Hovedinnhold i proposisjonen

Kommunal- og regionaldepartementet legger med dette frem forslag om lov om endringer i lov 24. juni 1988 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp. Endringene knytter seg til utlendingslovens regler om utvisning og reglene om fritt rettsråd uten behovsprøving i asylsaker. Proposisjonen inneholder også en redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 611 og 612 av 19. juni 2003 om endringer i vilkårene for familiegjenforening.

Når det gjelder utvisningsreglene foreslår Kommunal- og regionaldepartementet at den nedre strafferammen for utvisning av utlending senkes. Endringene i reglene om fritt rettsråd følger av departementets forslag om å innføre en ny advokatordning i asylsaker.

Utlendingsloven § 29 annet ledd annet punktum foreslås endret slik at utlending med arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge, i tillegg til å kunne utvises for straffbare forhold med en strafferamme på ett år eller mer, kan utvises for visse straffbare forhold med en strafferamme på seks måneder eller mer. De aktuelle straffebudene i straffeloven som

skal kunne føre til utvisning der strafferammen er seks måneder, er legemsfornærmelse (§ 228 første ledd), uaktsom legemsbeskadigelse (§ 237), brudd på oppholdsforbud og besøksforbud (§ 342 første ledd bokstav b og c), bæring av farlig redskap på offentlig sted (§ 352a), deltakelse i slagsmål som medfører død eller betydelig skade (§ 384) og bruk av farlig redskap under slagsmål (§ 385). Disse straffebudene har en strafferamme som per i dag ikke er høy nok til å kunne føre til utvisning av utlending med arbeids- eller oppholdstillatelse.

I utlendingsloven § 29 annet ledd annet punktum, er nordiske borgere som har hatt bopel i riket i mer enn tre måneder likestilt med utlending som har arbeids- eller oppholdstillatelse hva gjelder de objektive vilkårene for utvisning. Denne særregelen for nordiske borgere foreslås opphevet. Det vises til at nordiske borgere allerede omfattes av de spesielle reglene i utlendingsloven som gjelder for EØS-borgere, og at de dermed nyter et sterkere vern mot utvisning i henhold til utvisningsregelen i utlendingsloven § 58.

Utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b foreslås endret slik at den nedre strafferammen for utvisning av utlending som har eller som fyller vilkå-

rene for å få bosettingstillatelse, senkes fra fengselsstraff i tre år eller mer til to år eller mer. Ved en generell senking av strafferammen for utvisning av utlending med bosettingstillatelse fra tre år eller mer til to år eller mer, vil narkotikaforbrytelser omfattes. Det foreslås derfor at henvisningen til overtredelse av straffeloven §§ 162 og 317 jf. 162 fjernes fra utlendingsloven § 30 annet ledd. Dette innebærer imidlertid ikke noen endring av praktiseringen av utvisningsreglene på bakgrunn av narkotikaforbrytelser. Departementet anser fremdeles narkotikaforbrytelser for å være særlig alvorlige, noe som skal gjenspeiles i praktiseringen av utvisningsreglene.

Hensikten med forslaget om å senke nedre strafferamme for utvisning er for det første i større grad å beskytte dem som er utsatt for vold og trakassering av utlendinger i Norge ved en utvidet mulighet til å utvise utlendinger som er ilagt straff eller særreaksjon for straffbare handlinger som viser at de kan utgjøre en fare for andre. Motivet er å beskytte personer som er utsatt for vold og trakassering, ikke bare i nære relasjoner, men generelt. Videre er det et motiv å beskytte mot annen alvorlig kriminalitet. Dette gjenspeiles i at utlending som har eller som fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse, etter endringsforslaget også kan utvises for forbrytelser som væpnet innbrudd, falsk forklaring, dokumentfalsk, grovt uaktsomt bedrageri og uaktsomt heleri, samt ved organisert kriminalitet på bakgrunn av straffskjerpelsesregler. Det antas at trusselen om utvisning vil kunne ha en preventiv effekt.

Når det gjelder rettshjelpsreglene ønsker departementet en omlegging av tilbudet om fritt rettsråd i asylsaker, og foreslår på den bakgrunn endringer i utlendingsloven § 42, samt en endring i henvisningen til § 42 i rettshjelpsloven § 13. Forslaget til ny ordning innebærer at asylsøkere ikke lenger

vil ha rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans. Den informasjon og veiledning asylsøkeren har behov for på dette tidspunktet, skal ivaretas av en frivillig organisasjon. I klageomgangen vil det imidlertid gis økt advokatbistand i forhold til det som gis i dag.

Hensikten med forslaget er å tilby asylsøkere informasjon og bistand som er bedre tilpasset deres behov, og fortsatt ivaretar rettssikkerheten. Et annet viktig hensyn er å sikre en bedre utnyttelse av ressursene, blant annet ved å forhindre at det brukes store ressurser på saker som anses for å være åpenbart grunnløse. Departementet mener at forslaget kan bøte på noe av kritikken den eksisterende advokatordningen i asylsaker er blitt møtt med.

Kommunal- og regionaldepartementet har foretatt en gjennomgang av regelverket tilknyttet rettshjelp til asylsøkere, og fremmer på denne bakgrunn forslag om å endre utlendingsloven § 42 tredje og fjerde ledd. Gjennom disse bestemmelsene vil hovedprinsippet for den nye advokatordningen fremkomme. For øvrig vil departementet gjennom endringer i § 147 og innføring av en ny § 145a i utlendingsforskriften, foreta en mer detaljert regulering av ordningen.

Lovforslaget innebærer ingen innholdsmessige endringer i forhold til rettshjelp i andre type saker enn asylsaker, jf. dagens bestemmelse i utlendingsloven § 42 tredje ledd. Videre innebærer ikke forslaget endringer i eksisterende regler for godtgjørelse ved personlig fremmøte under nemndmøtebehandling i Utlendingsnemnda. Forslaget til ny advokatordning medfører behov for endringer i forskrift av 18.09.2001 nr. 1088 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkpris-satser) ved fritt rettsråd og i straffesaker § 4 nr. 6. Justisdepartementet vil foreta nødvendige endringer av denne forskriften.

2 Bakgrunnen for forslagene

2.1 Senking av nedre strafferamme for utvisning

2.1.1 Bakgrunn

En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet la frem rapporten «Om trusler og alvorlig kriminalitet, særlig familievold og annen grov vold» i mai 2002 (familievoldsrapporten). Mandatet knyttet seg hovedsakelig til å vurdere tiltak som kan bedre situasjonen for dem som er utsatt for vold og trakassering fra utlendinger i Norge. Et av tiltakene arbeidsgruppen foreslo var å senke kravet til den nedre strafferammen som vilkår for utvisning i utlendingsloven § 29 annet ledd fra fengsel i ett år eller mer til fengsel i seks måneder eller mer. Det ble også foreslått å endre den nedre strafferammen for utvisning i § 30 annet ledd bokstav b fra fengsel i tre år eller mer til fengsel i to år eller mer. At det ble foreslått en generell skjerpning av strafferammen fremfor å nevne konkrete straffebud slik det er gjort med narkotikabestemmelsene, ble begrunnet med at det siste alternativet lovteknisk kan bli uoversiktlig ved fremtidige behov for tilføyelser.

2.1.2 Annet arbeid i kjølvannet av familievoldsrapporten

Det pågår annet beslektet lov- og forskriftsarbeid i departementet som følge av forslag i familievoldsrapporten. Det foreslås å forskriftsfeste enkelte momenter i forholdsmessighetsvurderingen, bl.a. at det skal legges særlig vekt på om utlendingen utgjør en trussel overfor personer i Norge eller er dømt for familievold eller annen grov vold. Videre foreslås en forskriftsendring som begrenser adgangen til å søke om oppholdstillatelse fra riket dersom utlendingen er siktet for straffbare forhold. Det foreslås også en lovendring som begrenser retten til utsatt iverksetting av negative vedtak dersom utlendingen utgjør en trussel overfor personer i Norge. En proposisjon vil bli fremmet mot slutten av året. Samtlige forslag forventes sendt på høring i løpet av våren.

En utvidet adgang til å ilegge utlendinger meldeplikt og/eller å pålegge dem et bestemt oppholdssted, samt en eventuell kombinasjon av bortvisningsvedtak med innreiseforbud, er spørsmål som vil bli utredet nærmere av Utlendingslovutvalget. Utvalget skal levere sin innstilling i løpet av året.

Andre tiltak som følger av familievoldsrapporten er allerede iverksatt. Blant annet skal Utlendingsdirektoratet prioritere saker som antas å få betydning for voldsofre. Hensikten med dette tiltaket er å sikre at utlendinger som ikke skal ha oppholdstillatelse i riket får dette raskest mulig avklart. En uttransportering av utlendingen på et tidligst mulig tidspunkt vil kunne virke som et beskyttelsestiltak overfor fornærmede.

Departementet er av den oppfatning at tiltakene kan bidra til å bedre forholdene overfor personer som er utsatt for vold og trakassering.

2.1.3 Gjeldende rett

2.1.3.1 Utvisningsreglene

Utvisningsreglene er et viktig virkemiddel for å fremme utlendingslovens formål, som blant annet er å «gi grunnlag for kontroll med inn- og utreise og med utlendingers opphold i riket i samsvar med norsk innvandringspolitikk», jf. lovens § 2 første ledd.

Hensynet bak reglene om utvisning er å forhindre at enkeltpersoner som av forskjellige grunner er uønsket i Norge, får oppholde seg her.

Utlendingsloven stiller opp flere grunnlag for å utvise utlendinger fra riket. Vilklårene for utvisning varierer med hva slags tilknytning utlendingen har til Norge. Den alminnelige regelen for utvisning er hjemlet i utlendingsloven § 29. Reglene om utvisning av utlendinger som har eller som fyller vilklårene for å få bosettingstillatelse, er hjemlet i utlendingsloven § 30. For utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, gjelder det egne regler i utlendingsloven § 58. Denne proposisjonen gjelder kun endringer i utlendingsloven §§ 29 og 30.

Utlendingsloven § 29 lyder:

«Utlending kan utvises

a) når utlendingen grovt eller gjentatte ganger

har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her eller unndrar seg gjennomføring av vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket,

- b) når utlendingen for mindre enn fem år siden i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbart forhold som nevnt,
- c) når utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder eller flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff,
- d) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig,
- e) når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse.

Utvisning etter første ledd bokstav a, b, c og e besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Utlending som har arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse, eller nordisk borger som har hatt bopel i riket i mer enn tre måneder, kan bare utvises dersom det straffbare forholdet kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år.

Utvisning er til hinder for senere innreise i riket. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men som hovedregel ikke for kortere tidsrom enn to år. Etter søknad kan den som er utvist få adgang til riket, men som regel ikke før to år er gått fra utreisen.»

Utlendingsloven § 30 lyder:

«Utlending som er født i riket og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her, kan ikke bortvises eller utvises.

Utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan bare bortvises eller utvises

- a) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, jf. § 29 første ledd bokstav d,
- b) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i tre år eller mer eller som gjelder overtredelse av straffeloven §§ 162 og 317 jf. 162, og dette er skjedd for mindre enn fem år siden i utlandet eller for mindre enn ett år siden her i riket. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbare forhold som nevnt,
- c) når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse, jf. § 29 første ledd bokstav e.

Utvisning etter annet ledd bokstav b eller c besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.»

2.1.3.2 Utvisning på grunnlag av straffbare forhold

En av de viktigste utvisningsgrunnene er utvisning på grunnlag av straffbare forhold. Vilkårene for å utvise på dette grunnlaget er i stor grad knyttet til strafferammen for det straffbare forholdet. Den nedre strafferammen for utvisning varierer med utlendingens tilknytning til Norge.

Utgangspunktet er at en utlending kan utvises dersom vedkommende her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder, eller dersom vedkommende flere ganger i løpet av de siste tre årene er ilagt fengselsstraff, jf. utlendingsloven § 29 første ledd bokstav c. Dersom straffen er sonet eller er ilagt i utlandet kan utlendingen utvises dersom dette har skjedd for mindre enn fem år siden og forholdet etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder, jf. utlendingsloven § 29 første ledd bokstav b.

En utlending som har arbeids- eller oppholdstillatelse, eller nordisk borger som har hatt bopel i riket i mer enn tre måneder, kan bare utvises dersom det straffbare forholdet kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år, jf. utlendingsloven § 29 annet ledd annet punktum.

Utlending som har eller som fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse, kan bare utvises for et straffbart forhold når vedkommende har sonet eller er ilagt straff for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i tre år eller mer, eller som gjelder overtredelse av straffeloven §§ 162 og 317 jf. 162, og dette er skjedd for mindre enn fem år siden i utlandet eller mindre enn ett år siden her i riket, jf. utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b.

Utlending som er født i riket og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her, kan ikke bortvises eller utvises, jf. utlendingsloven § 30 første ledd.

Utlendinger omfattet av EØS-avtalen eller EF-TA-konvensjonen kan som utgangspunkt kun utvises dersom hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det, jf. utlendingsloven § 58. Etter denne bestemmelsen er dermed utvisningen som følge av straffbare forhold ikke knyttet til strafferammen for den straffbare handlingen.

2.1.3.3 *Forholdsmessighetsvurderingen og skranker for utvisning og utsendelse*

En utlending skal ikke utvises dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmer, jf. utlendingsloven § 29 annet ledd første punktum og utlendingsloven § 30 tredje ledd, med mindre hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig. En forholdsmessighetsvurdering skal også foretas når en vurderer utvisning av utlendinger som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen, jf. § 58 femte ledd. «Forholdets alvor» – hvor alvorlig kriminalitet utlendingen har begått – vil omfatte både straffebudets strafferamme og den faktiske idømte straffen. I vurderingen av «utlendingens tilknytning til riket» skal det også tas hensyn til andre i riket som har tilknytning til utlendingen, typisk utlendingens ektefelle og barn.

Ved vurderingen av utvisningssaker må myndighetene overholde internasjonale regler som Norge er bundet av, jf. utlendingsloven § 4. Blant annet er FNs konvensjon om barnets rettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen særlig aktuelle i disse sakene. Barnekonvensjonens bestemmelser vil få betydning hvor den som vurderes utvist har barn i riket og hvor en utvisning vil få betydning for barnets samvær med en av foreldrene.

Menneskerettighetskonvensjonen art. 8 om vern av retten til familieliv og privatliv kan etter omstendighetene begrense myndighetenes adgang til å utvise utlendinger eller på annen måte sende dem ut av landet.

En utlending kan ikke utvises dersom vedtaket vil være i strid med utlendingsloven § 15, jf. utlendingsforskriften § 121. Det følger av utlendingsloven § 15 første ledd at en utlending ikke kan sendes til et område der vedkommende kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning eller ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til et slikt område. Tilsvarende vern gjelder utlending som av flyktningliknende grunner står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling. Vernet gjelder ikke for utlending som er ekskludert i henhold til flyktningkonvensjonen artikkel 1 F, utlending som representerer en fare for rikets sikkerhet eller som har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og som av denne grunn utgjør en fare for samfunnet, jf. utlendingsloven § 15 tredje ledd.

Menneskerettighetskonvensjonen art. 3 fungerer som et vern mot utsendelse. Bestemmelsen forbyr tortur eller umenneskelig behandling og har i praksis fått eksterritorial virkning ved at utlending

heller ikke kan returneres til land hvor vedkommende risikerer behandling i strid med art. 3.

2.1.4 **Behovet for endring**

Som nevnt innledningsvis er hensikten med forslagene for det første i større grad å beskytte dem som er utsatt for vold og trakassering av utlendinger i Norge, ved en utvidet mulighet til å utvise utlendinger som er ilagt straff eller særreaksjon for straffbare handlinger som viser at de kan utgjøre en fare for andre. Det vil være et særlig behov for en slik sanksjon i familievoldssaker. Departementet er klar over at voldsofre ikke nødvendigvis ønsker at overgriperen straffefølges og utvises. Hensynet til felles barn kan blant annet være en årsak til at det viktigste for fornærmede vil være å oppnå en effektiv beskyttelse, fremfor at overgriperen straffefølges og utvises. Departementet mener likevel at det er viktig å sørge for en større mulighet til å utvise utlendinger som kan utgjøre en fare overfor andre. Det må antas at trusselen om utvisning vil kunne ha en preventiv effekt. Endringsforslaget innebærer at utlending med arbeids- eller oppholdstillatelse kan utvises for blant annet legemsfornærmelse, uaktsom legemsbeskadigelse og brudd på oppholds- og besøksforbud. For en utlending som har eller som fyller vilkårene for bosettingstillatelse, vil endringsforslaget innebære at disse blant annet kan utvises for gjentatte brudd på oppholds- og besøksforbud, skremmende eller plagsom opptreden, grov krenkelse av forsørgelsesplikt mv. og manglende støtte til svanger kvinne som setter henne i nødstilstand.

For det andre mener departementet det er et behov for en utvidet utvisningsadgang også ved vold og truende adferd som er rettet mot andre enn nære familiemedlemmer. Det er et motiv i større grad å beskytte dem som er utsatt for umotivert vold og blind vold, ved at utlending med arbeids- eller oppholdstillatelse også kan utvises for forbrytelser som bæring av kniv på offentlig sted, deltakelse i slagsmål som medfører død eller betydelig skade og bruk av farlig redskap under slagsmål.

Departementet mener også at det er hensiktsmessig med en generell skjerping av utvisningsreglene for utlending som har eller som fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse. Flere forbrytelser med en strafferamme på to år er svært alvorlige, for eksempel væpnet innbrudd, falsk forklaring, dokumentfalsk, grovt uaktsomt bedrageri og uaktsomt heleri. Videre er det en stadig tilvekst og avdekking av blant annet organisert kriminalitet. Det antas at trusselen om utvisning vil kunne ha en preventiv effekt.

For på en effektiv måte å kunne fremme ett av utlendingslovens formål, som er å «gi grunnlag for kontroll med inn- og utreise og med utlendingers opphold i riket i samsvar med norsk innvandringspolitikk», jf. § 2 første ledd, mener departementet det er hensiktsmessig at det gis en større adgang til å vurdere utvisning av utenlandske borgere.

2.1.5 Høringsbrevets forslag

2.1.5.1 Utlendingsloven § 29 annet ledd annet punktum

I høringsbrev av 2. juli 2003 ble utlendingsloven § 29 annet ledd annet punktum foreslått endret slik at den nedre strafferammen for utvisning av utlending som har arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge senkes fra fengselsstraff i «mer enn ett år» til fengselsstraff i «6 måneder eller mer». Særregelen for nordiske borgere ble foreslått opphevet. Det ble vist til at nordiske borgere allerede omfattes av de spesielle reglene i utlendingsloven som gjelder for EØS-borgere, og at det må antas at de dermed allerede nyter et sterkere vern mot utvisning i henhold til utvisningsregelen i utlendingsloven § 58.

I høringsbrevet ble det fremhevet at man mener endringen vil kunne få en beskyttende effekt overfor dem som er utsatt for vold og trakassering av utlendinger i Norge. Det ble vist til at endringen blant annet vil åpne for utvisning av utlending som er ilagt straff for brudd på besøksforbud, jf. straffeloven § 342 annet ledd, og som er dømt for legemsfornærmelse, jf. straffeloven § 228 første ledd. Dette er straffebud som har en strafferamme som pr. i dag ikke er høy nok til å kunne føre til utvisning av utlending som har arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge.

I høringsbrevet ble det foreslått at den nedre strafferammen for utvisning reduseres uavhengig av hvilke straffebud som er overtrådt. Dette innebærer at det ikke bare gjøres enklere å utvise utlending som har overtrådt straffebud som viser at de kan utgjøre en fare overfor andre, men også utlending som overtrer andre typer straffebud. Blant annet kan utlending som er ilagt straff for naskeri i henhold til straffeloven § 391 a første ledd i utgangspunktet utvises.

Det ble understreket at selv om de objektive vilkårene for utvisning er oppfylt, medfører ikke dette automatisk utvisning. Det skal alltid foretas en vurdering av om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller dennes nærmeste familie. Se nærmere punkt 2.1.5.3.

2.1.5.2 Utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b

I høringsbrevet ble utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b foreslått endret slik at nedre strafferammen for utlending som har eller som fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse, reduseres fra fengselsstraff i «tre år eller mer» til «to år eller mer».

I Ot.prp. nr. 46 (1996–1997) ble den nedre strafferammen for utvisning av utlending som har eller som fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse, satt til ti år eller mer. Dette ble imidlertid endret av Justiskomiteen til å gjelde lovbrudd med en strafferamme på tre år eller mer, og for narkotikaforbrytelser uavhengig av strafferammen, jf. Innst. O. side 18. Komiteen uttalte følgende i denne sammenheng:

«Komiteen vil påpeke at det vil være i strid med den alminnelige rettsoppfatningen i befolkningen hvis myndighetene ikke skal ha adgang til å utvise utlendinger som gjør seg skyldig i alvorlige forbrytelser. Komiteen mener det vil være til skade også for innvandrerne som gruppe.»

I høringsbrevet ble det tatt til ordet for at dagens kriminalitetsbilde tilsier at strafferammen ytterligere bør reduseres til fengselsstraff i to år eller mer. Det ble lagt til grunn at lovendringen får en større generell enn spesiell betydning for dem som utsettes for vold og trakassering. Endringen fra fengsel i «tre år eller mer» til «to år eller mer» vil ikke direkte omfatte mange nye straffebud som retter seg mot dem som utsetter noen for vold og trakassering. Departementet mente imidlertid at endringen er av betydning for denne gruppen. Det ble blant annet vist til at straffebud med en lavere strafferamme kan komme opp i fengselsstraff i «to år eller mer» på bakgrunn av straffskjerpelsesregler, og til ny § 60 a i straffeloven, som skjerper straffen for straffbare handlinger som er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003).

Om forholdsmessighetsvurderingen vises det til punkt 2.1.5.3.

2.1.5.3 Utvisning må ikke være et uforholdsmessig tiltak

I høringsbrevet ble det i tilknytning til forslaget til endringer i § 29 annet ledd annet punktum og § 30 annet ledd bokstav b, presisert at selv om de objektive vilkårene for utvisning er oppfylt, medfører ikke dette automatisk utvisning. Det skal alltid foretas en vurdering av om utvisning, sett i forhold til forholdets alvor og utlendingens tilknytning til ri-

Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (senking av nedre strafferamme for utvisning og fritt rettsråd i asylsaker)

ket, vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller dennes nærmeste familie, jf. henholdsvis § 29 annet ledd første punktum og § 30 tredje ledd. Hensynet til felles barn vil for eksempel kunne tale for at en utlending ikke skal utvises selv om de objektive vilkårene er oppfylt. Informasjon om hvorvidt utlendingen representerer en trussel overfor enkeltindivider vil være blant de momenter som vil inngå i vurderingen.

Departementet skrev videre i høringsbrevet at når de objektive vilkårene for utvisning endres, slik at flere utlendinger i utgangspunktet kan vurderes utvist, blir det viktig med en tydelig angivelse av momenter for når et utvisningsvedtak er å anse som et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller dennes nærmeste familie. Det ble varslet at det vil vurderes å forskriftsfeste forholdsmessighetsvurderingen.

Det ble understreket at forslagene ikke medfører endringer av de skrankene for utvisning som er beskrevet under punkt 2.1.3.3.

2.1.6 Høringen

Høringsbrevet ble sendt på høring til følgende instanser:

- Departementene
- Utlendingsdirektoratet
- Utlendingsnemnda
- Politidirektoratet
- Riksadvokaten
- Regjeringsadvokaten
- Politiets sikkerhetstjeneste
- Datatilsynet
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndighetene
- Senter mot etnisk diskriminering
- Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering
- UNHCR, Stockholm
- Flyktningerådet
- Norsk organisasjon for asylsøkere
- Amnesty International Norge
- Redd Barna
- Antirasistisk senter
- Norsk Folkehjelp
- IAESTE Norge
- Kirkerådet
- Biskopene
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
- Den Norske Advokatforening
- Norges Juristforbund
- Den norske Dommerforening
- Politiembetsmennesenes Landsforening
- Politiets fellesforbund

- Norges lensmannslag
- Barneombudet
- Likestillingsombudet
- Juridisk rådgivning for kvinner
- Kontoret for fri rettshjelp
- Juss-Buss, Innvandrergruppa
- Jussformidlingen
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
- Rettspolitisk forening
- MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner
- Innvandrernes Landsorganisasjon
- Landsorganisasjonen i Norge
- Norsk Kommuneforbund
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Norsk Rederiforbund
- Utenlandsforum
- Det norske Arbeiderparti
- Kristelig Folkeparti
- Sosialistisk Venstreparti
- Fremskrittspartiet
- Høyres hovedorganisasjon
- Senterpartiets hovedorganisasjon
- Venstre
- Kystpartiet
- HSH (Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon)
- Landbrukets arbeidsgiverforening
- Akademikerne
- YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)
- Kommunenes Sentralforbund
- Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
- Ressurssenter for pakistanske barn

Høringsfristen var satt til 7. oktober 2003. Følgende instanser har kommet med realitetsbemerkinger til forslaget:

- Barne- og familiedepartementet
- Justisdepartementet
- Sosialdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Utlendingsdirektoratet
- Politidirektoratet
- Riksadvokaten
- Datatilsynet
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
- Senter mot etnisk diskriminering
- Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering
- Norsk organisasjon for asylsøkere
- Antirasistisk Senter
- Biskopene, Den norske kirke
- Politiets Fellesforbund
- Barneombudet
- Juss-Buss

- Innvandrernes Landsorganisasjon,
- Landsorganisasjonen i Norge

Følgende høringsinstanser har gitt uttrykk for at de ikke har realitetsmerknader:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Fiskeridepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Helsedepartementet
- Kultur- og kirke departementet
- Miljøvern departementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utdannings- og forskningsdepartementet
- Regjeringsadvokaten
- Politiets sikkerhetstjeneste
- Likestillingsombudet

Innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet i pkt 3.1.

2.2 Fritt rettsråd i asylsaker

2.2.1 Bakgrunn

2.2.1.1 Dagens ordning

I dag har alle asylsøkere rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Retten gjelder fra søknad fremsettes til den er endelig avgjort. Advokatbistanden dekkes i utgangspunktet etter faste stykkprissatser. For behandlingen i første instans, er stykkprisen i dag satt til tre ganger salærsatsen. Dersom Utlendingsdirektoratet verken innvilger asyl eller annen oppholdstillatelse på bakgrunn av søknaden, gis en stykkpris på tre ganger salærsatsen om søkeren ønsker å påklage vedtaket. Det gjelder særlige regler når medfølgende ektefelle og/eller barn også søker asyl.

Det har de siste årene vært stort fokus på advokatbistanden til asylsøkere og det arbeid advokater utfører. Det har vist seg at enkelte advokater har hatt en svært stor klientportefølje, noe som har gått på bekostning av den individuelle rådgivningen og oppfølgingen av søkerne.

På bakgrunn av dette satte departementet høsten 2002 i gang ulike tiltak med sikte på å kartlegge den faktiske situasjonen rundt advokatbistanden i asylsaker. Departementet satte også i verk enkelte umiddelbare tiltak for å styrke asylsøkernes rettsikkerhet.

2.2.1.2 Evaluering av dagens advokatordning

Departementet utlyste høsten 2002 et evalueringsoppdrag av dagens advokatordning. Evalueringen

ble utført av rhKnoff i samarbeid med Agenda Utredning & Utvikling og dr. juris Terje Einarsen. Evalueringen ble overlevert departementet den 31.03.2003.

I evalueringen konkluderer rhKnoff med at dagens ordning ikke er optimal, verken i relasjon til kostnadseffektivitet eller rettssikkerhet. rhKnoff kommer i tillegg med en rekke forslag til en forbedret advokatordning. Blant annet foreslår de at advokatbistanden for asylsøkere bør videreføres, men da med fast oppnevnte asyladvokater som rekrutteres på grunnlag av landsomfattende utlysning og etter geografisk definerte områder. Rapporten fremhever for øvrig at tildeling av verv som fast asyladvokat bør forutsette juridisk kompetanse på relevante spesialområder, at adgangen til å bytte advokat bør begrenses og at det blir satt et tak for antall honorerte timer per advokat. Det foreslås også at Utlendingsdirektoratet skal gis fullmakt til å unnta visse sakstyper fra rettshjelp i første instans, og at enkelte informasjons og formidlingsoppgaver kan og bør utføres av andre enn advokater. Det foreslås at en særskilt organisasjon får som oppgave å gi generell informasjon og ha individuelle samtaler med søkerne.

2.2.1.3 Vurdering av mulige alternativer til dagens ordning

Departementet nedsatte høsten 2002 en arbeidsgruppe ledet av Utlendingsdirektoratet, med representanter fra Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Arbeidsgruppen skulle vurdere og skissere alternativer til dagens advokatordning. Arbeidsgruppen leverte sin rapport i slutten av desember 2002.

2.2.1.4 Andre lands ordninger

Som bakgrunn for vurderingene rundt forslaget til en ny advokatordning i asylsaker, har departementet også sett hen til rettshjelpstilbudet for asylsøkere i andre land. Flere land har ordninger hvor det ikke gis advokatbistand uten behovsprøving i første instans. Dette gjelder blant annet Danmark, Finland og Tyskland. Det er også vanlig i mange land å ha et sterkt innslag av frivillige organisasjoner. Dette gjelder blant annet for Danmark, Finland og Storbritannia. I Danmark har man en differensiert ordning for behandlingen av asylsaker. Saker som vurderes som åpenbart grunnløse av første instans, sendes til Dansk Flyktningehjelp (DF) for vurdering. DF er en privat, humanitær organisasjon som blant annet gir rådgivning til asylsøkere. Dersom DF er enig med avgjørelsen som er fattet i første in-

stans, kan ikke vedtaket påklages. For andre saker enn Dublin/første asylland og åpenbart grunnløse saker, følges en normal to instans behandling, hvor advokaten tildeles når saken ankes inn for annen instans.

2.2.1.5 *Innføring av midlertidig advokatvaktordning*

Den 1. januar 2003 ble det innført en midlertidig advokatvaktordning for asylsaker. Denne innebærer en gjeninnføring av vaktordningen på transittmottakene og en begrensning i adgangen til advokatbytte. Vaktordningen innebærer også at det ble innført et tak på antall asylsaker hver advokat kan tildeles per år, skjerpede kompetansekrav og krav til kontakten mellom asylsøker og advokat. Formålet med vaktordningen var å sikre en ryddigere og mer oversiktlig tildeling av advokater, økt bruk av seriøse og kunnskapsrike advokater, en jevnere og mer forsvarlig saksmengde hos advokatene, raskere og bedre kontakt mellom asylsøker og advokat og færre tilfeller av advokatbytte.

2.2.1.6 *Bevilgning av 5,2 millioner kroner til informasjonsvirksomhet i mottakene*

Departementet avsatte videre 5,2 millioner kroner i 2003 til økte informasjonstiltak på mottakene, og på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet opprettet NOAS den 1. september 2003 et informasjonsprosjekt. NOAS tilbyr nå asylsøkerne både generell informasjon og individuelle samtaler på transittmottakene. Som en del av basisinformasjonen har NOAS utarbeidet en informasjonsfilm og informasjonsbrosjyrer som foreligger på 34 språk. Alle søkere skal informeres på sitt eget morsmål, eller på et annet språk de forstår godt.

2.2.2 **Høringsbrevets forslag**

Forslaget om endringer i reglene om fritt rettsråd som følge av innføringen av en ny advokatordning i asylsaker ble sendt på høring 19. desember 2003. Forslaget er beskrevet i pkt 2.2.2.1 – 2.2.2.4.

2.2.2.1 *Hovedpunktene i forslaget til ny advokatordning*

Ved vurderingen av behovet for, og ved utarbeidelsen av forslag til en ny advokatordning, har departementet sett hen til erfaringene med den midlertidige advokatvaktordningen og konklusjonene i de utredningene som er fremlagt. I tillegg er det lagt stor vekt på faktorene rettssikkerhet, effektivitet og økonomi. Departementet har videre lagt til grunn at de økonomiske rammene for en ny ordning har

vært maksimalt 6 timer rettshjelp per sak, fordelt på første og annen instans.

På bakgrunn av disse vurderingene, foreslår departementet en ordning med følgende hovedprinsipper:

- Asylsøkere gis advokatbistand uten behovsprøving (totalt 5 timer) kun i klageomgangen. Det gis ikke advokatbistand til søkere som er innvilget opphold etter søknad om asyl, men utelukkende klager på at de ikke er innvilget asylstatus. Departementet ønsker i tillegg en differensiering av bistanden i annen instans som innebærer følgende:
 - Det gis 2 timer rettsråd i klageinstansen for saker som gjelder mulig tilbakeføring av søkeren til land hvor han eller hun har oppholdt seg eller søkt asyl før søknaden ble fremmet i Norge, jf. EUs Rådsforordning 8EF) nr. 343/2003 (Dublin II-forordningen) og Passkontrolloverenskomsten av 12. juli 1957 (Dublin/første asylland). Dersom det gis utsatt iverksettelse på grunnlag av klagen, gis det ytterligere tre timer fritt rettsråd i disse sakene.
 - I saker som gjelder søknad om asyl hvor direktoratet anser at det er åpenbart at det ikke foreligger et behov for beskyttelse, jf. utlendingsloven § 40 første ledd, det vil si at direktoratet ikke gir utsatt iverksettelse/oppsettende virkning fordi de finner at saken er åpenbart grunnløs, ytes det kun 3 timer fritt rettsråd uten behovsprøving i klageinstansen.
 - Ved søknader fra enslige mindreårige asylsøkere (EMA), og saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon kan bli utfallet, gis det rettshjelp også i første instans (3 timer).
 - Bortfall av rettshjelp i første instans, kompenseres med styrket informasjon fra en frivillig organisasjon og Utlendingsdirektoratet i søknadsfasen.
 - Utlendingsdirektoratet v/regionkontorene overtar noen av de praktiske arbeidsoppgavene som advokatene i dag utfører i første instans.
 - Advokat til asylsøkere fordeles etter regionale lister, og det settes et øvre tak på antall saker eller arbeidstimer.

2.2.2.2 *Departementets vurderinger bak forslaget om å fjerne advokatbistanden i første instans*

Departementets ønsker å innføre en advokatordning som innebærer at asylsøkerne som utgangs-

punkt ikke skal ha krav på fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans. Det vil i stedet settes inn kompensierende informasjonstiltak utført av en frivillig organisasjon i denne fasen.

Bakgrunnen for forslaget er at det etter departementets vurdering ikke er noe stort behov for omfattende advokatbistand i søknadsfasen. Det viktigste på dette tidspunktet er ikke å argumentere juridisk, men å fremskaffe alle opplysninger som er relevante for vurderingen av beskyttelsesbehovet. Dette er en oppgave som vi mener i dag ivaretas godt av Utlendingsdirektoratet. Asylintervjuene blir foretatt av personer som har fått grundig opplæring og som skal sørge for at alle relevante opplysninger kommer frem og blir belyst på en tilfredstillende måte.

Departementet mener for øvrig at rettsikkerhet ikke er ensbetydende med advokatbistand, og at bistand til asylsøkere i enkelte tilfeller kan ytes av andre enn advokater. Intervjuundersøkelser foretatt i forbindelse med rhKnoffs evaluering har i tillegg gitt grunn til bekymring når det gjelder omfang og kvalitet på den advokatbistand som faktisk gis i søknadsfasen. Det konkluderes i rapporten med at mange asylsøkere føler seg dårlig ivaretatt av sine advokater, og at bistanden har vært mangelfull i alle fall for et betydelig mindretall av søkerne. Dette har gitt grunn til å vurdere om andre aktører enn advokater kan ivareta denne delen bedre.

Innføringen av den midlertidige vaktordningen fra 1. januar 2003, har ført til en raskere og mer omfattende kontakt mellom asylsøker og advokat. Advokatvaktordningen og evalueringen fra rhKnoff har imidlertid synliggjort at mange oppgaver som ligger til advokatene i dag er oppgaver som, også i følge advokatene selv, kan og bør gjøres av andre. Mye av den informasjon og bistand som skal gis til asylsøkere i første instans er for øvrig av ikke-juridisk karakter, og kan derfor naturlig utføres av andre enn advokater. Blant annet har evalueringen vist at advokatene i dag i stor grad fungerer som en ren videreformidler av informasjon under behandlingen av saker i første instans. Dette er en funksjon som etter departementets vurdering kan ivaretas av Utlendingsdirektoratets regionkontor.

Departementet vil imidlertid fremheve at enkelte grupper kan ha et særlig behov for bistand, og bør derfor gis fritt rettsråd uten behovsprøving både i første og annen instans. Enslige mindreårige asylsøkere er en slik gruppe. I tillegg finnes det enkelte saker, som grunnet deres alvorlige karakter eller juridiske særstilling, jf. utlendingsloven § 38 første ledd, tilsier at det gis advokatbistand på et så tidlig tidspunkt som mulig. Slike særlige unntakstilfeller omfatter saker som berører rikets sikkerhet,

utenrikspolitiske hensyn og saker der man vurderer eksklusjon fra flyktningstatus. Det er her en forutsetning at disse gruppene sikres advokat i rimelig tid før direktoratet fatter sitt vedtak.

2.2.2.3 *Organiseringen av advokatbistanden i klageomgangen*

Advokatbistand er, etter departementets vurdering, viktigst når søkerne har fått et begrunnet avslag som kan påklages. Vedtaket vil være basert på juridiske vurderinger som det kan være nødvendig å bestride på rettslig grunnlag. Ofte vil bistanden til søkeren endre karakter i klageomgangen. I forbindelse med direktoratets vurdering av saken er det viktigst å fremlegge all relevant informasjon og i størst mulig grad dokumentere anførselene. Når det er fattet et vedtak på bakgrunn av den fremlagte informasjonen, vil det ofte være mer sentralt å argumentere juridisk for hvorfor den fremlagte informasjonen bør vurderes på en annen måte. Evalueringen fra rhKnoff underbygger departementets vurdering, ved å vise at asylsøkere gjennomgående har mer kontakt med advokaten mens de venter på å få en klage behandlet enn i tidligere faser. Av evalueringen fremgår det også at advokatene rapporterer lavere timeforbruk i søknadsfasen enn det som utbetales, og høyere timeforbruk enn det stykkprisen tilsier i klagefasen. Behovet for juridisk bistand synes derfor å være større i klagefasen enn i søknadsfasen. Dette gjenspeiles ikke i dagens advokatordning. Departementet har derfor besluttet å øke antallet timer advokatbistand i klageomgangen fra dagens tre timer til fem timer.

Den nye ordningen legger for øvrig opp til en differensiering mellom saker, slik at det gis mindre enn fem timers bistand i klageomgangen i antatt grunnløse saker. Bakgrunnen for dette er at man ikke ønsker å bruke store ressurser på saker som sjelden eller aldri fører frem, og saker der den juridiske argumentasjon sjelden kommer på spissen. En differensiert ordning er i samsvar med anbefalingene fra rhKnoff. Etter den nye ordningen vil det i antatt grunnløse asylsaker gis tre timer rettshjelp i klageomgangen. Ytterligere to timers bistand innvilges dersom det gis utsatt iverksettelse etter klagen. For Dublin/førsteasylland saker, gis det to timer rettshjelp i klageinstansen. Dette suppleres med ytterligere tre timer dersom saken gis utsatt iverksettelse. Departementet vurderer det slik at når Utlendingsdirektoratet ikke finner grunnlag for å gi utsatt iverksettelse, foreligger det ingen tvilsspørsmål som gir behov for ytterligere fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. forskriftens § 40. Departementet mener videre at en Dublin/førsteasylland

sak er mindre omfattende enn en vanlig asylsak, og at det derfor vil kreve mindre juridisk bistand for å utforme en klage/begjæring om utsatt iverksettelse i disse sakene. Departementet mener altså at behovet for juridisk bistand i klageomgangen differensieres i en viss grad på bakgrunn av sakstype, men først og fremst som følge av hvorvidt saken gis utsatt iverksettelse eller ikke.

rhKnoffs evaluering har pekt på behovet for økt personlig kontakt mellom advokatene og asylsøkerne, samt at kvaliteten på advokatenes bistand bør styrkes. Dette ivaretas i den nye ordningen ved at det opprettes egne advokatlistor i de enkelte regioner, og at regionkontorene fordeler advokater til søkerne etter disse listene. Dette sikrer større nærhet mellom advokater og asylsøkerne i klagefasen, og åpner for mer personlig kontakt. Egne lister i distriktene vil også bidra til at advokatene i distriktene sikres et visst tilfang av klienter og kan bygge opp sin kompetanse, jf. evalueringen som peker på behovet for kompetanseheving for advokater med få asylsaker. Ved å sette et øvre tak på antall saker eller antall arbeidstimer for advokater som står på listene, vil man også kunne bidra til bedre kvalitet på det arbeidet som legges i den enkelte sak. Som utgangspunkt vil det fortsatt være fritt advokatvalg for søkerne. For de søkerne som ikke har skaffet seg advokat på egen hånd eller har ønske om en spesiell advokat, tildeler direktoratet en advokat ut fra sine lister. Når direktoratet har tildelt den enkelte søkeren en advokat, vil det imidlertid gjelde begrensninger i adgangen til å bytte advokat. Slike begrensninger gjelder også i dag i den midlertidige advokatvaktordningen.

2.2.2.4 *Reguleringen av den nye ordningen i utlendingsloven*

I dag reguleres retten til fritt rettsråd i asylsaker i liten grad gjennom utlendingsloven og utlendingsforskriften. Det følger av dagens § 42 at asylsøkere har en rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Utlendingsloven § 42 sier imidlertid ikke noe om på hvilket tidspunkt eller hvor mye rettshjelp søkeren har krav på. Regler om tidspunkt og omfang av bistand, reguleres i forskrift av 18.09.2001 nr. 1088 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd og i straffesaker (stykkprissatser).

Når departementet nå ønsker å innføre en ny advokatordning, er det derfor i utgangspunktet ikke behov for store endringer verken i utlendingsloven eller utlendingsforskriften. Departementet har likevel valgt å fastsette noen av hovedprinsippene for fritt rettsråd i asylsaker gjennom utlendingslo-

ven og utlendingsforskriften, da vi mener at dette både er ryddig og ønskelig ved en større omlegging. Justisdepartementet vil for øvrig i løpet av 2004 gjøre endringer i stykkprissatser. Denne vil blant annet gjenspeile antallet timer rettsråd den enkelte vil ha rett på etter den nye ordningen.

2.2.3 **Høringen**

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende høringsinstanser:

- Departementene
- Utlendingsdirektoratet
- Utlendingsnemnda
- Politidirektoratet
- Riksadvokaten
- Regjeringsadvokaten
- Politiets sikkerhetstjeneste
- Datatilsynet
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndighetene
- Senter mot etnisk diskriminering
- OMOD
- UNHCR, Stockholm
- Flyktningerådet
- NOAS
- Amnesty International Norge
- Redd Barna
- Antirasistisk senter
- Norsk Folkehjelp
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
- Kirkerådet
- Biskopene
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
- Den Norske Advokatforening
- Norges Juristforbund
- Den Norske Dommerforening
- Politiembetsmennenes Landsforening
- Politiets fellesforbund
- Norges lensmannslag
- Barneombudet
- Likestillingsombudet
- Juridisk rådgivning for kvinner
- Kontoret for fri rettshjelp
- Juss-Buss, Innvandrergruppa
- Jussformidlingen
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
- Rettspolitisk forening
- MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner
- Innvandrernes Landsorganisasjon
- Landsorganisasjonen i Norge
- Fagforbundet

Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (senking av nedre strafferamme for utvisning og fritt rettsråd i asylsaker)

- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Norges Rederiforbund
- Utenlandsforum
- Det norske Arbeiderparti
- Kristelig Folkeparti
- Sosialistisk Venstreparti
- Fremskrittspartiet
- Høyres hovedorganisasjon
- Senterpartiets hovedorganisasjon
- Venstre
- Kystpartiet
- HSH (Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon)
- Landbrukets arbeidsgiverforening
- Akademikerne
- YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)
- Kommunenes Sentralforbund
- Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
- Ressurscenter for pakistanske barn
- Jusshjelpa i Nord-Norge
- Jus-Hjelpa i Midt-Norge
- Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark
- Fylkesmennene
- Norsk Organisasjon For Asylsøkere
- FNs høykommissær for flyktninger
- Flyktningerådet
- Redd Barna
- MiRA Ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner
- Innvandrernes Landsorganisasjon
- Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering
- Juss-Buss
- Norsk Psykologforening
- Fagforbundet
- Juristfirmaet Vallesverd Myhre

Følgende høringsinstanser har gitt uttrykk for en generell støtte til departementets forslag, uten å kommentere de enkelte forslagene nærmere:

- Fylkesmannen i Vest-Agder

Følgende høringsinstanser har gitt uttrykk for at de ikke har realitetsmerknader:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Helsedepartementet
- Sosialdepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet
- Utdannings- og forskningsdepartementet
- Fiskeridepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Riksadvokaten
- Datatilsynet
- Fylkesmannen i Vestfold
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Høringsfristen var satt til 2. februar 2004. Følgende instanser har kommet med realitetsmerknader til høringsnotatet:

- Justis- og politidepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Utlendingsnemnda
- Utlendingsdirektoratet
- Politidirektoratet
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Hedmark
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Barneombudet
- Den Norske Advokatforening

Innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet i pkt 3.2.

3 Høringsinstansenes syn og departementets bemerkninger

3.1 Senking av nedre strafferamme for utvisning

3.1.1 Høringsinstansenes syn

3.1.1.1 Generelle kommentarer

I alt 31 høringsinstanser har kommet med høringsuttalelser til forslaget. 12 av dem har ingen merknader.

5 av høringsinstansene, *Sosialdepartementet*, *Politidirektoratet (POD)*, *Politiets Fellesforbund (PF)*, *Riksadvokaten* og *Utlendingsdirektoratet (UDI)* stiller seg positive til forslaget. Både Politiets Fellesforbund, Riksadvokaten og UDI uttaler at de tror at trusselen om utvisning vil kunne ha en preventiv effekt og støtter således departementets vurderinger. POD og Politiets Fellesforbund påpeker også at rask iverksettelse av utvisningsvedtaket er viktig for den preventive effekten.

4 av høringsinstansene, *Barne- og familiedepartementet*, *Barneombudet*, *Justisdepartementet* og *Utenriksdepartementet* tar ikke eksplisitt stilling til om de er for eller imot forslaget. *Barneombudet* påpeker at straff med påfølgende utvisning, av enkeltmennesker, gjerne oppfattes som dobbeltstraff, selv om dette er funnet ikke å stride mot menneskerettighetene. *Justisdepartementet* er enig i at lovendringen som er foreslått vil kunne bidra til å beskytte dem som i dag er utsatt for vold og trakassering av utlendinger i Norge. Det bemerkes at forslagene gjør det mulig å utvise gjerningsmannen før vedkommende begår grovere overgrep, og at lovendringen vil bidra til å verne lovlidige utlendinger mot overgrep ved at en rekke av ofrene for vold og trakassering i dag selv er utlendinger. Departementet påpeker imidlertid at man ved forslaget får andre straffebud «på kjøpet», men at ulempen et stykke på vei kan avhjelpes ved at det i forholdsmessighetsvurderingen tas hensyn til hva slags lovbrudd det gjelder. En nærmere redegjørelse for hvilke endringer i kriminalitetsbildet det siktes til, etterspørres.

10 av høringsinstansene, *Antirasistisk Senter*, *Datatilsynet*, *Den norske kirke*, *Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)*, *Juss-Buss*, *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Norsk Organisa-*

sjon For Asylsøkere (NOAS), *Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)* og *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)* er imot forslaget.

Antirasistisk senter understreker at de er prinsipielt imot utvisning fordi det i realiteten er en tilleggsstraff utenlandske borgere får, og at enda flere utlendinger vil bli rammet av utvisning ved lovforslaget. Senteret mener at det i praksis ikke skal mye til for å bli utvist, og at bestemmelsen om at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ofte fremstår som illusorisk. Senteret er redd for at en senking av den nedre strafferammen for utvisning kan virke mot sin hensikt når det gjelder å forebygge vold i familieforhold. Det skrives følgende om dette:

«Utvisningsfaren kan forsterke en konflikt og dermed øke faren for bruk av vold dersom en person prøver å få sin tidligere samboer eller ektefelle til å forlate Norge etter endt samliv. Dette er en ikke ukjent problematikk i innvandrermiljøer etter et konfliktfullt samliv. En person som angrer på sitt ekteskap med en utenlandsk borger kan meget vel ønske å få vedkommende utvist når muligheten byr seg, også i tilfeller der det er barn med i bildet, for på denne måten å «straffe» personen eller for å hindre at han/hun etablerer ny familie i landet. Antirasistisk senter kjenner til tilfeller der enkelte har prøvd å utnytte utvisningsmuligheten ved å vise til oppdiktede voldsepisoder eller trusler. I de fleste tilfeller vil det være menn som risikerer å bli utsatt for slike episoder.»

Antirasistisk senter mener at forslaget undergraver likhetstankegangen og at det medfører en ytterligere svekkelse av rettssikkerheten til visse grupper av utenlandske borgere. Senteret mener at strengere straffer ikke er å gripe problemet ved roten og ønsker heller større grad av forebyggende arbeid, eksempelvis familierådgivning og et hjelpeapparat for å hjelpe menn med innvandrerbakgrunn som er i risikogruppen for å utøve vold.

Datatilsynet savner en drøftelse av det reelle behovet for en lovendring. Tilsynet stiller seg undrende til å løse eventuelle problemer ved å senke den nedre strafferammen som vilkår for utvisning, og mener at dette gjør at veldig mange lovbrudd vil kunne danne grunnlag for utvisning. *Datatilsynet*

mener det er mer nærliggende å vurdere et behov for å skjerpe strafferammen for visse forbrytelser.

Den norske kirke hevder at lovforslaget reflekterer en innstrammingspolitikk, at det skjer på bekostning av rettssikkerheten til utlendinger, og at det er spesielt betenkelig ettersom loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingens stilling. Kirken synes at høringsbrevet har en ensidig saksfremstilling, og påpeker at utlendingsloven formål etter § 2 også er å ivareta utlendingenes rettssikkerhet og gi grunnlag for vern mot forfølgelse. Det hevdes at det ligger vikarierende momenter til grunn for forslaget, ved at høringsbrevets begrunnelse er vern mot familievold og annen grov vold, men at realiteten er at lovforslaget innebærer at utvisning kan skje på bakgrunn av svært mange straffbare forhold, for eksempel naskeri. Kirken mener at trusselen om utvisning kan medføre at den som utsettes for vold og trakassering ikke tør melde fra om forholdet. Det fremsettes forøvrig kritiske synspunkter på utvisningspraksis.

INLO er i utgangspunktet for intensjonen bak forslaget, men mener at forebyggende og holdningsskapende arbeid i innvandrer miljøene bør være utgangspunktet for bekjempelse av familievold og trakassering mot antatt svake grupper. Organisasjonen mener at verken dagens kriminalitetsbilde eller samfunnsutviklingen for øvrig rettferdiggjør en slik generell skjerping av loven. Det fryktes at forslaget kan føre til stigmatisering av enkelte svake grupper i samfunnet.

Juss-Buss mener at en rimeligere og mer rettferdig løsning enn at et lovbrudds strafferamme skal danne grunnlag for utvisning, er å gå ut fra selve straffutmålingen:

«Dette vil på den ene siden være en mer forutsigbar løsning for den straffedømte, og på den andre siden arbeidssparende for forvaltningen, da forholdsmessighetsvurderingen blir mindre omfattende.»

LO mener at forslaget innebærer at departementet har gått inn for en generell skjerping av regelverket, at det ikke er dokumentert et slikt generelt behov, og at det er en svært uklar begrunnelse for et slikt forslag. Det hevdes at begrunnelsen som ble gitt i høringsbrevet ikke kan rettferdiggjøre å endre reglene i en lov som må forutsette å bygge på en grundig avveining av en rekke hensyn, herunder hensynet til den som kreves utvist.

OMOD er i utgangspunktet mot at man skal kunne utvise etter fengsling da det hevdes at dette er dobbeltstraff, og at terskelen for utvisning iallfall

må ligge høyt. Organisasjonen leser forslaget som at man vil skjerpe utlendingsloven. Det foreslås at man heller burde heve strafferammen for vold mot kvinner, hvis hovedfokuset skal være å bekjempe vold mot kvinner og barn. Organisasjonen mener at vold mot kvinner skal ha samme konsekvenser for en person med norsk og utenlandsk bakgrunn, under henvisning til at forslaget ikke rammer voldsmenn med utenlandsk bakgrunn som har norsk statsborgerskap. *OMOD* mener at utlendinger ikke vet at de risikerer utvisning før de blir fortalt det i fengselet, og at det kunne vært preventivt å sikre bedre kunnskaper om grunnlaget for utvisning.

SMED mener det er positivt at regjeringen tar aktive skritt for å beskytte personer som er utsatt for familievold, og er i utgangspunktet åpne for at utvisning kan skje på visse vilkår, men ser ikke at de foreslåtte endringene er nødvendige eller egnede midler for å bedre situasjonen for ofre for vold og trakassering. Senteret mener snarere at det er en mulighet for at forslaget får utilsiktede konsekvenser ved at fornærmede ikke vil be aktuelle instanser som politiet om hjelp dersom de vet at straff for blant annet legemsfornærmelse kan føre til utvisning. I likhet med *OMOD* mener *SMED* at forslaget kan oppfattes som at hensikten med tiltaket primært er å øke adgangen til utvisning av utlendinger, og mener at det beste man kan gjøre for å oppnå en preventiv effekt, er å spre kunnskaper om eksisterende utvisningsgrunnlag. Senteret oppfordrer til at man vurderer svensk rett, som har som tilleggsvilkår for utvisning at det foreligger gjentakelsesfare eller et særlig grovt brudd på den aktuelle straffebestemmelsen.

Flere av høringsinstansene som er negative til forslaget, *INLO*, *Juss-Buss*, *KIM* og *NOAS*, stiller seg imidlertid mer åpne for å senke terskelen for utvisning for enkelte typer forbrytelser. Fra *Juss-Buss'* høringsuttalelse siteres det:

«I og med at formålet med lovendringen er såpass konkret, mener vi at det er mer hensiktsmessig med en positiv oppregning av de straffebudene som faller inn under formålet, i lovteksten. (...) Vi mener at hensynet til forutsigbarhet og det at lovendringen først og fremst bare skal beskytte volds- og trakasseringsofre må gå foran lovtekniske hensyn.»

Fra *KIMs* høringsuttalelse siteres det:

«Et element som ikke tas opp i høringsbrevet, (...), er implikasjoner for familiemedlemmer uten selvstendig grunnlag for arbeids-, oppholds- og bosettingstillatelse. Slik Innvandrerforumet forstår det, kan slike familiemedlemmer selv risikere å bli utvist hvis hovedpersonen utvises. (...).

Innvandrerforumet deler den alminnelige bekymringen for de økende voldstendenser i visse etnisk norske og minoritetsmiljøer. (...) Etter Innvandrerforumets mening er det imidlertid ikke sikkert at utvisning er den mest egnede måten å løse problemene knyttet til vold og trakassering. Særlig gjelder dette familiesaker. (...) I denne sammenhengen etterlyser Innvandrerforumet også en bedring når det gjelder forebyggende tiltak for både voldsofre og voldsmenn med minoritetsbakgrunn.

Hvis hovedhensikten med lovendringen er å beskytte ofre for vold og trakassering, mener Innvandrerforumet at en senking av kravet til nedre strafferamme som vilkår for utvisning, bør knyttes spesifikt til de som er dømt for vold og trakassering, altså ikke at den bli gitt generell virkning. Dette vil også forhindre at familiedømte kommer i fare for å bli utvist (jfr. utlendingsforskriften § 37).

Er derimot hensikten med lovendringen å bekjempe alvorlig kriminalitet, burde en slik lovendring gjøres på bakgrunn av en bredere og mer generell utredning av kriminalitetsutviklingen i samfunnet.»

NOAS er svært kritiske til forslaget (se nærmere under punkt 3.1.1.2). Organisasjonen mener at dersom man ønsker en økt adgang til utvisning i mishandlingssaker, bør man enten heve strafferammen eller senke terskelen for utvisning for enkelte forbrytelser fremfor en generell senking av strafferammen. Argumentet med at dette lovteknisk kan bli uoversiktlig, er etter NOAS' oppfatning ikke tilstrekkelig tungtveiende.

For øvrig vises det til høringsinstansenes bemerkninger som er tilknyttet selve lovbestemmelsene i pkt. 3.1.1.2 – 3.1.1.4.

3.1.1.2 § 29 annet ledd annet punktum

POD slutter seg til departementets forslag. Det vises blant annet til at utvisning er et av de kriminalitetsforebyggende virkemidlene som det er viktig å ha fokus på og utnytte for å få til en effektiv kriminalitetsbekjempelse. POD antar at utvisning eller trussel om utvisning vil kunne være et egnet virkemiddel for å motvirke vold i nære relasjoner, og mener at det er en bedre lovteknisk løsning å generelt senke kravet til strafferammen for utvisning istedenfor å nevne konkrete straffebud i utvisningsreglene. Politimesteren i Vestfinnmark skriver at enkelte kvinner av frykt for gjerningsmannen utad gir uttrykk for at de ikke ønsker vedkommende utvist, men at de sier det motsatte i samtaler med politiet. *Politiets Fellesforbund* synes også det er bra å skjerpe kravene til strafferammen for utvisning fremfor

å knytte bestemte straffebud til utvisningsreglene, og skriver videre:

«Vi har tidligere sett at formentlig organiserte, utenlandske gjenger i utstrakt grad har reist land og strand rundt og stjålet/nasket ulike typer varer fra butikker. Erfaring viser at det er vanskelig å bevise tilknytning til alle forhold som de kan mistankes for. Denne problematikken kan en til en viss grad løse dersom utvisningsvedtak kan fattes på bakgrunn av enkeltstående, mindre alvorlig lovbrudd, så som naskeri.»

UDI støtter også forslaget:

«Utlendingsdirektoratet er kjent med at frekvensen av den type straffbare handlinger som i henhold til forslaget skal medføre utvisning, er stadig økende, og barn og kvinner er de som oftest rammes. Det er utlendinger uten bosettingstillatelse, og således med en relativt beskjeden tidsmessig tilknytning til Norge, som i henhold til forslaget kan utvises for handlinger med en strafferamme på seks måneder. Utlendingsdirektoratet mener at hensynet til ofrene i disse sakene bør veie tyngre enn gjerningsmannens ønske om, og behov for, å bli i Norge. Ved å reagere med utvisning i disse tilfellene, vil man kanskje kunne forhindre at voldelig adferd eskaleres til mer alvorlige overgrep og drap. (...)

Selv om forslaget er begrunnet ut i fra hensynet til ofre for familievold og annen vold, vil en eventuell lovendring føre til at det også blir mulig å utvise for andre typer lovbrudd. (...) Utlendingsdirektoratet viser i denne forbindelse til at svært mange østeuropeere straffes for naskeri, og at lovendringen således vil få stor praktisk betydning i forhold til denne gruppen.»

Juss-Buss er enig i at det kan være behov for utvisning for forbrytelser som legemsfornærmelse og brudd på besøksforbud, men mener at det ville være rimeligere dersom utvisning først hadde blitt aktuelt etter gjentatte lovbrudd, slik at man får klarlagt at offeret har et reelt og varig beskyttelsesbehov. *Juss-Buss* kan imidlertid ikke se hvordan de andre straffebudene som omfattes av endringen, så som naskeri, tjener formålet med endringen.

KIM påpeker at den foreslåtte lovendringen i § 29 annet ledd vil kunne ha vidtrekkende konsekvenser for utlendinger som er dømt for andre lovbrudd enn vold og trakassering. Kontaktutvalget mener at det er betenkelig at et forslag som har som utgangspunkt å beskytte personer som er utsatt for vold og trakassering er formulert på en måte som kan ha stor generell virkning uten at alle sider ved dette er belyst, og er negative til at lovend-

ringen åpner for at mindre alvorlige lovbrudd, som nasking, kan føre til utvisning.

NOAS skriver:

«Innledningsvis ønsker vi å fremheve at utvisning bør betraktes som en meget streng straffereaksjon som således bør forbeholdes alvorlige kriminelle forhold. Vi støtter i så måte ønsket om økt adgang til utvisning i mishandlingssaker. Vi kan imidlertid ikke støtte at den økte adgangen til utvisning av personer med arbeids- og oppholdstillatelse også vil omfatte så åpenbart lite alvorlige forhold som nasking, ærekrenkelser eller trafikkforseelser.»

OMOD er av den oppfatning at det innenfor politietaten synes å være en lavere terskel ved bruk av reaksjoner overfor personer med minoritetsbakgrunn, og mener at det er betenkelig at lovforslaget innebærer at man kan utvises for å ha hindret offentlig tjenestemann i å utføre sin tjeneste. Organisasjonen synes også det er svært betenkelig at man kan utvises for naskeri og uaktsomt skadeverk, og viser blant annet til at en 18 år gammel jente som har stjålet en genser dermed i utgangspunktet kan utvises.

SMED synes særlig at dette lovforslaget er betenkelig, fordi endringene kan få betydelig effekt i praksis, for eksempel ved at man kan utvises for uaktsom overtredelse av vegtrafikklovens og tollovens bestemmelser.

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til at særregelen for nordiske borgere foreslås opphevet.

3.1.1.3 § 30 annet ledd bokstav b

Det er ikke så mange av høringsinstansene som har uttalt noe direkte i tilknytning til den foreslåtte lovendringen i utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b. Det vises imidlertid til de generelle merknadene i pkt 3.1.1.1, som gjelder både § 29 annet ledd og § 30 annet ledd bokstav b. Her vises det til de av høringsinstansene som har hatt særskilte merknader til denne lovbestemmelsen.

POD er enig i forslaget om å redusere den nedre strafferammen for å utvise utlendinger som har eller fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse. Det vises til at et praktisk straffebud er straffeloven § 166 første ledd, som har en strafferamme på to år for den som har avgitt falsk forklaring til offentlig myndighet hvor vedkommende var pliktig til å forklare seg eller hvor forklaringen skal tjene som bevis.

UDI er av den oppfatning av forslaget vil kunne bidra til en mer effektiv sanksjonsbruk overfor organisert kriminalitet utført i Norge.

Juss-Buss uttaler at de ikke ser sammenhengen mellom det oppstilte formålet med endringen og de straffebud endringen retter seg mot, og at man heller bør velge en positiv oppregning av de konkrete straffebud som skal gi grunnlag for utvisning.

OMOD påpeker at forslaget i verste fall kan medføre utvisning av en person som har bodd i Norge i 40 år, for eksempel for uaktsomt heleri.

3.1.1.4 Forholdsmessighetsvurderingen og skranker for utvisning og utsendelse

Barne- og familiedepartementet, *Justisdepartementet* og *INLO* uttaler eksplisitt at de mener at forholdsmessighetsvurderingen bør forskriftsfestes nærmere. *Barne- og familiedepartementet* anser det som viktig at det sikres at hensynet til barn er et moment som alltid blir tatt i betraktning og tillagt behørig vekt i denne vurderingen. *Justisdepartementet* peker blant annet på at det i utpenslingen av forholdsmessighetsvurderingen er naturlig å si noe om hvilke former for lovbrudd man særlig ønsker å bekjempe ved bruk av utvisningsinstituttet, samt vektlegging av barns rettigheter og familieliv mer generelt.

Barneombudet mener at det må gjenspeiles i forholdsmessighetsvurderingen at så vel barn som deres foreldre/omsorgspersoner etter forslaget i større grad risikerer utvisning, og at barn i utgangspunktet ikke skal skilles fra sine foreldre mot sin vilje, jf. Barnekonvensjonen artikkel 9.

POD mener at hensynet til muligheten for å oppnå en effektiv beskyttelse for fornærmede og felles barn bør være et moment i forholdsmessighetsvurderingen.

UDI skriver følgende om forholdsmessighetsvurderingen:

«I en del saker vil den domfelte utlendingen ha barn og ektefelle i Norge. I slike saker vil den såkalte forholdsmessighetsvurderingen, som skal foretas i alle utvisningssaker, etter direktoratets oppfatning fungere som en «sikkerhetsventil», jf utlendingsloven § 29 annet ledd. Forholdsmessighetsvurderingen begrenser adgangen til å utvise, og vil dermed generelt sett kunne svekke den praktiske betydningen av forslaget. Senking av strafferammen vil medføre at flere «mindre alvorlige» lovbrudd vil måtte vurderes opp mot hensynet til utlendingen og dennes familie i Norge. De lovbrudd som i dag kan føre til utvisning, er såpass alvorlige at det skal mye til før forholdsmessighetsvurderingen tilsier at man ikke skal reagere med utvisning. Ved vold og annen alvorlig kriminalitet er det gjerne hensynet til barn, «§ 15-problematikk» og manglende vilje til å ta i mot hjemlandets egne borgere, som eventuelt kan hindre utvisning.»

OMOD er negative til å forskriftsfeste forholdsmessighetsvurderingen, fordi de mener at det alltid vil stå igjen en skjønsmessig vurdering.

Til høringsbrevets punkt om at forslagene ikke medfører endringer i skrankene for utvisning, uttaler SMED at det er vanskelig for å se at forslaget ikke vil medføre økt risiko for at det i praksis fattes utvisningsvedtak som strider mot menneskerettighetene. Det vises blant annet til at Menneskerettighetsdomstolen har uttalt at utvisning må være nødvendig for å ivareta et tvingende samfunnsmessig behov for at det ikke skal foreligge krenkelse av Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8, og til at arten og alvorligheten av den forbrytelse som er begått alltid er momenter som vil stå sentralt i proporsjonalitetsvurderingen. Senteret hevder at strafferammene som foreslås gir dårlig vern mot en praksis som er i strid med artikkel 8.

Utenriksdepartementet foreslår at det skrives at internasjonale regler Norge er bundet av når en utlending vurderes utvist, må overholdes, ikke bare «tas i betraktning» som det heter i høringsbrevet. Departementet påpeker også at tilleggsprotokoll 7 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 1 samt FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 13 oppstiller saksbehandlingsregler for utvisning, og antar at reglene ikke krenkes ved den foreslåtte lovendringen.

Under henvisning til Barnekonvensjonen og inkorporeringen av denne i norsk rett, mener SMED at det ikke bør vedtas lovendringer som gir videre adgang til utvisning, uten at det klargjøres hvordan barns rettigheter skal bli ivaretatt.

Den norske kirke viser til at de har fått flere henvendelser om saker hvor kvinner og barn utsettes for store påkjenninger ved at ektefelle/far utvises, hvor det ikke har vært snakk om vold og overgrep i familien. Det hevdes at utvisning i slike tilfeller kan oppleves som overgrep fra myndighetenes side og at spesielt barna lider. Kirken mener at Barnekonvensjonens prinsipp om «barnets beste», at barn skal høres, og behovet for en uavhengig barnefaglig vurdering, ikke har fått gjennomslag i praksis. Det reises flere spørsmål som gjelder hensynet til barnets beste og fremholdes at skjønnet må klargjøres og forskriftsfestes.

POD påpeker at Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3 er absolutt, og at en stat som har tiltrådt konvensjonen i følge Domstolen ikke kan utsende eller utlevere utlendinger til land hvor de risikerer å bli behandlet i strid med bestemmelsen.

3.1.2 Departementets bemerkninger

3.1.2.1 Generelle kommentarer

Departementet har merket seg at et stort flertall av høringsinstansene som har merknader, er kritiske til forslaget. Flere synes at forslaget tyder på at man har villet gjøre det lettere å utvise utlendinger generelt, men at man har skjøvet foran seg som begrunnelse at dette er for å beskytte kvinner og barn mot vold og trakassering. Det er særlig negative reaksjoner mot at lovendringen åpner for at mindre alvorlige lovbrudd, som nasking, kan føre til utvisning. Blant disse høringsinstansene er det imidlertid flere som er åpne for å senke terskelen for utvisning for enkelte typer forbrytelser.

Departementet har merket seg at flere av høringsinstansene mener at forebyggende og holdningsskapende arbeid i innvandrer miljøene, samt å sikre bedre kunnskaper om grunnlaget for utvisning, er nødvendig for å forbygge mot vold og kriminalitet. Departementet har også merket seg at flere av høringsinstansene mener det er en bedre løsning å skjerpe strafferammen for visse forbrytelser, enn å senke strafferammen for utvisning.

Departementet har vurdert høringsinstansenes syn, og går for å endre forslaget noe sammenliknet med det som ble sendt på høring. Det foreslås at terskelen for utvisning av personer med *arbeids- eller oppholdstillatelse* senkes for visse typer forbrytelser, istedenfor en generell senking av nedre strafferamme som foreslått i høringsbrevet. Til de av høringsinstansene som har oppfattet forslaget kun som et tiltak for å beskytte kvinner og barn mot vold og trakassering, påpekes det at det sentrale med forslaget først og fremst er å forhindre vold og trakassering, ikke bare i familierelasjoner, men generelt sett. Det er også et formål å forbygge mot annen alvorlig kriminalitet. Departementet er enig i de av høringsinstansene som mener at utvisning vil være et for inngripende vedtak ved visse typer forbrytelser med strafferamme på seks måneder, som for eksempel hindring av offentlig tjenestemann i å utføre sin tjeneste, naskeri, uaktsomt skadeverk, ulovlig tilegnelse av hittegods og ved trafikkforseelser. Dette dreier seg verken om voldsutøvelse eller trakassering, og er etter departementets syn ikke forbrytelser av like alvorlig karakter som de som omfattes av den foreslåtte lovendringen. Se nærmere under pkt 3.1.2.2.

For utlending med *bosettingstillatelse*, opprettholdes forslaget slik det ble sendt på høring. Flere forbrytelser relatert til familievold har en strafferamme på inntil to år. I tillegg er det mange forbrytelser med en strafferamme på to år som etter departementets oppfatning bør kunne føre til utvis-

ning av utlending med bosettingstillatelse, fordi det er tale om svært alvorlige forhold. Se nærmere under pkt 3.1.2.3.

Det presiseres at utvisning verken etter gjeldende regler eller i fremtiden vil skje automatisk. Når en utlending er dømt for et straffbart forhold som kan føre til utvisning, skal det alltid vurderes om utvisning vil innebære et uforholdsmessig inngrep for utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Se nærmere om dette under pkt 3.1.2.4.

Antirasistisk senter frykter at en senking av den nedre strafferammen for utvisning kan virke mot sin hensikt når det gjelder å forebygge vold i familieforhold, ved at utvisningsfaren forsterker en konflikt og således øker faren for voldsbruk, og ved at noen kan dikte opp historier for å få en ektefelle utvist. Departementet er ikke kjent med at dette er et utbredt problem. Det vises til at det må foreligge en endelig dom før utvisning kan skje, og det må kunne legges til grunn at eventuelle oppdiktede historier avdekkes under straffesaken. Departementet er av den oppfatning at utvisningsreglene totalt sett vil ha en forebyggende effekt og være kriminalitetsbekjempende snarere enn å avle mer vold.

Departementet bemerker at lovforslaget ikke skjer på bekostning av rettssikkerheten til utlendinger, som hevdet av Den norske kirke. For det første opererer man med en nedre strafferamme for utvisning, hvilket sikrer at utlendinger ikke kan utvises for mindre alvorlige lovbrudd. For det andre skal det i alle utvisningssaker vurderes om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak. Forholdsmessighetsvurderingen innebærer en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. For øvrig vises det til at en utlending kan bringe et vedtak om utvisning inn for domstolene, som kan prøve alle sider av forholdsmessighetsvurderingen. Dette er en rettssikkerhetsgaranti for individet. Til kirkens høringsuttalelse bemerkes det videre at internasjonale regler Norge er bundet av skal overholdes, og at lovforslaget ikke går på bekostning av internasjonale forpliktelser, se pkt 3.1.2.4.

Til LOs merknad om at begrunnelsen som ble gitt i høringsbrevet ikke kan rettferdiggjøre en endring i en lov som må forutsette å bygge på en grundig avveining av en rekke hensyn, vil departementet bemerke at en avveining av de motstående hensyn skal foretas i forholdsmessighetsvurderingen. Lovendringen innebærer at det foretas en senking av den nedre strafferammen for utvisning, men vurderingstemaet for øvrig er det samme.

OMOD uttaler at vold mot kvinner bør ha samme konsekvenser for en person med norsk og utenlandsk bakgrunn, under henvisning til at forslaget ikke rammer voldsmenn med utenlandsk bakgrunn

som har norsk statsborgerskap. Til dette vil departementet vise til at utlendingsloven bare gjelder utlendinger, ikke norske statsborgere. Det ligger et velfundert standpunkt til grunn for at norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn ikke kan utvises. For øvrig er det et forbud mot utvisning av statsborgere i Menneskerettighetskonvensjonen protokoll 4 artikkel 3.

SMED uttrykker bekymring for at forslaget kan få utilsiktede konsekvenser, ved at fornærmede ikke vil be aktuelle instanser som politiet om hjelp dersom de vet at straff for blant annet legemsfornærmelse kan føre til utvisning. Departementet mener imidlertid ikke at dette er et tungtveiende argument mot den foreslåtte lovendringen. SMED oppfordrer også om at man vurderer svensk rett, som har et tilleggsvilkår for utvisning at det foreligger gjentakelsesfare eller særlig grovt brudd på den enkelte straffebestemmelse. Om man skulle sette gjentakelsesfare som vilkår for utvisning ble diskutert i Ot.prp. nr. 46 (1986–87) s. 131. Det ble konkludert med at det ikke var hensiktsmessig å sette et slikt vilkår:

«En kan ikke tilrå at en vurdering av gjentakelsesfaren skal trekkes inn som et vurderingstema i utvisningssaken. I noen grad kan typen av lovbrudd indikere at lovbrøyteren er sterkt involvert i kriminelle aktiviteter som f.eks. narkotikaomsetning, profesjonelt heleri m.m., mens andre har preg av å være mer situasjonsbetenget. Slike forhold er det relevant å ta hensyn til, men det er noe annet enn å lovfeste at individuell tilbakefallsrisiko skal vurderes.»

Departementet har ikke til hensikt å ta opp dette spørsmålet på nytt. Det vises imidlertid til at så vel gjentakelsesfare som særlig grovt brudd på den enkelte straffebestemmelse, er momenter som kan bli tillagt vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Om gjentakelsesfare skrives det følgende om dette i Ot.prp. nr. 46 (1986–87):

«Under «forholdets alvor» kan for øvrig faren for gjentakelse komme inn.»

Til KIMs uttalelse om at familiemedlemmer uten selvstendig grunnlag for arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse, selv kan risikere utvisning hvis hovedpersonen utvises, vil departementet bemerke at utlending som har oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjeforening, som hovedregel vil miste sitt grunnlag for fortsatt opphold i Norge dersom hovedpersonen ikke lenger har en oppholdstillatelse. Dette gjelder også i saker der utlendingen utvises, og er ikke en utilsiktet virkning. Når terskelen for å utvise hovedpersonene senkes, vil dette nødvendigvis også kunne få konsekvenser

for utlending som har en tillatelse som er avhengig av hovedpersonens tillatelse. Utlendingsloven har regler for når en utlending kan få oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag eller når en utlending kan gis en tillatelse av selvstendig og varig karakter (bosettingstillatelse). At terskelen for utvisning senkes er ikke ment å påvirke disse reglene. Kvinner og barn som blir utsatt for mishandling i samlivet, kan imidlertid gis oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag, jf. utlendingsforskriften § 37 sjette ledd. Dette innebærer at de ikke mister sin tillatelse i Norge selv om hovedpersonen utvises.

3.1.2.2 § 29 annet ledd annet punktum

Departementet har som nevnt endret forslaget for utvisning av utlending med arbeids- eller oppholdstillatelse sammenliknet med forslaget som ble sendt på høring. I stedet for en generell senking av nedre strafferamme for utvisning, foreslås det nå at det foretas en oppregning av de straffeбудene med en strafferamme på seks måneder som kan føre til utvisning. Departementet har merket seg at høringsinstansene er delt i synet på om det bør foretas en generell senking av strafferammen eller om det bør foretas en positiv oppregning av de konkrete straffeбуд.

Begrunnelsen i høringsbrevet for en generell senking av strafferammen fremfor å nevne konkrete straffeбуд, var lovtekniske hensyn: Å nevne konkrete straffeбуд kan lovteknisk bli uoversiktlig ved fremtidige behov for tilføyelser. Når departementet nå foreslår å nevne de konkrete straffeбудene med en strafferamme på seks måneder som skal kunne medføre utvisning, vil det være en viss usikkerhet med hensyn til om alle de relevante straffeбудene er omfattet. Departementet mener imidlertid at dette langt på vei avhjelpest ved at det kan foretas en etterkontroll når lovendringen har virket en tid, for å se om avgrensningen som er gjort er hensiktsmessig.

Det forelås at de aktuelle straffeбудene i straffeloven som skal kunne føre til utvisning, er legemsfornærmelse (§ 228 første ledd), uaktsom legemsbeskadigelse (§ 237), brudd på oppholds- og besøksforbud (§ 342 første ledd bokstav b og c), bæring av farlig redskap på offentlig sted (§ 352a), deltagelse i slagsmål som medfører død eller betydelig skade (§ 384) og bruk av farlig redskap under slagsmål (§ 385). Disse straffeбудene har en strafferamme som pr. i dag ikke er høy nok til å kunne føre til utvisning av utlending som har arbeids- eller oppholdstillatelse, og var omfattet av høringsbrevets forslag om en nedre strafferamme for utvisning på fengsel i seks måneder. Straffeбудene rela-

terer seg til voldsutøvelse og trakassering og faller således innenfor kjerneområdet av begrunnelsen for lovendringen. Når forslaget nå begrenses til å omfatte disse straffeбудene, er det fordi departementet deler synet til de av høringsinstansene som mener at utvisning vil være et for inngripende vedtak ved forbrytelser som ikke er av så alvorlig karakter, for eksempel naskeri, uaktsomt skadeverk og overtredelse av vegtrafikkloven.

Departementet opprettholder forslaget om å oppheve særregelen for nordiske borgere. Nordiske borgere er allerede omfattet av reglene i utlendingsloven som gjelder EØS-borgere, som nyter et sterkere vern mot utvisning i henhold til utlendingsloven § 58.

Regelen i § 29 annet ledd annet punktum flyttes av lovtekniske hensyn til § 29 nytt tredje ledd. Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

3.1.2.3 § 30 annet ledd bokstav b

Departementet opprettholder forslaget som ble sendt på høring om en generell senking av strafferammen for utvisning av utlending med bosettingstillatelse.

Flere forbrytelser i straffeloven som er relatert til familievold har en strafferamme på fengsel inntil to år, og faller således innenfor kjerneområdet av begrunnelsen for lovendringen: Gjentatte brudd på oppholds- og besøksforbud (§ 342 annet ledd), krenkelse av en annens fred ved skremmende eller plagsom opptreden (§ 390a), mishandling eller grov krenkelse av forsørgelsesplikt mv. (§ 219) og manglende støtte til svanger kvinne som setter henne i nødstilstand (§ 240). I tillegg er det flere typer forbrytelser med en strafferamme på to år som etter departementets oppfatning bør kunne medføre utvisning der av utlending med bosettingstillatelse. Disse gjelder ikke voldsutøvelse eller trakassering, men er særlig alvorlige forbrytelser. Eksempler er væpnet innbrudd (§ 147 annet ledd), avgivelse av falsk forklaring til offentlig myndighet hvor vedkommende var pliktig til å forklare seg eller hvor forklaringen skal tjene som bevis (§ 166 første ledd), dokumentfalsk (§ 182 første ledd), grovt uaktsomt bedrageri (§ 271a) og uaktsomt heleri (§ 317 femte ledd). Et annet praktisk eksempel er overtredelse av utlendingsloven § 47 annet ledd (ulovlig bruk av arbeidskraft, ulovlig arbeids- eller boligformidling, å utilbørlig forlede annen utlending til å reise inn i riket med sikte på å bosette seg her, å overlate til annen utlending reisebevis som man vet eller bør forstå at vil bli brukt til å reise inn i riket eller til annen stat). For øvrig vises det til at straffeбуд med en lavere strafferamme kan komme

opp i fengselsstraff i «to år eller mer» på bakgrunn av straffskjerpelsesregler, herunder straffeloven § 60a som skjerper straffen ved organisert kriminalitet. Departement vil bemerke at det er langt flere straffebud enn de omtalte som har en strafferamme på fengsel inntil to år. Imidlertid er de fleste av dem ikke så praktiske i denne sammenhengen. Dette er selvfølgelig ikke til hinder for at utvisning etter omstendighetene kan skje dersom et av disse andre straffebudene er overtrådt av utlending med bosettingstillatelse.

Ved en generell senking av strafferammen for utvisning av utlending med bosettingstillatelse fra tre år eller mer til to år eller mer, vil narkotikaforbrytelser omfattes. Det foreslås derfor at henvisningen til overtredelse av straffeloven §§ 162 og 317 jf. 162 fjernes fra utlendingsloven § 30 annet ledd. Dette innebærer imidlertid ikke noen endring av praktiseringen av utvisningsreglene på bakgrunn av narkotikaforbrytelser. Departementet anser fremdeles narkotikaforbrytelser for å være særlig alvorlige, noe som skal gjenspeiles i praktiseringen av utvisningsreglene.

3.1.2.4 *Forholdsmessighetsvurderingen og skranker for utvisning*

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser har uttalt seg med hensyn til om de er for eller imot en forskriftsfesting av forholdsmessighetsvurderingen. Dette er ikke temaet for denne proposisjonen. Det kan imidlertid som nevnt innledningsvis varsles at departementet vil foreslå en endring i utlendingsforskriften som sikrer at det i forholdsmessighetsvurderingen blir lagt spesiell vekt på hvorvidt utlendingen utgjør en trussel mot noen i Norge. I den sammenheng vil høringsinstansene få anledning til å uttale seg nærmere.

Av høringsuttalelsene kan det se ut til at det hersker noe usikkerhet med hensyn til forholdsmessighetsvurderingen, spesielt om hensynet til utlendingens barn. Departementet ser derfor grunn til å knytte noen generelle bemerkninger til vurderingstemaet.

Hvorvidt utvisning er et forholdsmessig tiltak beror på en konkret og sammensatt vurdering. Forholdets alvor har stor betydning. Likeledes tillegges utlendingens familieliv i Norge stor vekt, særlig dersom utlendingen har etablert familie med egne barn i Norge. Andre momenter er utlendingens botid i Norge, hvorvidt utlendingen ankom Norge i ung alder, tilknytningen til hjemlandet, muligheten for fortsettelse av familieliv i hjemlandet, og utlendingens eller familiemedlemmers helsetilstand m.v. At lengden på utlendingens botid i Norge er

relevant, vil særlig være av betydning for utlending med bosettingstillatelse.

Jo mer alvorlig kriminalitet det er tale om, desto mer skal det til av belastning for den utviste selv eller dennes familie før det blir karakterisert som et uforholdsmessig tiltak. Omvendt vil utvisning lettere bli karakterisert som et uforholdsmessig tiltak ved en mindre alvorlig forbrytelse, særlig dersom utvisning ville innebære en familiesplittelse. I saker der utlendingen har bodd lenge i Norge og i tillegg kom til landet som barn, kreves det svært mye av det straffbare forholdet før utlendingsmyndighetene reagerer med utvisning. En av grunnene til dette er blant annet at det norske samfunn må ta et større ansvar for den kriminelle løpebane når utlendingen har hatt sin barndom i Norge. I saker som vedrører vold mot familien vil tilknytningen til riket kunne bli svakere siden voldsutøvelsen har vært rettet mot egen familie.

Til SMEDs oppfatning om at forslaget vil medføre økt risiko for at det i praksis fattes utvisningsvedtak som strider mot menneskerettighetene, vil departementet bemerke at myndighetene ikke bare bør, men må overholde sine internasjonale forpliktelser ved vurderingen av om tiltaket er forholdsmessig. Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen er sentral ved vurderingen av utvisningsaker. Art. 8 om vern av retten til familieliv og privatliv kan blant annet etter omstendighetene begrense myndighetenes adgang til å utvise utlendinger eller på annen måte sende dem ut av landet. I tillegg fungerer art. 3 som et vern mot utsendelse. Bestemmelsen forbyr tortur eller umenneskelig behandling og har i praksis fått eksteritorial virkning ved at en utlending heller ikke kan returneres til land hvor vedkommende risikerer behandling i strid med art. 3.

Flere av høringsinstansene påpeker at det er viktig at hensynet til barn er et moment som alltid blir tatt i betraktning, og det tas til orde for at barns rettigheter må klarlegges og vektlegges mer. SMED har blant annet påpekt at dette må gjøres før adgangen til å utvise utlendinger utvides. Departementet viser i den forbindelse til at Barnekonvensjonens bestemmelser vil få betydning i utvisningsaker hvor den som vurderes utvist har barn i riket og hvor en utvisning vil få betydning for barnets samvær med en av foreldrene. Ingen bestemmelser i Barnekonvensjonen er i seg selv til hinder for utvisning av utlending med barn i riket. Det er imidlertid klart at relevante bestemmelser i konvensjonen må vurderes i forholdsmessighetsvurderingen hvor hensynet til barnets beste vil være et sentralt moment. Barnekonvensjonen har uttrykkelig fått status som norsk lov gjennom tilføyelsen til men-

neskerettsloven § 2 nr. 4, og det følger av utlendingsloven § 4 at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styre utlendingens stilling. Departementet ser ikke behov for å ha ytterligere henvisning til Barnekonvensjonen i utvisningsreglene.

Tilleggsprotokoll 7 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 1 samt FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, krenkes ikke ved den foreslåtte lovendringen, jf. Utenriksdepartementets merknad.

3.2 Fritt rettsråd i asylsaker

3.2.1 Høringsinstansenes syn og departementets bemerkninger til disse

3.2.1.1 Generelle kommentarer

Justis- og politidepartementet (JD), Barne- og familiedepartementet (BFD), Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Hedmark, Barneombudet, Norsk Organisasjon For Asylsøkere (NOAS), Redd Barna, Organisasjonen Mot offentlig Diskriminering (OMOD), MiRA Ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner (MiRA-senteret) og Norsk Psykologforening er i utgangspunktet positive til forslaget.

Advokatforeningen, FNs Høykommisær For Flyktninger (UNHCR), Flyktningerådet, Juss-Buss, Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO) og Fagforbundet er kritiske til flere sider av den foreslåtte advokatordningen og støtter ikke den foreslåtte ordningen.

Utlendingsnemnda (UNE) og *Justis- og politidepartementet* har i sin uttalelse kommet med forslag av lovteknisk karakter. Disse er tatt til etterretning og er innarbeidet i departementets forslag til ordlyd i § 42.

Flere av instansene som har avgitt høringsuttalelser har vært kritiske til den knappe høringsfristen.

3.2.1.2 Bortfall av fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans

Flere av høringsinstansene er kritiske til at advokatbistanden i første instans bortfaller.

Advokatforeningen uttaler:

«Å fjerne rett til fri rettshjelp ved 1. instansbehandling, kan medføre at saker ikke blir tilstrekkelig opplyst. Dette får betydning for den

senere klagebehandlingen, gjennom en økt risiko for uriktige endelige vedtak og beslutninger, som igjen kan medfører retur av flyktninger til områder hvor disse kan utsettes for forfølgelse.»

Advokatforeningen viser videre til at det kreves tid og erfarne advokater med kjennskap til rettsrådet og behandling av asylsøkere, for å skape de nødvendige rammene for at all relevant informasjon kommer fram tidlig i prosessen. De viser til at siden bevisbyrden for anførselene påhviler søkeren, må de tilbys bistand til å sortere og innhente nødvendig bevisgrunnlag. Advokatforeningen viser også til at hensynet til kontradiksjon og tilliten til systemet, tilsier at søkerne må få advokatbistand i første instans.

Juss-Buss bemerker:

«Retts hjelp i første instans er for det første viktig av rettssikkerhetsmessige grunner. Videre vil dette ha stor betydning for den enkelte søkers muligheter til å fremstå som troverdig, noe som erfaringsmessig er et tungtveiende moment i behandlingen av søknaden.»

Advokatforeningen og Juss-Buss uttrykker samtidig bekymring for at de foreslåtte endringene kan føre til forskjellsbehandling av asylsøkere. Søkere med økonomiske ressurser vil i motsetning til ressurssvake søkere, kunne la seg bistå av advokat også i søknadsfasen. Dette vil etter deres syn kunne medføre en risiko for forskjeller i mulighetene for å nå fram med et krav om beskyttelse. De stiller også spørsmålsteget ved hvorvidt nyordningen vil innebære noen ressursbesparelse. Advokatforeningen mener det ikke er nødvendig å etablere et nytt statisk oppbygget apparat rundt mottak og behandling av søknader basert på et antatt ankomsttall.

OMOD, Flyktningerådet og UDI mener det må gis adgang til å innvilge rettshjelp uten behovsprøving også i andre særlige tilfeller enn de som er foreslått av departementet. *UDI* foreslår at det gis rettshjelp i første instans i saker der det foreligger særlige omstendigheter eller behov, ut fra sakens kompleksitet eller opplysninger. *UDI* mener at de bør gis fullmakt til å foreta disse skjønnsmessige vurderingene.

Departementets merknader:

Departementet vil generelt vise til vurderingene bak forslaget om å fjerne retten til fritt rettsråd i første instans under punkt 2.2.2.2 ovenfor. Departementet mener at rettssikkerhet for asylsøkere ikke er ensbetydende med advokatbistand i første instans. Den foreslåtte nyordningen er totalt sett

ment å innebære en styrking av tilbudet til asylsøkere i forhold til dagens situasjon. Ved vurderingen av en endring av dagens ordning har det vært sett hen til opplysninger som er fremkommet i blant annet evalueringen om omfanget av den advokatbistand som faktisk ytes i første instans. Etter departementets vurdering vil mange av de forholdene som Advokatforeningen viser til som viktige for å beholde advokatbistanden i første instans, kunne ivaretas av en uavhengig organisasjon. Departementet legger til grunn at den eller de frivillige organisasjon(e) som skal drive informasjonsvirksomheten, vil ha medarbeidere med nødvendig kjennskap til rettsområdet og behandlingen av asylsøkere og at de vil kunne skape trygge rammer for at all relevant informasjon kommer fram tidlig i prosessen. Det vil være viktig både for organisasjonen (e) og forvaltningen at rolletydigheten opprettholdes, og slik sett mener departementet at tilliten til systemet ikke vil svekkes av den nye ordningen.

Når det gjelder Advokatforeningens kommentarer knyttet til at forslaget innebærer etablering av et statisk apparat, vil departementet bemerke at organisasjonen som skal gi informasjon og veiledning, til en viss grad må ta høyde for varierende tilstrømning av asylsøkere. Departementet vil i tillegg følge utviklingen av ordningen nøye, med tanke på å sikre best mulig kvalitet og fleksibilitet.

Vedrørende merknadene om at ordningen vil føre til store ulikheter i muligheten til å få bistand, vil departementet fremholde at den nye ordningen tilrettelegger for at alle søkere skal kunne legge fram sin sak overfor myndighetene på en tilfredstillende måte. Etter departementets oppfatning gir den nye ordningen totalt sett et bedre tilbud til søkerne enn dagens ordning. At enkelte ressurssterke asylsøkere vil kunne la seg bistå av advokat, kan ikke være avgjørende. Også i dag vil en ressurssterk asylsøker kunne skaffe seg langt mer juridisk bistand enn den frie rettshjelp som ytes av det offentlige i første instans.

I forhold til ønsket om å åpne for mer bruk av skjønsmessige vurderinger i forhold til hvorvidt det skal innvilges rettshjelp uten behovsprøving, jf uttalelsene fra UDI, Flyktningsrådet og OMOD, så mener departementet at dette ikke er hensiktsmessig. Etter departementets vurdering er det viktig at det foreligger klare og uomtvistelige kriterier for når en søker har krav på rettshjelp uten behovsprøving. En stor grad av skjønn vil kunne medføre at det medgår uforholdmessig mye tid og ressurser til vurderinger rundt hvorvidt det faktisk foreligger en slik sak. For øvrig vil man i helt spesielle saker kunne søke Fylkesmannen om å få dette dekket noe ut over stykkprisen.

3.2.1.3 Informasjon og veiledning fra en uavhengig organisasjon

Departementet har lagt opp til at en uavhengig organisasjon i samarbeid med Utlendingsdirektoratet, skal gi asylsøkerne nødvendig informasjon og individuell veiledning i første instans.

NOAS kommenterer at:

«Forutsetningen for en slik omfokusering av rettshjelpen er at man samtidig opprettholder et adekvat og dekkende informasjons- og veiledningstilbud i første instans. Vi anser i så måte at en organisasjon vil kunne gi en systematisk, forutsigbar og kvalitativt god oppfølging av asylsøkerne i første instans. Vi anser at en presis og systematisk samtale med hver enkelt asylsøker i forkant av intervjuet, eventuelt i tillegg til et opplegg med generell informasjon ved hjelp av film og brosjyre, vil dekke det vesentligste behovet i første instans. (...) Vi anser således at et system hvor alle sikres det samme tilbudet, med god og presis informasjon og veiledning i forkant av intervjuet og et tilbud om veiledning i etterkant, og med utvidet bistand i klageomgangen, vil være å foretrekke fremfor dagens ordning, med de betydelige variasjonene som der forekommer.»

NOAS foreslår at den individuelle samtalen som den uavhengige organisasjonen skal ha med søkeren før intervjuet, kan normeres til for eksempel 45 minutter. De viser videre til at grundig informasjon og veiledning i den innledende fasen kan gi redusert oppfølgingsbehov senere. NOAS mener imidlertid at det i en del tilfeller vil oppstå konkrete veiledningsbehov også i etterkant av den individuelle samtalen, som myndighetene vanskelig kan dekke. NOAS anbefaler derfor at det opprettholdes et tilbud om veiledning også etter den første samtalen. De viser spesielt til behovet for dette i tilfeller der det oppstår problemer/misnøye under intervjuet, helsemessige problemer, ny informasjon i saken eller der søkeren etter hvert blir i stand til å fortelle om traumatiserende opplevelser.

Organisasjonen Mot offentlig Diskriminering (OMOD) mener at det ikke er nok at søkerne i første instans sikres et tilbud om individuell veiledning. De mener at alle søkerne må få individuell veiledning og at dette må gjenspeiles i utlendingsforskriften. OMOD anbefaler videre at departementet sikrer at organisasjonen som får i oppdrag å gi individuell veiledning, har juridisk kompetanse.

Barne- og familiedepartementet understreker at det er viktig at det alltid gis mulighet til individuell veiledning. Dette vil særlig være viktig for kvinnelige asylsøkere. De ber særlig om at det stilles krav til innsikt i og forståelse for kjønnsperspektivet i

asylsaker og kunnskap om regelverket for kjønnsbasert forfølgelse som asylgrunnlag.

Redd Barna påpeker at det er svært viktig at:

«den frivillige organisasjonen som får ansvaret med å gi informasjon og veiledning i første instans, innehar kunnskaper om FNs barnekonvensjon og barns rett til å bli hørt. Det er avgjørende at foreldre med medfølgende barn får nødvendig informasjon om at de må være seg bevisst sine barns beskyttelsesbehov, og deres betydning for søknaden om asyl. Det er samtidig viktig at foreldre får informasjon om barns rett til å bli hørt i asylsaken.»

Flyktningerådet, *UNHCR* og *Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)* mener at det å fjerne retten til advokatbistand uten behovsprøving i første instans, vil gi svekket rettssikkerhet. *INLO* viser til at selv om en frivillig organisasjon kan bidra med mye, vil det være sider ved mange av sakene som krever juridisk innsikt. *Flyktningerådet* mener at dersom tilbudet om advokat fjernes, må vilkårene for det utvidete informasjonstilbudet innebære en eller annen form for juridisk ekspertise med mulighet for individuell oppfølging. *UNHCR* påpeker også at dersom en uavhengig organisasjon skal inneha en slik viktig funksjon, må den ha tilstrekkelige ressurser i form av juridisk ekspertise.

Både *Redd Barna* og *MiRA-senteret* foreslår at den informasjon/veiledning som skal gis av en uavhengig organisasjon kvalitetssikres og evalueres jevnlig etter oppstarten.

Departementets merknader:

Departementet vil fremheve at den informasjon og veiledning som skal gis til asylsøkere under den nye ordningen skal utbygges i forhold til dagens tilbud. Det foreliggende informasjonsmaterialet vil bli revidert og den generelle informasjonen skal differensieres i større grad enn i dag med tanke på saks-type, gruppetilhørighet og kompleksitet. Det vil avsettes økte ressurser knyttet til tilbudet om individuell veiledning, og departementet legger til grunn at det samlede tilbudet om individuell veiledning vil bli utvidet i forhold til dagens ordning. Det legges videre opp til at den organisasjon som skal gi informasjon og veiledning i første instans blant annet må kunne dokumentere kompetanse på asyl- og flyktningfeltet og i formidling av informasjon. Det er også ønskelig at organisasjonen har erfaring med arbeid med barn og arbeid knyttet til kjønnsrelaterte problemstillinger. Det vil åpnes for et samarbeid mellom den ansvarlige organisasjon og andre frivillige organisasjoner i form av underleveran-

dører. Disse underleverandørene kan for eksempel bidra med spesialkompetanse i forhold til særskilte grupper.

I forhold til OMODs forslag om å innføre en plikt til å sikre alle asylsøkere individuell veiledning så finner ikke departementet dette hensiktsmessig. Erfaringsmessig vil det alltid være enkelte søkere som forsvinner, ikke møter opp til en avtale om asylintervju eller velger å ikke benytte seg av de tilbud som gis. Departementet mener derfor at det er tilstrekkelig at alle søkere får et tilbud om individuell veiledning, og at det ikke vil være hensiktsmessig å påtvinge veiledning for de som ikke ønsker det.

Det vil være viktig for departementet å følge nøye med på hvordan den nye ordningen fungerer, både i forhold til dagens ordning og i forhold til endringer i asyltilstrømmingen. Dette kan også innebære en evaluering av ordningen. Utlendingsdirektoratet vil for øvrig ha en overordnet kvalitetskontroll med informasjonstilbudet.

3.2.1.4 *Skjæringstidspunktet for rett til advokatbistand i annen instans*

Utlendingsdirektoratet og *Politidirektoratet* foreslår en ordlyd i § 42, som innebærer at skjæringstidspunktet mellom første og andre instans (tidspunktet for utløsning av retten til advokatbistand), settes ved forkynning av Utlendingsdirektoratets negative vedtak, og ikke først ved fremsetting av klagen.

Utlendingsdirektoratet viser til at det er:

«...av stor betydning for organiseringen av den foreslåtte ordningen om forkynning av vedtaket faller inn under første instans eller annen instans. Etter direktoratets oppfatning vil det mest hensiktsmessige være at søker får vedtaket samtidig med tildeling av advokat med sikte på klage og begjæring om utsatt iverksetting. Det legges dermed opp til ordninger hvor advokaten forkynner vedtaket til søkeren og klagefrist mv løper fra det tidspunktet hvor advokaten har fått informasjon om vedtaket. (...) Siden det er advokaten som skal forkynne vedtaket til søkeren foreslår vi at utlendingsloven § 42 tredje ledd og forskriften § 145a endres slik at asylsøkere har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving «ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet. (...) Denne endringen innebærer at det gis fritt rettsråd også for advokatens forkynning av vedtak.»

Departementets merknader:

Departementet er enig i at det naturlige skjæringstidspunktet for tildeling av advokat er ved forkynning

av negativt vedtak, og forslaget til ny ordlyd i § 42 er endret i samsvar med dette. I dagens ordning forkynnes negative vedtak som hovedregel av advokaten, og det er verken ønskelig eller hensiktsmessig å endre på dette i forbindelse med innføringen av en ny advokatorordning. Positive vedtak vil forkynnes av politiet. Endringen av skjæringspunktet for rett til bistand i annen instans, innebærer altså også at advokatene får godtgjort for forkynnelsen av vedtak i de tilfellene hvor søkeren ikke ønsker å påklage det. Dette vil erfaringsmessig sett gjelde for svært få saker, da de fleste asylsøkere påklager negative vedtak. Ettersom den salærfastsettende myndighet kan sette ned salæret dersom advokaten har benyttet mer tid enn det som er rimelig og nødvendig, mener departementet at det er hensiktsmessig at skjæringstidspunkt settes ved negativt vedtak i første instans, selv om det innebærer at man godtgjør for advokatenes forkynnelse av vedtak også i de tilfellene der asylsøkeren ikke påklager vedtaket.

3.2.1.5 Differensiert ordning

Departementet har lagt opp til at tilbudet om fritt rettsråd skal differensieres i klageomgangen, slik at enkelte grupper (antatt grunnløse saker, og saker som behandles etter Dublinregelverket og førsteasyllandregelen) ikke mottar så mye som 5 timer advokatbistand.

NOAS mener at rettshjelp i Dublin/førsteasylland saker bør økes fra to til tre timer i forbindelse med utformingen av klagen:

«Ut fra vår erfaring er det utvilsomt at det er noen Dublinsaker som fordrer en mer omfattende oppfølging, i tilfeller hvor søker kan begrunne risiko for indirekte refoulement i strid med utlendingslovens § 15, og i tilfeller hvor det er alvorlige helsemessige komplikasjoner som kan tilsi at overføring ikke bør finne sted. (...) Vi kan imidlertid ikke se at det er mulig å bruke mindre enn 2 timer selv på en enkel Dublinsak. 2 timer vil i hver sak være nødvendig for å avholde en samtale med klageren, utferdige klagen og begjæringen om utsatt iverksettelse, samt øvrige kontorrutiner knyttet til kontakten med klageren. Dette innebærer at det ikke vil være ubrukt kapasitet igjen for de sakene som fordrer mer oppfølging. Skal de sakene som fordrer en nærmere oppfølging kunne gis dette, anser vi således at satsen må økes til 3 timer.»

Advokatforeningen skriver i sin uttalelse at i saker hvor spørsmålet ikke er det materielle asylrettslige, men hvilket land som skal prøve/har prøvet asylspørsmålet bør det kunne gis en lavere

stykkprissats. I forhold til departementets forslag kommenterer de imidlertid at :

«...den foreslåtte nyansering av rettshjelpen i klageinstansen er uheldig for de gruppene som blir tilgodesett med laveste satser. Rettshjelpen er så begrenset at det fremstår som lite sannsynlig, at bistanden er tilstrekkelig til å utføre det oppdrag som tildeles gjennom den foreslåtte vaktordningen. Dermed vil KRD regelfeste en bistand som ikke medfører en reell rettshjelp, men som bare framstår som en kosmetisk bistand uten reelt innhold. Advokatforeningen har tidligere tatt til orde for en gradering av stykkprissatsene i asylsaker. Men dette må knyttes opp mot fast juridisk definerte grupper og ikke grupper som skjønnsmessig plasseres i den ene eller andre søknadsgruppen»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus bemerker at den differensierte ordningen det legges opp til i klageomgangen, «kan synes noe uoversiktlig og arbeidskrevende for de som skal benytte ordningen.» Fylkesmennene viser til at det er et problem at advokatenes søknader om fritt rettsråd/arbeidsoppgaver i asylsaker ofte er mangelfullt dokumentert. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* ber om at det utarbeides en kravspesifikasjon til advokatene for den dokumentasjon som skal følge saken. Det bør settes et krav om at advokatbistanden ikke blir honorert uten kopi av direktoratets avslag og advokatens klage på avslaget. Dersom det i tillegg er gitt utsatt iverksettelse, skal dokumentasjon om dette vedlegges før advokaten kan få betaling for ekstra timer. *Fylkesmannen i Hedmark* ønsker å anmode Justisdepartementet om å klargjøre disse sondringene ved en senere revisjon av stykkprisforskriften.

MiRA-senteret viser til at det har vist seg vanskelig for kvinnelige asylsøkere å få fram sitt asylgrunnlag. De mener derfor at de bør ha utvidet rett til advokathjelp i klageomgangen (mer enn 5 timer) om de kan begrunne et slikt behov.

Departementets merknader:

Etter departementets vurdering er en sak som skal behandles etter Dublinregelverket eller det såkalte førsteasyllandprinsippet mindre omfattende enn en vanlig asylsak, og det er derfor mindre behov for juridisk bistand til å utforme en klage eller begjæring om utsatt iverksettelse i disse sakene. Departementet mener at dette må gjenspeiles i omfanget av bistand som den enkelte asylsøker har krav på. Departementet vil fremheve at konsekvensen av et avslag i disse sakene er at søkeren blir sendt til et land som Norge anser for trygt, og som vi gjennom

tilknytningen til Dublinsamarbeidet har lagt til grunn har en forsvarlig asylsaksbehandling. Gjennom fingeravtrykkregisteret Eurodac skaffer man i dag sikker informasjon rundt søkerens tidligere opphold i andre europeiske land.

For de helt spesielle sakene der det vil være nødvendig med mer omfattende oppfølging fra advokat vil det i henhold til dagens regelverk være adgang til å søke fylkesmannen om dekning for nødvendig bistand.

Til fylkesmennenes kommentarer om differensieringens praktiske problemer, vil departementet bemerke at de kriterier som er grunnlaget for differensiering (om en sak er behandlet etter Dublinregelverket og om det er gitt utsatt iverksettelse), er opplysninger som fremgår klart av vedtaket og skriftlige beslutninger fra utlendingsmyndighetene. Departementet har merket seg opplysningene om at fylkesmennene i dag mottar mangelfullt dokumenterte salæroppgaver fra advokatene. Vi legger imidlertid til grunn at Justisdepartementet i samarbeid med fylkesmennene vil se nærmere på kriteriene og praksis for innlevering av slike oppgaver.

3.2.1.6 Enslige mindreårige asylsøkere

Redd Barna og *MiRA-senteret* har fremhevet at enslige mindreårige asylsøkere bør ha assistanse fra advokater med kompetanse på barns rettigheter. *Redd Barna* påpeker at:

«...en del advokater som i dag bistår enslige mindreårige asylsøkere, ikke alltid innehar den nødvendige kompetanse i forhold til barns rettigheter og FNs barnekonvensjon. Vi mener kompetanseheving i forhold til kunnskaper om barns rettigheter bør styrkes, slik at enslige mindreårige asylsøkere sikres bistand av advokater som innehar en særskilt kompetanse på

dette området. En mulig løsning vil være å ha en egen gruppe advokater med særskilte kompetansekrav, for å ivareta de enslige mindreårige.»

Redd Barna understreker også at dersom den enslige mindreårige skal gjennomgå en aldersundersøkelse, bør undersøkelsen gjennomføres kort tid etter ankomst, slik at barnet tidlig sikres advokatbistand.

NOAS mener at informasjonstilbudet bør komme i tillegg til fri rettshjelp i første instans for enslige mindreårige asylsøkere. De mener også at det uansett bør gis rettshjelp i forbindelse med alders testing, da slik test ikke er sikker og har stor betydning for den videre saksbehandlingen.

Departementets merknader:

Når det gjelder alderstestning har departementet lagt opp til at de søkerne som oppgir å være enslige mindreårige, men som må gjennomgå alderstest, skal få advokatbistand i rimelig tid før vedtak fattes i første instans. Det er et vilkår at testen da viser at de faktisk er mindreårige eller at testen etterlater rimelig tvil knyttet til om søkeren er over eller under 18 år. Departementet mener derfor at hensynet til barnet er godt ivarettatt i forslaget i forhold til rett og tildeling av advokat.

I forhold til krav om barnefaglig kompetanse kan departementet opplyse at man i forbindelse med opptaket til dagens advokatvaktordning la vekt på å skaffe advokater med barnefaglig kompetanse. Slik kompetanse vil også være en av faktorene som teller med i utvelgelsen til de regionale advokatlistene. Herunder vil man vurdere muligheten for å opprette egne systemer for å tildele enslige mindreårige asylsøkere advokater som nettopp har særskilt kompetanse i barnefaglige spørsmål.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ved at de objektive vilkårene for utvisning på grunnlag av straffbare handlinger endres, vil flere utlendinger som er ilagt straff eller særreaksjon for straffbare forhold måtte vurderes utvist. Utlendingsmyndighetene får dermed flere saker hvor det må tas stilling til utvisningsspørsmålet. UDI antar at en slik økning i antall utvisningssaker ikke vil få betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser for dem. POD antar at en senket terskel for å utvise vil føre til at politiet reiser flere utvisningssaker, og at forslagene derfor må antas å medføre større arbeidsbelastning. Politiets arbeid med utvisningssaker utgjør en selvstendig arbeidsprosess som ikke må blandes sammen med dets arbeid med rutinemessig å sende meldinger til UDI dersom en utlending er siktet eller dømt for et straffbart forhold.

En økning i antall utviste utlendinger vil også kunne medføre ekstrautgifter til uttransporteringer. Dette er imidlertid utgifter myndighetene kan kreve refundert, jf. utlendingsloven § 46. Det må videre antas at enkelte av dem som blir utvist ellers ville fortsette med kriminell virksomhet i Norge, og at det spares inn ressurser på at den kriminelle utlendingen føres ut av landet. Blant annet må det antas at det kan spares inn ressurser knyttet til beskyttelsestiltak rettet mot dem som ellers ville bli utsatt for fortsatt vold og trakassering av utlendingen.

Selv om dette endringsforslaget vil kunne få økonomiske og administrative konsekvenser, må det kunne legges til grunn at disse konsekvensene ikke vil være av budsjettmessig betydning. Eventuelle merutgifter dekkes av de forskjellige etatene innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettrammer.

Endringene i reglene om fritt rettsråd og innføringen av en ny advokatordning i asylsaker, innebærer etter departementets utregninger samlet sett en økonomisk innsparing. Det vil blant annet være innsparinger knyttet til at personer som får en inn-

vilgelse ikke vil få tildelt noen form for advokatbistand og ved at man sparer 1 times bistand i de fleste asylsaker. I tillegg vil det i antatt grunnløse asylsaker og saker som behandles etter Dublinregulverket, i utgangspunktet gis færre timer rettshjelp enn i andre klagesaker.

Når det gjelder omleggingen av dagens advokatordning, viser beregninger at det på årsbasis vil innebære en innsparing på Justisdepartementets budsjett på 13,9 mill. kr. Forutsetningen er et ankomsttall på 10 000 asylsøkere. Til fratrekk kommer ekstra utgifter på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Omleggingen medfører at noen oppgaver flyttes fra advokatene til regionkontorene, og departementet har beregnet et behov på 4,4 mill. kr på årsbasis til utvidelse av regionkontorene. Kommunal- og regionaldepartementet vil i tillegg ha behov for ekstra midler til å styrke informasjonsvirksomheten, og avsetter totalt 7 mill. kr på årsbasis til informasjonsvirksomhet. Dette tilsier et snitt på kr 700 til informasjon per asylsøker. Da det allerede er avsatt 5,2 mill. kr til dette formål for inneværende år og 2005, innebærer styrkingen en merutgift på 1,8 mill. kr på årsbasis.

I tillegg kommer reiseutgifter for asylsøkere. I dag møter asylsøkeren sin advokat personlig på transittmottaket. Ved den nye ordningen vil søkeren ikke ha advokat i transittfasen. Departementet mener at det vil være behov for minst ett personlig møte mellom advokat og asylsøker i løpet av hele saksgangen. Utgiften er beregnet til 1,2 mill. kr på årsbasis.

Oppsummert medfører dette at omleggingen vil føre til en innsparing på Justisdepartementets budsjett på 13,9 mill. kr, mens det vil bli økte utgifter på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett på til sammen 7,4 mill. kr. Dette gir en årlig nettoinnsparing på 6,5 mill. kr.

De budsjettmessige konsekvensene av forslaget vil bli bygget inn i forslaget til revidert nasjonalbudsjett og i budsjettet for 2005.

5 Oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 611 og 612 av 19. juni 2003 om endring i vilkårene for familiegjenforening

5.1 Stortingets anmodningsvedtak

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen fattet i Innst. O. Nr. 132 (2002–2003) anmodningsvedtak nr. 611 og 612. Anmodningsvedtakene kom som følge av et privat lovforslag om endringer i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap og om endringer i utlendingsforskriften, jf. Dokument 8:122 (2002–2003). Det vises også til Stortingsmelding nr. 4 (2003–2004) og Innstilling S. nr. 142 (2003–2004).

Stortingets anmodningsvedtak nr. 611, og det private lovforslagets punkt C, lyder:

«Stortinget ber Regjeringen om å vurdere muligheten for et nytt tillegg i utlendingsforskriften der det kreves dokumentert skilsmisse fra utenlandsk inngått ekteskap, før det innvilges familiegjenforening på bakgrunn av ny ekteskapsinngåelse».

Stortingets anmodningsvedtak nr. 612, og det private lovforslagets punkt D, lyder:

«Stortinget ber Regjeringen, så raskt som mulig, endre utlendingsforskriften § 23, slik at den setter som vilkår at ekteskapskontrakter skal gi begge kjønn like, religiøse som lovmessige, retter til skilsmisse».

Anmodningsvedtakene innebærer at utlendinger som søker familiegjenforening med ektefelle i Norge må dokumentere at ekteskapskontrakten gir ektefellene like, religiøse som lovmessige, retter til skilsmisse. Videre innebærer vedtakene at ektefeller som tidligere har vært gift i utlandet må dokumentere at ekteskapet er oppløst i henhold til hjemlandets lovgivning, for å kunne få familiegjenforening med ny ektefelle. Fra Stortingets side var hensikten særlig å sikre muslimske kvinners rett til skilsmisse, samt at dette kunne være et tiltak mot tvangsekteskap.

5.2 Departementets oppfølging av anmodningsvedtakene

5.2.1 Høringsforslaget

På bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak sendte Kommunal- og regionaldepartementet den

4. november 2003 på høring et forslag til endringer i utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav a med følgende ordlyd:

§ 23 første ledd bokstav a første ledd skal lyde:

Som nærmeste familiemedlemmer, jf. § 22, regnes:

- a) ektefelle. Begge parter må være over 18 år, med mindre ekteskapet er inngått i Norge. Det er et vilkår at ektefellene skal bo sammen. *Dersom ekteskapet er inngått i utlandet, er det et vilkår at ekteskapskontrakten gir ektefellene like, religiøse som lovmessige, retter til skilsmisse.* Den som får opphold i riket etter å ha inngått lovlig ekteskap med flere, kan bare regne én som ektefelle. Den som har opphold i riket og inngår lovlig ekteskap i utlandet med mer enn én, kan bare regne den først ektede som ektefelle. Den som har opphold i riket og inngår lovlig ekteskap i utlandet med en som er gift, kan ikke regne vedkommende som ektefelle. *Dersom tidligere ekteskap er inngått i utlandet, kreves det dokumentert fra myndighetene i inngåelseslandet at ekteskapet er oppløst der før familiegjenforening kan gis etter denne bestemmelsen.*

5.2.2 Høringen

Høringsbrev ble sendt på høring 4. november 2003 til følgende instanser:

- Departementene
- Utlendingsdirektoratet
- Utlendingsnemnda
- Politidirektoratet
- Riksadvokaten
- Regjeringsadvokaten
- Politiets sikkerhetstjeneste
- Datatilsynet
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Den norske advokatforening
- Barneombudet
- Likestillingsombudet
- Likestillingssenteret
- Norges Juristforbund
- Den norsk dommerforening
- Politiembetsmennesenes Landsforening
- Politiets Fellesforbund

Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (senking av nedre strafferamme for utvisning og fritt rettsråd i asylsaker)

- Norges lensmannslag
- Juridisk rådgivning for kvinner
- Kontoret for fri rettshjelp
- Juss-Buss, Innvandrergruppa
- Jussformidlingen
- Rettspolitisk forening
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
- Senter mot etnisk diskriminering
- Antirasistisk senter
- Mira Ressurssenter for innvandrekvinner
- Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering
- Innvandrernes Landsorganisasjon
- Utenlandsforum
- IASTE Norge
- Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
- Ressurssenter for pakistanske barn
- Human Rights Service
- Norsk Organisasjon for Asylsøkere
- UNHCR, Stockholm
- Flyktningerådet
- Amnesty International Norge
- Redd Barna
- Norsk Folkehjelp
- Røde Kors
- Kirkerådet
- Biskopene
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn
- Islamsk Råd
- Mosaiske trossamfunn i Oslo
- Mosaiske trossamfunn i Trondheim
- Den Katolske kirke
- Landsorganisasjonen i Norge
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- HSH (Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon)
- Norges Rederiforbund
- Landbrukets arbeidsgiverforening
- Akademikerne
- YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)
- Norsk Kommuneforbund
- Kommunenes Sentralforbund
- Det norske Arbeiderparti
- Kristelig Folkeparti
- Sosialistisk Venstreparti
- Fremskrittspartiet
- Høyre
- Senterpartiet
- Venstre
- Kystpartiet

Høringsfristen utløp 19. desember 2003

5.2.3 Utredninger i tilknytning til forslagene i anmodningsvedtakene

5.2.3.1 Innledning

I forbindelse med oppfølging av anmodningsvedtakene så departementet også behov for å avklare visse juridiske forhold i aktuelle land, samt ulike trossamfunns syn på skilsmisse og gjengifte. Videre så departementet behov for å avklare forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser. I forbindelse med oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak ba departementet derfor om bistand fra Justisdepartementets lovavdeling, Norsk senter for menneskerettigheter og Institutt for kulturstudier ved Universitetet i Oslo.

5.2.3.2 Justisdepartementets lovavdeling

Lovavdelingen antar i sin vurdering at lov 2. juni 1978 nr. 38 om lov om anerkjennelse av utenlandske skilsmisser og separasjoner ikke vil være til hinder for at det kreves dokumentasjon for en utenlandsk skilsmisse i forbindelse med en gjenforeningssak.

Lovavdelingen fremhever at det private lovforlaget bokstav D kun vil få virkning for ekteskap inngått i utlandet, fordi det etter norsk rett ikke er adgang til å supplere eller endre de lovfestede vilkårene for skilsmisse gjennom avtale.

Lovavdelingen konkluderer med at:

«(...) den ytterste konsekvensen av et slikt forslag ville bli at det ikke vil bli adgang til familiegjenforening for personer fra et land som har en internasjonal privatrett som ikke anerkjenner en norsk skilsmisse, og en familierett som ikke gir begge kjønn like vilkår for skilsmisse og heller ikke tillater avtaler om like vilkår for skilsmisse».

Vedrørende statens plikt til å forhindre diskriminering i ekteskapsaker på bakgrunn av kjønn, konkluderer Lovavdelingen med at:

«(s)å lenge norsk ekteskapslovgivning er kjønnsnøytral og praktiseres på en kjønnsnøytral måte, kan det neppe utledes noen omfattende plikt til å sette i verk ytterligere tiltak. Det kan i alle fall ikke utledes noen plikt til å vedta bestemmelser som foreslått i Dok 8:122 (2002–2003)».

5.2.3.3 Norsk senter for menneskerettigheter

Ved vurderingen av om lovforlaget kan komme i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser fremhever Norsk senter for menneskerettigheter at:

«(l)ovforslagets pkt D. vil (...) i realiteten begrense muslimske kvinners adgang til familie-gjenforening. I den grad lovforslaget bare rammer muslimske kvinners rett til arbeid eller opphold i riket, kan lovforslaget i visse tilfeller støte mot de grunnleggende diskrimineringsforbudet i konvensjonene. (...) Det vil være grunn til å tro at en lettere vil kunne komme i konflikt med menneskerettighetsnormer på dette punktet enn om man lar være å vedta en lov med et slikt innhold».

I likhet med Lovavdelingens vurdering konkluderer Norsk senter for menneskerettigheter med at:

«(...) norske myndigheter, i tillegg til det eksisterende lovverk, ikke er forpliktet til å iverksette tiltak som foreslått i lovforslaget for å oppfylle sine forpliktelser til å sikre likestilling iht art 23 (4)».

5.2.3.4 Institutt for kulturstudier ved Universitetet i Oslo

Førsteamanuensis Berit Thorbjørnsrud ved Institutt for kulturstudier ved Universitetet i Oslo, har i sin utredning tatt utgangspunkt i Stortingets anmodningsvedtak ut fra religionsfaglige perspektiver. Hun har også belyst konsekvenser og muligheter for praktisk gjennomføring. Etter en gjennomgang av reglene for ekteskap og skilsmisse i islam, jødedommen, sikhismen, hinduismen og katolisismen konkluderer Thorbjørnsrud med at Stortingets anmodningsvedtak ikke er akseptable på et religiøst grunnlag, og heller ikke praktisk gjennomførbare. Synet på ekteskapet som uoppløselig ligger til grunn i en rekke av religionene og et vilkår om en religiøs rett til skilsmisse blir dermed en umulighet og vil i praksis innebære at ekteskapet er en nullitet. For enkelte av religionene betyr det at forslaget dermed ikke kan implementeres. Innen islam er ekteskapet en plikt, men i motsetning til i en del andre religioner, er det ikke en religiøs handling. Det muslimske ekteskap inngås ved en sivilrettslig kontrakt. Dette innebærer at den gruppen lovforslaget primært var rettet mot, i prinsippet er den gruppen som religiøst sett vil ha færrest problemer mht skilsmisse.

5.2.4 Høringsinstansenes syn

Utenriksdepartementet uttaler:

«(h)va angår spørsmålet om likestilling mellom ektefeller er det klart at den aktuelle stat er pålagt å sikre likestilling mellom partene ved inn-gåelse, under og ved oppløsning av ekteskapet.

Dette får betydning for diskriminerende vilkår knyttet til ekteskapet, inkludert oppløsning av ekteskapet. Man kan imidlertid neppe utlede noen plikt til å vedta bestemmelser som foreslått i Dokument 8:122 (2002–2003). Norsk ekteskapslovgivning er kjønnsnøytral og praktiseres på en kjønnsnøytral måte, og det kan derfor vanskelig oppstilles gode grunner for å iverksette ytterligere tiltak. Forslaget om dokumentert lik rett til skilsmisse som vilkår for familie-gjenforening, for ekteskap som er inngått i utlandet, vil i praksis kunne utelukke bl.a muslimske kvinners adgang til familie-gjenforening i Norge. Det kan ikke utelukkes at dette kan komme i konflikt med det generelle folkerettslige diskrimineringsforbudet, og Utenriksdepartementet ser derfor klare betenkeligheter knyttet til forslaget, jf. bl.a. art. 2 i hhv SP (FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter) og ØSK (FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter)».

Justisdepartementet uttaler:

«Justisdepartementets lovavdeling har på oppdrag fra Kommunal og regionaldepartementet uttalt seg om forslagens forhold til internasjonal privatrett og Norges folkerettslige forpliktelser, se brev av 17. juni 2003. Her konkluderes det med at norske myndigheter ikke har noen folkerettslig forpliktelse til å vedta bestemmelser som foreslått i Dok 8:122 (2002–2003). Den foreslåtte endringen kan derimot tenkes å komme i konflikt med Norges forpliktelser både etter EØS-avtalen og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Når det gjelder forholdet til internasjonal privatrett, påpekes det at det ikke er mulig å gjøre endringer i andre lands interne rett, herunder internasjonale privatrett, ved en norsk lov- eller forskriftsendring. Den foreslåtte endringen i utlendingsforskriften vil neppe føre til at de aktuelle landene på eget initiativ endrer retten til skilsmisse og tillater ekteskapskontrakter der en slik rett fremgår. Det bør vurderes om problemene som er reist i Dok 8:122 (2002–2003), kan løses på andre måter enn ved den foreslåtte endringen i utlendingsforskriften».

Barne- og familiedepartementets uttaler:

«Det er ikke alle land som gir kvinner og menn lik rett til skilsmisse, verken lovmessig eller religiøst sett (...). Stortingets forslag synes å være utarbeidet med tanke på muslimske kvinners situasjon og problemet med bl.a såkalte «haltende ekteskap». Etter hva vi kjenner til har muslimer mulighet til å få «lik rett til skilsmisse» inn i en ekteskapskontrakt som inngås i forbindelse med ekteskapet. Dette gjøres ved at mannen gir kvinnen en slik rett. Andre religioner godkjen-

ner skilsmisse på spesielle vilkår, jfr. hinduismen, mens andre må få godkjenning av en religiøs domstol, eller av Vatikanet slik det er innen katolisismen. Enkelte land som Chile og Filippinene tillater ikke skilsmisse. Der må ekteskape ne annulleres. Som KRD påpeker i høringsbrevet, er det viktig å være oppmerksom på at slik forskriftsbestemmelsen er formulert, vil den få betydning for personer fra alle land, ikke bare muslimske land. (...) Dersom det først og fremst er kvinner som rammes, vil en redusert adgang til å oppnå familiegjenforening være betenkelig fra et kvinneperspektiv. I og for seg kjønnsnøytrale regler som faktisk virker slik at det ene kjønn stilles dårligere enn det annet, kan være i strid med likestillingsloven § 3 første og tredje ledd, om indirekte diskriminering (og dermed også påkrevde lovendring og ikke bare forskriftsendring) og *FNs kvinnekonvensjon*».

Vedrørende spørsmålet om dokumentert skilsmisse fra utenlandsk inngått ekteskap før det innvilges familiegjenforening på bakgrunn av ny ekteskapsinngåelse uttaler departementet:

«Hvorvidt en norsk skilsmisse vil bli anerkjent i utlandet følger, som det går frem av høringsbrevet, av vedkommende lands internasjonale privatrett. Det er ikke mulig ved norsk lov- eller forskriftsendring å gjøre endringer i et annet lands internasjonale privatrett, fordi denne er en del av hvert lands nasjonale privatrett. BFD er derfor enig med JD i at den ytterste konsekvensen av et slikt forslag vil bli at det ikke vil bli adgang til familiegjenforening for personer fra et land som har en lovgivning som ikke anerkjenner en norsk skilsmisse»

Forsvarsdepartementet uttaler:

«I likhet med KRD ser også Forsvarsdepartementet at det er en fare for at forslaget kan få utilsiktede virkninger, og det bør derfor som antydning i høringsbrevet antakelig oppstilles enkelte unntaksbestemmelser til de foreslåtte dokumentasjonskrav».

Kultur- og kirke departementet uttaler:

«Forslaget om at utlendinger som søker familiegjenforening med ektefelle i Norge må dokumentere at ekteskapskontrakten gir ektefellene like, religiøse som lovmessige, retter til skilsmisse, vil som vi tidligere har påpekt, bryte med prinsippet om fri religionsfrihet».

De øvrige departementer har ikke hatt kommentarer til høringsbrevet.

Mellomkirkelig råd for den norske kirke, som *biskopen i Bjørgvin* stiller seg bak, mener at eventuelle endringer i utlendingsforskriften bør behandles

sammen med endringer i Ekteskapsloven fordi forslagene har samme bakgrunn. *Samarbeidsrådet for tros-og livssynssamfunn* er av samme oppfatning. Rådet mener videre at man gjennom forsøket på å løse ett problem utløser en rekke konsekvenser. Rådet mener at forslaget om lik rett til skilsmisse for det første er problematiske i forhold til religionsfriheten. For det annet vil det avskjære retten til å leve sammen som ektefeller, og medføre en svekkelse av både muslimske kvinners og andre gruppers rett til familiegjenforening. For det tredje mener rådet at forslaget om en klausul i en muslimsk ekteskapskontrakt ikke uten videre vil sikre muslimske kvinners rett til skilsmisse. Dette fordi saken i prinsippet må opp for en muslimsk domstol, og at det ikke finnes sharia-råd i Norge. Rådets konklusjon er at forslaget ikke bør vedtas, og at problemene må forsøkes løst gjennom samarbeid og dialog med de berørte gruppene. Forslaget om dokumentert skilsmisse som vilkår for familiegjenforening reiser mange av de samme problemene etter rådets oppfatning, og vil ramme de som ikke har mulighet til skilsmisse etter inngåelseslandets regler. Etter rådets mening er det et paradoks at forslaget spesielt kan ramme muslimske kvinner, hvilket forslaget om lik rett til skilsmisse er ment å beskytte. Dialog er også her et bedre egnet middel.

Oslo katolske bispedømme mener at lik rett til skilsmisse som vilkår for familiegjenforening ikke kan aksepteres ettersom ekteskapet er en pakt for livet. For at ekteskapet skal anses gyldig er det et vilkår at parten(e) ikke har intensjoner som går mot et livsvarig forhold. Dersom forslaget blir vedtatt vil man derfor ikke kunne inngå ekteskap, og forslaget er således i strid med religionsfriheten. Katolske flyktninger vil stå i en særskilt tvangssituasjon. Oslo katolske bispedømme foreslår at tvangsekteskap bør medføre ugyldighet og anses som et straffbart forhold. Vedrørende forslaget om dokumentert skilsmisse fra tidligere inngått ekteskap som vilkår for familiegjenforening, fremheves det at det innenfor den katolske kirke er et forbud mot tvangsekteskap og bigami. Forslaget vil medføre store problemer for katolikker i land som ikke godtar norsk skilsmisse. Bispedømmet forutsetter ny høring i forbindelse med revurdering av Inst.O nr. 17 (2003–2004) om endringer i ekteskapsloven.

Flyktingerådet, *NOAS*, *UNHCR*, *MIRA-senteret*, *SMED*, *KIM* og *JURKs* konklusjoner er at forslaget ikke bør vedtas. Uttalelsene fremhever mange av de problemstillingene som fremgår av høringsbrevet, og særlig *SMED* fremhever Berit Thorbjørn-ruds utredning og betenkningen fra Norsk senter for menneskerettigheter i tillegg til innvendingene fra Justisdepartementets lovavdeling.

Heller ikke *Utlendingsdirektoratet*, *Likestillingsombudet* eller *Den Norske Advokatforening* støtter forslaget.

Norges Røde Kors støtter forslagene i høringsbrevet, dog med forslag til endringer og unntak. Også *Human Rights Service* støtter forslaget.

Barneombudet presiserer at de kun har vurdert forslagene i forhold til FNs barnekonvensjon, og konkluderer med at forslagene vil innebære en begrensning i adgang til familiegjenforening med foreldre. Dette vil kunne stride mot diskrimineringsforbudet i konvensjonens art. 2. Videre mener Barneombudet at forslaget vil stride mot konvensjonens art. 9 og 10.

Likestillingsombudet mener det er høyst usikkert om forslaget vil bidra til likestilling, og stiller seg derfor svært kritisk til at forslagene gjennomføres. Likestillingsombudet anmoder derfor departementet om å se på andre midler som kan løse problemene.

Regjeringsadvokaten har vurdert hvorvidt endringene er påkrevet etter SP art. 23 (4), et spørsmål som tidligere er drøftet av Justisdepartementets lovavdeling og Norsk senter for menneskerettigheter. Begge instanser konkluderte med at medlemsstatene ikke har noen plikt under konvensjonen til å vedta bestemmelser med et slikt innhold som i forslaget, og Regjeringsadvokaten tiltrer denne konklusjonen.

Datatilsynet stiller spørsmål ved om det å kreve dokumentert skilsmisse i hjemlandet som vilkår for familiegjenforening er egnet som grunnlag for beslutning om oppholdstillatelse i familiegjenforening, og om dette oppfyller de grunnleggende kravene i personopplysningsloven. Videre påpekes det at utlevering av opplysninger i sak om oppholdstillatelse for bruk i Rikstrykdeverket for å avdekke trygdemisbruk, kan reise spørsmål av betydning for enkeltindividets krav på personlig integritet.

Politiets fellesforbund uttaler at de støtter forslaget uten at de enkelte problemstillinger i høringsbrevet er vurdert.

Politidirektoratet mener en forskriftsendring ikke vil påvirke vilkårene for kvinners rett til skilsmisse i det land ekteskapet er inngått. Videre vil det være problemer knyttet til verifisering av slike ekteskapskontrakter. Det fremheves også at det er umulig å pålegge andre staters myndigheter å endre sin ekteskapslovgivning, samt at et slikt tillegg i ekteskapskontrakten for mange vil oppfattes som en krenkelse av ekteskapet som institusjon og dermed vil medføre en krenkelse av religionsfriheten. Det bør uansett gjøres unntak for personer med flyktningstatus i Norge. Hva gjelder forslaget om dokumentert skilsmisse fra utenlandsk inngått ek-

teskap før det innvilges familiegjenforening på bakgrunn av ny ekteskapsinngåelse, konkluderer direktoratet med at det er tvilsomt om endringsforslaget er egnet til å fylle intensjonene.

5.2.5 Departementets vurdering og konklusjon

Som fremhevet av *Utenriksdepartementet*, *Justisdepartementet* og *Regjeringsadvokaten*, kan det etter Norges internasjonale forpliktelser ikke utledes noen plikt til å vedta endringer som foreslått. Høringsuttalelsene viser at forslaget reiser til dels store betenkeligheter i forhold til Norges internasjonale forpliktelser. Dette gjelder særlig forholdet til diskrimineringsforbudet, idet forslaget i praksis vil kunne utelukke kvinners adgang til familiegjenforening. Forslaget vil videre ikke kun ramme muslimske kvinners adgang til familiegjenforening, hvilket forslaget i utgangspunktet var ment å beskytte, men også grupper med annen religiøs tilknytning. Eksempelvis aksepteres det ikke på religiøst grunnlag en skilsmissegaranti i jødedommen. Det gis heller ikke adgang til skilsmisse i katolsk teologi (kanonisk lov) der ekteskapet anses uopløselig, og begrepet skilsmisse er fraværende. Forslaget er således betenkelig i forhold til religionsfriheten. For religioner som ikke har aksept for skilsmisse uavhengig av kjønn, er det umulig å etablere norske statlige krav til religiøse skilsmisserettigheter, uten at det er i strid med religionsfriheten. Videre vil forslaget kunne komme i konflikt med EMK art. 8 om retten til familieliv og FNs barnekonvensjon. Endringer i norsk rett vil heller ikke medføre endring i andre staters interne rett, herunder internasjonale privatrett. Eventuelle unntaksbestemmelser vil derfor måtte omfatte mange av de gruppene de er ment å beskytte, og det er derfor tvilsomt om forslaget er et egnet virkemiddel i forhold til intensjonene. Som fremhevet av Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet vil forslaget ikke bare medføre økte administrative utgifter knyttet til verifiseringsarbeid ved utenriksstasjonene og øvrig saksbehandling, men også lengre saksbehandlingstider.

På bakgrunn av høringsuttalelsene og de utredningene departementet har innhentet, har Kommunal- og regionaldepartementet kommet til at endringer i utlendingsforskriften med bakgrunn i Stortingets anmodningsvedtak av 19. juni 2003 ikke bør vedtas.

Stortingets hensyn bak forslagene har vært å ivareta kvinners interesser bl.a. i forhold til tvangsekteskap. Videre var forslaget ment å motvirke såkalte «haltende ekteskap» og bidra til at muslimske kvinner som har inngått en ekteskapsavtale i pakt

med islam, fikk rett til formell skilsmisse. I henhold til norsk lov er begge kjønn sikret retten til sivilrettslig skilsmisse på like vilkår. Når det gjelder andre lands aksept for og anerkjennelse av norsk lovgivning, det være seg mht ekteskapsinngåelse som skilsmisse, vil departementet påpeke at Norge ikke har mulighet til å påvirke andre lands privatrettslige og familierettslige forhold. Regjeringen vil arbeide for enklere metoder for å få norsk skilsmisse godkjent i hjemland for personer bosatt i Norge med statsborgerskap fra andre land. Et eksempel er den marokkanske ambassade som bistår marokkanere med registrering av ekteskap i Marokko, og likeledes med gjennomføring av skilsmisse. Regjeringen vil også ta kontakt med de øvrige nordiske land med sikte på et samarbeid for anerkjennelse

av nordisk skilsmisselovgivning, i første rekke i enkelte muslimske land. Arbeidet mot tvangsekteskap vil dessuten videreføres, blant annet gjennom å sikre at utenriksstasjonene har god kompetanse om problematikken rundt tvangsekteskap, og at det foretas gode intervjuer av de som søker familie-gjenforening.

Stortingets anmodningsvedtak nr. 611, det private lovforslagets punkt C, er med dette oppfylt. I forhold til Stortingets anmodningsvedtak nr. 612, det private lovforslagets punkt D, foreslår Regjeringen å endre vedtaket:

«Stortinget samtyker i at utlendingsforskriften § 23 ikke endres, jf. anmodningsvedtak nr. 612.»

6 Merknader til bestemmelsene i lovforslaget

Til § 29 tredje ledd:

Det vises til kommentarene under pkt. 3.1.2.1 og 3.1.2.2. Endringen innebærer at utlending med arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge, i tillegg til å kunne utvises for straffbare forhold som kan føre til fengselsstraff i ett år eller mer, kan utvises for visse straffbare forhold som kan føre til fengselsstraff i seks måneder eller mer. De aktuelle straffebudene i straffeloven som skal kunne føre til utvisning der strafferammen er seks måneder, er legemsfornærmelse (§ 228 første ledd), uaktsom legemsbeskadigelse (§ 237), brudd på oppholdsforbud og besøksforbud (§ 342 første ledd bokstav b og c), bæring av farlig redskap på offentlig sted (§ 352a), deltakelse i slagsmål som medfører død eller betydelig skade (§ 384) og bruk av farlig redskap under slagsmål (§ 385). Særregelen for nordiske borgere oppheves fordi nordiske borgere allerede omfattes av de spesielle reglene i utlendingsloven som gjelder for EØS-borgere. Regelen i § 29 annet ledd annet punktum flyttes av lovtekniske hensyn til § 29 tredje ledd. Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Til § 30 annet ledd bokstav b:

Det vises til kommentarene under pkt. 3.1.2.1 og 3.1.2.3. Endringen innebærer at utlending som har eller som fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse, kan utvises for straffbare forhold som kan føre til fengselsstraff i to år eller mer. Henvisningen til overtredelse av straffeloven §§ 162 og 317 jf. 162 fjernes fra utlendingsloven § 30 annet ledd, fordi en generell senking av strafferammen fra tre år eller mer til to år eller mer, omfatter narkotikaforbrytelser.

Til § 42 tredje ledd:

Av hensyn til bestemmelsens lengde og tilgjengelighet, foreslås det at reglene som gjelder fritt rettsråd uten behovsprøving i asylsaker, skilles ut i et eget ledd (jf. forslag til § 42 tredje ledd).

Av forslaget følger det at asylsøkere har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving «ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet». Dette innebæ-

rer at skillet mellom første og annen instans når det gjelder tildeling av advokat, vil være når direktoratet fatter et negativt vedtak. Søkeren tildeles en advokat som forkynner det negative vedtaket.

Vi har fastholdt regelen i § 42 om at fritt rettsråd uten behovsprøving ikke gis når «*utlendingen klager over bare å ha fått tillatelse etter lovens § 8 annet ledd*». Det vil si at personer som klager på at de ikke har fått innvilget asylstatus, men har fått innvilget en annen type tillatelse på bakgrunn av søknaden om asyl, ikke har krav på advokatbistand for å klage. I lovforslaget er denne formuleringen flyttet fra sin tidligere plassering og nå knyttet opp mot de nye reglene som gjelder spesielt for bistand i asylsaker.

For å beholde fleksibiliteten i systemet, slik at man lett kan foreta justeringer når det er nødvendig, har departementet valgt å la presiseringer og unntak fra hovedregelen om advokatbistand kun i klageomgangen fremgå av forskriften. Det er derfor tatt inn en bestemmelse i loven om at Kongen kan fastsette ytterligere unntak og nærmere regler ved forskrift.

Til § 42 fjerde ledd:

Bestemmelsene som gjelder fritt rettsråd i andre utlendingssaker enn asylsaker, flyttes fra tredje til fjerde ledd. Den tidligere henvisningen til § 34 tas bort og sakstypene det var henvist til, er uttrykkelig nevnt i bestemmelsen. Dette medfører ingen innholdsmessige endringer for de sakstypene som nevnes.

Til § 13 første ledd i lov om fri rettshjelp:

Reglene som gjelder fritt rettsråd uten behovsprøving i asylsaker, er skilt ut i et eget ledd, jf. utlendingsloven § 42 tredje ledd. Reglene om fritt rettsråd i øvrige utlendingssaker flyttes derfor fra dagens tredje ledd, til nytt fjerde ledd. Det innebærer at henvisningen til § 42 tredje ledd i lov om fri rettshjelp § 13 første ledd, endres slik at den også viser til nytt fjerde ledd i § 42 i utlendingsloven.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (senking av nedre strafferamme for utvisning og fritt rettsråd i asylsaker).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven m.m. (senking av nedre strafferamme for utvisning og fritt rettsråd i asylsaker) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven m.m. (senking av nedre strafferamme for utvisning og fritt rettsråd i asylsaker)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), gjøres følgende endringer:

§ 29 annet og nytt tredje ledd skal lyde:

Utvisning etter første ledd bokstav a, b, c og e besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig inngrep overfor utlendingen selv eller de nærmeste *familiemedlemmene*.

Utlending som har arbeidstillatelse eller *oppholdstillatelse* kan bare utvises dersom det straffbare forholdet kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år, *eller dersom straffeloven §§ 228 første ledd, 237, 342 første ledd bokstav b eller c, 352 a, 384 eller 385 er overtrådt*.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 30 annet ledd bokstav b skal lyde:

b) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i to år eller mer. *Tilsvarende* gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbare forhold som nevnt,

§ 42 tredje og fjerde ledd skal lyde:

Utlending som har søkt asyl har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet. Dette gjelder likevel ikke der utlendingen klager over bare å ha fått tillatelse etter § 8 annet ledd. Kongen kan i forskrift fastsette ytterligere unntak og gi nærmere regler til utfylling av første

punktum, herunder også regler om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans.

I saker om *bortvisning, utvisning og tilbakekall av tillatelse*, har utlending rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Dette gjelder likevel ikke i utvisningssaker i henhold til § 29 første ledd bokstav b og c, § 30 annet ledd bokstav b og § 58 annet ledd når det foreligger forhold som nevnt i *femte* punktum. I andre saker etter loven har utlending rett til ytelser etter lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp når de alminnelige vilkårene er oppfylt. Dersom retten tar til følge begjæring om å holde rettslig avhør etter § 36 i sak hvor utlending har krav på fritt rettsråd, skal også utgiftene til juridisk bistand under bevisopptaket dekkes etter lov om fri rettshjelp.

Nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

II

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp skal § 13 første ledd lyde:

I saker etter utlendingsloven har utlending rett til fritt rettsråd uten behovsprøving som bestemt i utlendingsloven § 42 tredje og fjerde ledd. I saker om erstatning etter strafforfølgning etter straffeprosessloven kapittel 31 har siktede rett til fritt rettsråd uten behovsprøving.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene i loven trer i kraft til forskjellig tid.