

Prop. 37 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (bortvisning på grunn av straff i utlandet)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 5. desember 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endring i lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Endringen innebærer et lavere krav til strafferamme for å kunne bortvise en utlending på det grunnlag at vedkommende har vært straffet for alvorlige forhold i utlandet, uavhengig av hvor langt tilbake i tid forholdet ligger.

Etter gjeldende § 17 første ledd bokstav h kan en utlending bortvises dersom vedkommende i utlandet er straffet eller ilagt særreaksjon for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i «ti år eller mer». Dette foreslås endret til «fem år eller mer».

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Utlendingslovens formålsbestemmelse i § 1 første ledd slår fast at loven «skal gi grunnlag for regulering av og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser». Lovens forarbeider understreker at «[d]et er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet

eller visse andre forhold» (Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 288).

Vedtak om bortvisning innebærer at en utlending nektes innreise i riket fordi innreisevilkårene ikke er oppfylt eller blir pålagt å forlate riket fordi vilkårene for å oppholde seg i riket ikke er oppfylt. Bortvisning kan finne sted både ved gjennomføring av grensekontroll og i tilfeller hvor en utlending påtreffes i Norge etter å ha oppholdt seg her i kortere eller lengre tid. Et vedtak om bortvisning medfører en plikt til å forlate riket og kan gjennomføres ved tvang. I motsetning til et vedtak om utvisning, jf. utlendingsloven kapittel 8, innebærer ikke et vedtak om bortvisning at det ilegges forbud mot fremtidig innreise.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte forslaget til lovendringen på høring 15. mai 2014 med frist for å avgi høringsuttalelse 10. juli s.å. Forslaget ble forelagt følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter (NID)
Norad

Politidirektoratet (POD)
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)
 Fylkesmennene
 Advokatforeningen
 Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeiderpartiet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)
 Demokratene
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 Det liberale folkepartiet
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 Fremskrittspartiet
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service (HRS)
 Høyre
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen
 og myndighetene (KIM)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristelig Folkeparti
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiver-
 organisasjon (KS)
 Kystpartiet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorgani-
 sasjoner (LNU)
 Miljøpartiet De grønne
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktning-
 kvinner
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunistiske Parti
 Norges politilederslag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandererforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 (OMOD)
 Pensjonistpartiet
 Peoplepeace
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rødt
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken
 Senterpartiet
 SOS Rasisme
 Sosialistisk Venstreparti
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdannede
 Venstre
 Vergeforeningen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Politidirektoratet, Politijuristene, UDI, Advokatfor-
 reningen, PST, Riksadvokaten, Juss-Buss og
 Amnesty har avgitt merknader til forslaget.

Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og
 omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartemen-
 tet, Landbruks- og matdepartementet, Barne-, like-
 stillings- og inkluderingsdepartementet, Utenriks-
 departementet, Forsvarsdepartementet, Kunn-
 skapsdepartementet, Datatilsynet, NAV, Kriminal-
 omsorgsdirektoratet og Regjeringsadvokaten
 hadde ingen merknader til forslaget.

Utlendingsnemnda (UNE) og LO avga ikke
 uttalelse.

3 Gjeldende rett

I utlendingsloven § 17 første ledd bokstav a til l
 angis det når det kan fattes vedtak om bortvisning
 av en utlending uten oppholdstillatelse. I henhold
 til bokstav h kan en utlending bortvises fra riket
 «når utlendingen i utlandet er straffet eller er ilagt
 særreaksjon for et forhold som etter norsk lov kan
 føre til fengselsstraff i ti år eller mer».

Denne bestemmelsen må ses i sammenheng
 med § 17 første ledd bokstav g første alternativ,
 som innebærer at en utlending kan bortvises der-
 som vedkommende *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. Formålet med regelen i bokstav h er at det ikke skal gjelde noen tidsbegrensning for å kunne bortvise utlendinger som har begått svært alvorlige straffbare forhold i utlandet. Slike forhold skal kunne danne grunnlag for bortvisning selv om de ligger langt tilbake i tid.

4 Kort om svensk, finsk og dansk rett

I Sverige kan en utlending som ikke er EØS-borger eller familiemedlem til en EØS-borger, bortvises «om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land», jf. § 3 i kapittel 8 i den svenske utlänningslagen.

I Finland kan en utlending bortvises dersom «det på grund av ett utdömt fängelsestraff eller annars av grundad anledning kan misstänkas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till ett brott för vilket i Finland föreskrivits fängelsestraff eller kan misstänkas göra sig skyldig till upprepade brott», jf. den finske utlänningslagen § 148.

I Danmark kan en utlending blant annet bortvises hvis andre «hensyn til Schengenlandenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet», jf. § 28 i kapittel 5 i den danske udlændingeloven.

5 Forslaget i høringsbrevet

Lovforslaget som fremgår av denne proposisjonen, er identisk med forslaget som ble sendt på høring 15. mai 2014. Departementet viste i høringsbrevet til at formålet med lovens § 17 bokstav h er at det ikke skal gjelde noen tidsbegrensning for å kunne bortvise utlendinger som har begått alvorlige straffbare forhold i utlandet. Å senke kravet til strafferammen i § 17 første ledd bokstav h – fra «fengselsstraff i ti år eller mer» til «fengselsstraff i fem år eller mer» – vil innebære at flere alvorlige straffbare forhold kan danne grunnlag for bortvisning uten en begrensning bakover i tid.

Departementet viste til en rekke alvorlige straffbare forhold som ikke er omfattet av dagens regel, men som vil være omfattet av den foreslåtte lovendringen. Departementet uttalte at forhold av en slik alvorlighetsgrad bør kunne danne grunn-

lag for bortvisning selv om de ligger langt tilbake i tid.

Departementet understreket at det ikke vil være noen automatikk i at det skal treffes vedtak om bortvisning selv om det objektive grunnlaget for dette er til stede. Det skal i hver sak foretas en konkret vurdering basert på tilgjengelig informasjon om det straffbare forholdet, formålet med innreisen og oppholdet i Norge og omstendighetene ellers.

6 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet (POD), *Politijuristene*, *Utlendingsdirektoratet (UDI)*, *Advokatforeningen*, *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* og *Riksadvokaten* støtter i hovedsak forslaget, mens *Juss-Buss* og *Amnesty* er kritiske til forslaget.

POD mener at den foreslåtte utvidelsen av bestemmelsens nedslagsfelt vil gjøre den mer anvendelig og mener sammen med *PST* at den kan ha en viktig kriminalitetsforebyggende effekt.

Riksadvokaten fremhever at i hvilken grad forslaget vil kunne lette kriminalitetsbekjempelsen, må veies opp mot de ulemper forslaget har for utlendinger som risikerer å bli bortvist. Riksadvokaten ser ikke bort fra at forslaget vil kunne ha en viss kriminalitetsdempende effekt ettersom faren for gjentatte lovbrudd gjør seg særlig sterkt gjeldende for flere straffbare forhold som etter forslaget – men ikke i dag – kan medføre bortvisning. I den grad forslaget medfører at mindre kriminalitet begås av utlendinger, vil det også kunne bidra til å avhjelpe den svært anstrengte situasjonen når det gjelder kapasitet for varetektsfengsling, som Riksadvokaten mener ikke i uvesentlig grad skyldes fengsling av utlendinger som er siktet for straffbare forhold. Riksadvokaten kan ikke se avgjørende hensyn som taler mot lovendringen selv om det er grunn til å ha et nøkternt syn på hva som kan oppnås med forslaget.

Advokatforeningen ser behovet for uten tidshindring å kunne bortvise personer som har begått alvorlige straffbare handlinger selv om de ikke er så alvorlige at de kan medføre fengselsstraff i ti år eller mer, og den viser til at flere av de eksemplene nevnt i høringsnotatet er så alvorlige at det vil kunne stride mot den alminnelige rettsfølelse ikke å kunne bortvise disse fra landet. Advokatforeningen mener videre at det er viktig å se hen til prinsippet om at når man har sonet ferdig sin straff, starter man med blanke ark, men ser ikke at det foreligger hensyn som er så tungtvei-

ende at de taler mot den foreslåtte utvidelsen av bortvisningshjemmelen.

Politijuristene mener at forslaget er godt begrunnet og en riktig endring, men fremhever samtidig at det er en «kan»-bestemmelse og at et bortvisningsvedtak skal treffes etter en konkret vurdering. I denne vurderingen bør det ha betydning hvilket land eller rettssystem som har domfelt utlendingen.

UDI opplyser at det er sjelden bortvisningsbestemmelsen i § 17 første ledd bokstav h blir benyttet, da den forutsetter at norske myndigheter har eller får kjennskap til at utlendingen er straffet i utlandet, noe som sjelden avdekkes ved alminnelig grensekontroll. Dersom norske myndigheter får kjennskap til at utlendingen er ilagt straff i utlandet, vil de også primært vurdere om det er grunnlag for utvisning. Ved å senke strafferammen er det imidlertid grunn til å tro at bestemmelsen oftere vil bli brukt ved alminnelig grensekontroll, typisk i situasjoner hvor politiet allerede sitter på etterretningsinformasjon om utlendinger på vei til Norge.

Amnesty er bekymret for at departementet vil instruere om en strengere praksis i de aktuelle bortvisningssakene, og at dette kan føre til urimelige saksutfall og svekke rettssikkerheten til utlendinger i Norge. De understreker også viktigheten av at det foretas en grundig individuell vurdering for å forhindre at en eventuell bortvisning skulle være i strid med prinsippet om «non refoulement», dvs. at utsendelse ikke skal skje dersom det vil innebære en reell risiko for alvorlige overgrep, jf. utlendingsloven § 73 om absolutt vern mot utsendelse.

Juss-Buss mener at det ikke er nødvendig i et demokratisk samfunn å senke strafferammen til fem år og viser til at dagens regler i stor grad ivaretar formålet bak den foreslåtte endringen. De mener at det er problematisk at personer bortvises fra Norge grunnet forhold begått langt tilbake i tid, og at en slik terskel bør være høy. De viser videre til at det allerede eksisterer et rettslig grunnlag for bortvisning grunnet straffbare forhold knyttet til terror og menneskehandel, jf. lovens § 17 første ledd bokstav l. Videre mener *Juss-Buss* at ordlyden «kan føre til» kombinert med å senke strafferammen til fem år er uheldig, da den gir grunnlag for å bortvise enhver som har begått forhold der strafferammen er fem år selv om den faktiske utmålte straffen er langt lavere.

7 Departementets vurdering

7.1 Betydningen av redusert krav til strafferamme

Departementet opprettholder forslaget i høringsbrevet. Departementet viser til at det er flere svært alvorlige straffbare forhold som har strafferamme på mellom fem og ti års fengsel, men som etter dagens regelverk ikke kan gi grunnlag for å vurdere om innreise eller opphold bør nektes. Eksempler på straffbare forhold som ikke er omfattet av dagens bestemmelse, men som vil være omfattet av bestemmelsen som nå foreslås, er:

- Oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger (seks års strafferamme, jf. ny straffelov (straffeloven av 2005) § 136)
- Deltakelse mv. i en terrororganisasjon (seks års strafferamme, jf. ny straffelov § 136 a)
- Tvangsekteskap (seks års strafferamme, jf. ny straffelov § 253)
- Menneskehandel (seks års strafferamme, jf. ny straffelov § 257)
- Kroppsskade («skader en annens kropp eller helse, gjør en annen fysisk maktesløs eller fremkaller bevisstløshet eller liknende tilstand») (seks års strafferamme, jf. ny straffelov § 273)
- Mishandling i nære relasjoner (seks års strafferamme, jf. ny straffelov § 282)
- Kønnslemlestelse (seks års strafferamme, jf. ny straffelov § 284)
- Seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år (seks års strafferamme, jf. ny straffelov § 302)

Etter departementets syn bør disse forholdene og andre forhold med tilsvarende strafferamme, for eksempel vinningslovbrudd hvor den øvre strafferammen er fengsel inntil seks år, være omfattet av utlendingsloven § 17 første ledd bokstav h. Det er tale om svært alvorlige forbrytelser. Departementet er enig med POD, PST og Riksadvokaten i at en reduksjon av kravet til strafferamme vil kunne ha en viss kriminalitetsforebyggende effekt.

Departementet kan ikke se tungtveiende hensyn som taler imot en slik utvidelse som forslaget representerer. Etter departementets mening representerer den foreslåtte regelen en rimelig avveining mellom forholdets alvor og aktuelle utlendingers interesse i ikke å bli bortvist på grunn av forhold som ligger tilbake i tid.

Departementet er kjent med at bortvisningsbestemmelsen i § 17 første ledd bokstav h sjelden blir benyttet. Dette skyldes først og fremst at anvendelse av bestemmelsen forutsetter at norske myndigheter har eller får kjennskap til at utlendingen er straffet i utlandet, noe som sjelden avdekkes ved alminnelig grensekontroll. Dersom norske myndigheter får kjennskap til at utlendingen er ilagt straff i utlandet, vil utlendingsmyndighetene også primært vurdere om det er grunnlag for utvisning. UDI og POD har særlig fremhevet situasjoner hvor politiet allerede har etterretningsinformasjon om kriminelle utlendinger som har ankommet eller er på vei til Norge, som mulig anvendelsesområde for bestemmelsen. Når bestemmelsen i tråd med lovforslaget vil omfatte flere straffbare forhold og dermed flere personer, antar departementet at bestemmelsen vil bli brukt noe oftere.

7.2 Fortsatt en «kan»-bestemmelse

Selv om man med et redusert krav til strafferamme vil kunne bortvise flere personer, vil departementet understreke at det ikke er noen automatikk i at det skal treffes vedtak om bortvisning selv om det objektive grunnlaget for dette er til stede. Forslaget innebærer ingen endringer i den innledende ordlyden i § 17 første ledd, som fastslår at en utlending *kan* bortvises dersom de nærmere angitte vilkår er oppfylt.

Flere høringsinstanser har fremhevet viktigheten av en individuell vurdering, og departementet presiserer derfor at det i hver sak om bortvisning skal foretas en konkret vurdering basert på tilgjengelig informasjon om det straffbare forholdet, formålet med innreisen og oppholdet i Norge og omstendighetene ellers. Tungtveiende hensyn i en konkret sak kan således medføre at utlendingen likevel ikke bortvises selv om det objektive grunnlaget er tilstede. For ordens skyld understreker departementet også at bortvisning ikke skal skje dersom utlendingen er omfattet av det absolutte vernet mot utsendelse etter utlendingsloven § 73.

7.3 Forbudet mot dobbeltstraff

Amnesty har gjort gjeldende at § 17 første ledd bokstav h ikke er i samsvar med rettsprinsippet om at ingen person skal straffefølges to ganger

for samme forhold siden bestemmelsen innebærer at utlendingen kan utsettes for sanksjoner fra norske myndigheter for et forhold han allerede er ilagt straff for i utlandet.

Departementet deler ikke Amnestys synspunkt, som for øvrig gjelder bestemmelsen også i sin nåværende form, ikke kun det foreliggende lovforslaget. Det er sikker rett at utvisning, som med det påfølgende innreiseforbudet er en langt mer inngripende forvaltningsreaksjon enn bortvisning, ikke er å anse som straff i henhold til Grunnloven § 96. Det er også fastslått i Den europeiske menneskerettighetsdomstol at utvisning ikke er å anse som straff i henhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 nr. 1, jf. saken *Maaouia mot Frankrike* (39652/98). Selv om både bortvisning og utvisning har likhetstrekk med straffereaksjon og i mange tilfeller nok vil bli opplevd som det, finner departementet det klart at bortvisning ikke er i strid med forbudet mot dobbeltstraff.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Reduksjon av kravet til strafferamme fra «ti år eller mer» til «fem år eller mer» kan medføre at noen flere blir bortvist på dette grunnlaget enn i dag. Det antas imidlertid at det ikke vil være snakk om et betydelig antall vedtak. De administrative og økonomiske konsekvensene må dermed antas å være beskjedne. Departementet legger til grunn at etatene kan dekke eventuelle økte kostnader innenfor gjeldende budsjettammer.

9 Merknader til bestemmelsen

Til § 17 første ledd bokstav h

Bestemmelsen innebærer at det ikke gjelder noen begrensning bakover i tid for å kunne bortvise utlendinger som er ilagt straff eller særreaksjon i utlandet for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i fem år eller mer. Det skal fortsatt foretas en konkret vurdering basert på tilgjengelig informasjon om det straffbare forholdet, formålet med innreisen og oppholdet i Norge og omstendighetene ellers før vedtak om bortvisning fattes.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (bortvisning på grunn av straff i utlandet).

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 (bortvisning på grunn av straff i utlandet) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (bortvisning på grunn av straff i utlandet)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 17 første ledd bokstav h lyde:

- h) når utlendingen i utlandet er straffet eller er ilagt særreaksjon for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i *fem* år eller mer,

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
