

Høringsnotat. Forslag til endring i utlendingsforskriften – varighet av innreiseforbud.

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endring i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Departementet foreslår en endring i utlendingsforskriften § 14-2 første ledd om varigheten av innreiseforbudet i utvisningssaker. Mens et innreiseforbud i dag kan settes til ett år, to år, fem år eller gjøres varig, foreslås det å tilføye et nytt alternativ med ti års innreiseforbud.

2. Bakgrunnen for forslaget

Det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet eller andre forhold. Utvisningsreglene er blant annet begrunnet i hensynet til å sikre respekt for norske lover og regler, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 288. Utvisning er ment å ha både en allmennpreventiv og individualpreventiv effekt.

Et vedtak om utvisning er en forvaltningsmessig reaksjon som innebærer både en plikt for utlendingen til å forlate Norge, samt et fremtidig forbud mot senere innreise (innreiseforbud). Innreiseforbudet kan enten være tidsbegrenset eller varig, men kan ikke gis for et kortere tidsrom enn ett år, jf. lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 71 annet ledd. Som hovedregel vil et vedtak om utvisning fra norske utlendingsmyndigheter innebære et innreiseforbud i hele Schengen-området, og også føre til innmelding i Schengen informasjonssystem (SIS), jf. lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) § 7.

Dersom utlendingen har barn og annen nær familie i Norge vil det i en del tilfeller kunne være uforholdsmessig med et varig innreiseforbud selv om utlendingen har begått alvorlig kriminalitet. Samtidig kan et femårig innreiseforbud i slike tilfeller virke som en utilstrekkelig reaksjon overfor personer som er dømt til lengre fengselsstraffer for grov kriminalitet. For disse tilfellene vil et alternativ mellom femårig og varig innreiseforbud kunne være det mest riktige ut fra en konkret forholdsmessighetsvurdering i den enkelte sak. Departementet mener derfor at det kan være riktig å innføre et alternativ til femårig eller varig innreiseforbud.

3. Gjeldende rett

Adgangen til å utvise tredjelandsborgere (borgere fra land utenom EØS-området) er regulert i utlendingsloven kapittel 8 (§§ 66–72). For utlendinger som er omfattet av

EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen finnes reglene om utvisning i kapittel 13 (§§ 122–125).

I henhold til utlendingsloven § 70 kan en utlending 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 familiemedlemmene. Innreiseforbudets varighet er en del av denne forholdsmessighetsvurderingen. Et vedtak om utvisning kan både etter praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) og norsk praksis, vurderes som uforholdsmessig dersom innreiseforbudet gis for lang varighet.

Hvordan varigheten av et innreiseforbud skal fastsettes er nærmere regulert i utlendingsforskriften § 14-2. Bestemmelsen lyder som følger:

«§ 14-2. Om varigheten av innreiseforbudet

Etter en konkret helhetsvurdering, jf. lovens § 70, kan innreiseforbudet settes til

- a) to år,
- b) fem år, eller
- c) varig.

Innreiseforbud gitt i medhold av lovens § 66 første ledd bokstav a, d og annet ledd, kan gis for ett år, to år eller fem år. Innreiseforbudet kan likevel gis for mer enn fem år når offentlig orden gjør det nødvendig, eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Som hovedregel skal innreiseforbudet ikke gjøres varig dersom utlendingen har barn i Norge som vedkommende i lengre tid har bodd fast sammen med eller har utøvd samvær med av et visst omfang, og utlendingen skal fortsette å bo sammen med eller videreføre samværet med barnet. Det kan legges vekt på om det også er utøvd samvær med barnet under gjennomføring av straff eller særreaksjon. Innreiseforbud gitt i medhold av lovens § 66 første ledd bokstav a, d og annet ledd, skal som hovedregel ikke settes til mer enn to år når utlendingen har barn i Norge og vilkårene i første punktum er oppfylt.

Etter en konkret helhetsvurdering kan det likevel være grunnlag for å treffe vedtak om utvisning med varig innreiseforbud når utlendingen har barn i Norge. Forhold som særlig kan tale for varig innreiseforbud, er blant annet at

- a) utlendingen er straffet for et lovbrudd som kan føre til fengselsstraff i seks år eller mer,
- b) utlendingen er straffet for vold eller overgrep mot nære familiemedlemmer,
- c) utlendingen er domfelt gjentatte ganger for lovbrudd som kan føre til fengselsstraff i mer enn seks måneder, eller
- d) det ikke er uforholdsmessig å forutsette at familielivet kan videreføres i et annet land enn Norge.

Dersom utlendingen ikke bodde fast sammen med barnet eller utøvde samvær da det forhold som gir grunnlag for å vurdere utvisning fant sted, kan dette tillegges vekt ved vurderingen av innreiseforbudets varighet. Tilsvarende gjelder dersom det senere har vært et avbrudd i familielivet.»

Det generelle utgangspunktet er at lengden på innreiseforbudet kan settes til to år, fem år eller gjøres varig, jf. utlendingsforskriften § 14-2 første ledd bokstav a til c. Det er deretter gitt nærmere anvisning på hvilke begrensninger som skal gjelde i saker som

omhandler utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven (§ 14-2 annet ledd), utvisning av personer som har barn i Norge (§ 14-2 tredje ledd) og i hvilke tilfeller det er adgang til å gjøre unntak fra disse begrensningene selv om utlendingen har barn i Norge (§ 14-2 fjerde og femte ledd).

4. Andre lands rett

4.1 Svensk rett

I Sverige fastsettes lengden på innreiseforbudet etter en konkret helhetsvurdering i den enkelte sak, men skal som hovedregel ikke overstige fem år. Dersom utlendingen utgjør en trussel mot offentlig orden og sikkerhet, kan det ilegges et innreiseforbud av lengre varighet, jf. § 24 i kapittel 8 i den svenske utlendingsloven.

4.2 Dansk rett

Etter dansk rett kan innreiseforbudet være varig eller tidsbegrenset. Tidbegrensede innreiseforbud vil her kunne gis for fire, seks eller tolv år. For utlendinger som utvises på grunn av ulovlig opphold eller oversittelse av utreisefrist, skal innreiseforbudet i utgangspunktet være to år.

Hvis særlige hensyn gjør seg gjeldende, for eksempel hensyn til familie, kan innreiseforbudet i noen tilfeller settes for et kortere tidsrom enn det loven i utgangspunktet gir anvisning på.

4.3 Finsk rett

I Finland kan et innreiseforbud gis «for høyst fem år eller inntil videre». En utlending som er straffedømt for et «grovt eller yrkesmässigt brott», kan ilegges et innreiseforbud for mer enn fem år dersom vedkommende utgjør en alvorlig trussel mot offentlig orden eller sikkerhet, jf. § 150 annet ledd i den finske utlänningslagen.

4.4 Andre europeiske lands rett

Bilde varierer i andre europeiske land. Flere land har regelverk som åpner for skjønnsmessig fastsettelse av innreiseforbudet uten at dette er bundet til bestemte terskler.

Andre land opererer med terskler for tidsfastsettelsen, og noen angir i denne forbindelse uttrykkelig en mulighet for innreiseforbud på ti år.

5. Internasjonale forpliktelser

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 nr.1 fastslår at den enkelte har rett til respekt for sitt familieliv og privatliv. Inngrep i retten til familieliv er bare tillatt dersom nærmere fastsatte vilkår er oppfylt, jf. artikkel 8 nr.2. Et vedtak om utvisning kan medføre at den utviste splittes fra sin familie. Utvisningen må derfor være i samsvar med lov, søke å oppnå et av de nærmere angitte legitime formål, samt være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Det avgjørende er om utvisningen på det grunnlag den har, står i et rimelig forhold til de negative virkninger den har for familieliv og privatliv. Vurderingen etter EMK artikkel 8 nr. 2 faller i stor grad sammen med den

konkrete forholdsmessighetsvurdering som skal foretas i hver enkelt sak etter utlendingsloven § 70.

I alle saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3. Dette er også presisert i utlendingsloven § 70. Ingen av bestemmelsene i barnekonvensjonen er imidlertid i seg selv til hinder for at det treffes vedtak om utvisning. Artikkel 9 nr. 4 forutsetter at statene kan treffe vedtak om utvisning selv om det skulle innebære at et barn blir atskilt fra en forelder.

På bakgrunn av Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet ble EUs returdirektiv (Direktiv 2008/115/EC) implementert i norsk rett med virkning fra 24. desember 2010. Etter direktivets artikkel 11 (2) skal lengden på et innreiseforbud *i saker om ulovlig opphold* som hovedregel ikke overstige fem år, med mindre det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden, offentlig sikkerhet eller nasjonal sikkerhet. Denne artikkelen er implementert i utlendingsforskriften § 14-2 annet ledd. Returdirektivet berører ikke saker om utvisning på grunn av ilagt straff.

6. Departementets forslag

Dersom de objektive vilkårene for utvisning er oppfylt og utvisning ikke anses som et uforholdsmessig tiltak, skal det utøves skjønn med hensyn til varigheten av innreiseforbudet. Vurderingen av innreiseforbudets lengde skjer med utgangspunkt i utlendingsloven § 71 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 14-2.

Som nevnt ovenfor kan lengden på et innreiseforbud etter dagens regelverk settes til ett år, to år eller fem år, eller gjøres varig, jf. utlendingsforskriften § 14-2. Departementet ønsker med dette forslaget å innføre et nytt alternativ på *ti år*. Dette er en varighet som også benyttes av flere andre europeiske land, jf. pkt. 4 ovenfor.

Å gi et innreiseforbud på ti år vil være aktuelt i saker hvor et varig innreiseforbud vil være uforholdsmessig, for eksempel av hensyn til utlendingens familie i Norge, samtidig som et innreiseforbud på fem år ikke i tilstrekkelig grad samsvarer med de alvorlige forhold som danner grunnlaget for at utlendingen utvises fra Norge.

I hvilke, og i hvor mange tilfeller det kan bli aktuelt å ilegge tiårig innreiseforbud vil måtte avklares nærmere gjennom de konkrete helhetsvurderingene som utlendingsmyndighetene foretar i hver enkelt utvisningssak. Departementet ser det som naturlig at bruken av tiårig innreiseforbud utvikles nærmere av utlendingsmyndighetene gjennom deres forvaltningspraksis med mulighet for etterfølgende domstolskontroll. Departementet presiserer likevel at innreiseforbud på ti år, først og fremst vil være aktuelt i saker som gjelder utvisning på grunn av ilagt straff, og hvor innreiseforbudet i dag settes til fem år fordi varig utvisning blir ansett uforholdsmessig, for eksempel av hensynet til utlendingens familie i Norge.

7. Administrative og økonomiske konsekvenser

Antall utvisningsvedtak vil ikke påvirkes av lengden på innreiseforbudet i den enkelte sak. Det antas derfor at forslaget ikke vil innebære noen større administrative eller økonomiske konsekvenser. Det forutsettes for øvrig at etatene kan dekke kostnadene innenfor eksisterende rammer.

8. Forslag til forskriftsendring

Utlendingsforskriften § 14-2 første ledd skal lyde:

Etter en konkret helhetsvurdering, jf. lovens § 70, kan innreiseforbudet settes til

- a) to år,
- b) fem år,
- c) *ti år, eller*
- d) *varig.*