



Innst. 173 L

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 37 L (2014–2015)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (bortvisning på grunn av straff i utlandet)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endring i lov 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.

Det vises i proposisjonen til at 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.

I henhold til utlendingsloven § 17 første ledd 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».

§ 17 første ledd bokstav g første alternativ innebærer at en utlending kan bortvises dersom 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.

I proposisjonens kapittel 4 gis en omtale av svensk, finsk og dansk rett.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte forslaget til lovendringen på høring 15. mai 2014.

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

1.2 Departementets vurdering

1.2.1 Betydningen av redusert krav til strafferamme

Departementet foreslår i proposisjonen 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». 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)
- Kjønnsslemlestelse (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 være omfattet av utlendingsloven § 17 første ledd bokstav h. Det vises i proposisjonen til at 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 viser i proposisjonen til at man er kjent med at bortvisningsbestemmelsen i § 17 første ledd bokstav h sjelden blir benyttet. 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.

1.2.2 *Fortsatt en «kan»-bestemmelse*

Departementet understreker i proposisjonen at, selv om man med et redusert krav til strafferamme vil kunne bortvise flere personer, at det ikke er noen automatikk i at det skal treffes vedtak om bortvisning selv om det objektive grunnlaget for dette er til stede.

Det fremgår av proposisjonen at 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 til stede.

1.2.3 *Forbudet mot dobbeltstraff*

Det fremgår av proposisjonen at Amnesty har gjort gjeldende at § 17 første ledd bokstav h ikke er i samsvar med rettsprinsippet om at ingen person skal straffeforfølges to ganger for samme forhold.

Departementet deler ikke Amnestys synspunkt og viser i proposisjonen til at 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 vises i proposisjonen til at det også er fastslått i Den europeiske menneskerettighetsdomstol at utvisning ikke er å anse som straff i henhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjons artikkel 6 nr. 1, jf. saken Maaouia mot Frankrike (39652/98).

1.3 *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Det vises i proposisjonen til at 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 i proposisjonen til grunn at etatene kan dekke eventuelle økte kostnader innenfor gjeldende budsjettammer.

2. *Komiteens merknader*

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og

lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, har merket seg at 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.

Komiteen er kjent med at 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».

Komiteen understreker at det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold.

Komiteen påpeker også at 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.

I henhold til utlendingsloven § 17 første ledd 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. Komiteen har merket seg at det er denne bestemmelsen regjeringen foreslår å endre, og at regjeringen foreslår i proposisjonen 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».

Komiteen har gjort seg kjent med 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. Komiteen har også merket seg eksemplene på straffbare forhold som ikke er omfattet av dagens bestemmelse, men som vil være omfattet av bestemmelsen som nå foreslås.

Komiteen har registrert at etter regjeringens syn bør disse forholdene, og andre forhold med tilsvarende strafferamme, være omfattet av utlendingsloven § 17 første ledd bokstav h, og at dette er tale om svært alvorlige forbrytelser.

Komiteen har også gjort seg kjent med at disse vurderingene støttes av POD, PST og Riksadvokaten i at en reduksjon av kravet til strafferamme vil kunne ha en viss kriminalitetsforebyggende effekt.

Komiteen har merket seg at regjeringen understreker at det ikke er noen automatikk i at det skal treffes vedtak om bortvisning selv om det objektive grunnlaget for dette er til stede. Komiteen understreker også viktigheten av individuell vurdering.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at retten til å søke asyl fremgår av en rekke konvensjoner og avtaler som Norge er bundet av, foruten å være folkerettslig sedvanerett. Dette medlem understreker at denne retten derfor ikke på noen måte påvirkes av lovendringen her.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak 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.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 17. februar 2015

Helge André Njåstad

leder

Ingjerd Schou

ordfører

