



Innst. O. nr. 93

(2003-2004)

Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen

Ot.prp. nr. 51 (2003-2004)

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

Til Odelstinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet legger i proposisjonen frem forslag om lov om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 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 familiejenforening.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, og fra Senterpartiet, lederen Magnhild Mel-tveit Kleppa, viser til at Regjeringens forslag til

endringer er en oppfølging av "familievolds-rapporten" der mandatet til utvalget i hovedsak knyttet seg til å vurdere tiltak som kunne bedre situasjonen for dem som er utsatt for vold og trakassering fra utlendinger i Norge.

2. SENKING AV NEDRE STRAFFERAMME FOR UTVISNING

2.1 Sammendrag

2.1.1 Behovet for endring

Hensikten med forslagene 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.

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.

2.1.2 Høringsbrevets forslag

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 foreslått at den nedre strafferammen for utvisning reduseres uavhengig av hvilke straffebud som er overtrådt. Blant annet kan utlending som er ilagt straff for naskeri i henhold til straffeloven § 391 a første ledd i utgangspunktet utvises.

UTLENDINGSLOVEN § 30 ANNET LEDD BOKSTAV B

I høringsbrevet ble utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b foreslått endret slik at den 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 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.

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 riket, 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.

Det ble varslet i høringsbrevet at det vil vurderes å forskriftsfeste forholdsmessighetsvurderingen.

Det ble understreket at forslagene ikke medfører endringer av de skrankene for utvisning som bl.a. følger av FNs konvensjon om barns rettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

2.1.3 Departementets bemerkninger til høringsinstansenes syn

2.1.3.1 GENERELLE KOMMENTARER

I alt 31 høringsinstanser har kommet med høringsuttalelser til forslaget. 12 av dem har ingen merknader. Utdrag fra høringsuttalelsene er gjengitt i proposisjonen.

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 skjovet 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.

2.1.3.2 § 29 ANNET LEDD ANNET PUNKTUM

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.

Det foreslås nå at det foretas en oppregning av de straffebudene 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 straffebud.

Når departementet nå foreslår å nevne de konkrete straffebudene med en strafferamme på seks måneder som skal kunne medføre utvisning, vil det være en viss usikkerhet med hensyn til om alle de relevante straffebudene er omfattet. Departementet mener imidlertid at dette langt på vei avhjelpes 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 straffebudene 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), deltakelse i slagsmål som medfører død eller betydelig skade (§ 384) og bruk av farlig redskap under slagsmål (§ 385). Straffebudene relaterer seg til voldsutøvelse og trakassering og faller således innenfor kjerneområdet av begrunnelsen for lovendringen. Når foreslaget nå begrenses til å omfatte disse straffebudene, 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.

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

2.1.3.3 § 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. I tillegg er det flere typer forbrytelser med en strafferamme på to år som etter departementets oppfatning bør kunne medføre utvisning av utlending med bosettingstillatelse. Disse gjelder ikke voldsutøvelse eller trakassering, men er særlig alvorlige forbrytelser. For øvrig vises det til at straffebud 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.

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.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at forslagene fra Regjeringen innebærer at terskelen senkes for når en utlending kan utvises. Gjeldende rett i dag er at utledninger med arbeids- og oppholdstillatelse kan utvises hvis de begår straffbare forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år. Regjeringen foreslår at denne strafferammen senkes til 6 måneder eller mer. Tilsvarende gjelder for utledninger med bosettingstillatelse som er ilagt straff som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i tre år eller mer. Regjeringen foreslår at strafferammen her senkes til to år eller mer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener at et hovedspørsmål er hvorvidt de foreslåtte senkningene av nedre strafferammen for utvisning er uforholdsmessig strenge sett i forhold til hvilke lovovertrедelser det kan dreie seg om. Flertallet mener at straffeskjerpelsen først og fremst bør relateres til voldsforbrytelser og organisert kriminalitet. Flertallet er enig i at flere forbrytelser med en strafferamme på to år eller mer er svært alvorlige, som for eksempel væpnet ran. Derimot mener flertallet at det er det svært mange kriminelle handlinger som har en strafferamme på seks måneder, hvor utvisning ville innebære et uforholdsmessig stort inngrep lovbruddet tatt i betraktning. Flertallet mener derfor at det er viktig å spesifisere at det er kriminalitet relatert til vold man primært vil ha mulighet til å sanksjonere med utvisning. Flertallet er derfor opptatt av at de endrede reglene ikke må innebære en generell senkning av terskelen for utvisning.

Flertallet understreker at forholdsmessighetsregelen må vektlegges i vurderingene av et eventuelt utvisningsvedtak. Forholdsmessighetsvurderingen må sette klare skranker for muligheten til utvisning og også ta i betraktning lovbruddets alvorlighetsgrad. Flertallet vil påpeke at når en utlending er dømt for straffbare forhold som kan føre til utvisning, skal det alltid vurderes om utvisning vil innebære et uforholdsmessig inngrep for utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, vil påpeke at Regjeringens forslag til

endrede strafferammer ikke er en generell senking for dem med arbeids- og oppholdstillatelse, men relatert til visse typer forbrytelser. Dette flertallet viser til odelstingsproposisjonen som nevner de konkrete straffebedene som kan føre til utvisning.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet støtter tanken i departementets høringsutkast om forskriftsfesting av vurderingen av forholdsmessighet.

Disse medlemmer mener at begrepet "tilknytning til riket" må utdypes gjennom forskrift.

Disse medlemmer viser til brev fra statsråden 4. juni 2004 til Senterpartiets stortingsgruppe der det framgår hvilken praksis som skal følges. Disse medlemmene mener det er behov for slik klargjøring gjennom forskrift.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, støtter Regjeringens forslag til senking av strafferammen for utvisning fra 1 år til 6 måneder for utlendinger med arbeids- og oppholdstillatelse.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, støtter også Regjeringens forslag til senking av strafferammen for utvisning fra tre år til to år for utlendinger som fyller vilkårene for bosettingstillatelse med de anmerkninger som fremkommer ovenfor.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener at det av rettsikkerhetsgrunner bør være domstolene som avgjør utvisning, knyttet til straffesaker, som element i en dom, og ikke UDI som i dag.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil derfor be om at Regjeringen utreder hvorvidt det er domstolene og ikke UDI som skal fatte vedtak om utvisning, knyttet til straffesaker, som element i en dom.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å utrede hvorvidt domstolene, og ikke Utlendingsdirektoratet, skal fatte vedtak om utvisning i de saker hvor brudd på straffeloven krever en rettskraftig avgjørelse i form av endelig dom ved domstolene."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folke-

parti er kjent med at det ligger i mandatet til utlendingslovutvalget å vurdere rettssikkerhetsaspektet ved utvisningssaker. Dette gjelder også en vurdering av om det bør være domstolene som avgjør utvisningssaker, ikke UDI som i dag. Disse medlemmer mener en bør avvente odelstingsproposisjonen om ny utlendingslov siden en eventuell omlegging vil kreve lovendringer.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at det må foreligge en endelig dom før utvisning knyttet til straffesaker. Disse medlemmer mener at lovforslaget ikke skjer på bekostning av rettssikkerheten til utlendinger. Disse medlemmer viser til at utlendinger ikke kan utvises for mindre alvorlige lovbrudd fordi det settes en nedre strafferamme for utvisning. Dessuten skal det etter disse medlemmers mening i alle utvisningssaker vurderes om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak. Disse medlemmer viser til at 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. Disse medlemmer vil gi uttrykk for at dette er en rettssikkerhetsgaranti for individet.

Medlemene i komiteen fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet gir si støtte til seinka strafferammer fra 1 år til 6 måneder, men med en klar føresetnad om at endringene ikke vert iverksette før domstolene har overteke ansvaret for vedtak om utvisning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil påpeke at kriminalitet rammer alle grupper samfunnsborgere og ikke minst har mennesker med minoritetsbakgrunn vært rammet av utlendingers kriminelle handlinger. Politiets Fellesforbund har anslått de årlige omkostninger ved kriminaliteten i Norge til 80 mrd. kroner. Ved siden av disse enorme omkostningene, som må dekkes av den enkelte samfunnsborger, enten gjennom skatt og avgifter, forsikring eller i direkte utlegg, så skaper kriminalitet utrygghet, mistro og lidelser. Disse medlemmer mener derfor at kampen mot kriminalitet må prioriteres meget høyt, og at ethvert tiltak som kan redusere kriminaliteten må vurderes seriøst. Et av disse tiltakene er lavere terskler for utvisning av utenlandske kriminelle.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har lenge sett behovet for sterkere

reaksjoner mot kriminelle utlendinger, og har tidligere fremmet forslag om lavere terskler for utvisning.

Disse medlemmer mener at det foreliggende forslag i proposisjonens kapittel 2.1 er et skritt i riktig retning, men forslaget går ikke langt nok. For det første vil terskelen for utvisning fortsatt være for høy, da det i praksis viser seg at norske domstoler i liten grad benytter seg av de muligheter strafferammen gir, men legger seg på et lavt nivå. Dermed vil kriminelle utlendinger som burde kvalifisere til utvisning, fortsatt ikke bli utvist.

For det andre opprettholdes det kunstige skillet mellom de som har fått bosettingstillatelse og de som har oppholdstillatelse. Det er vanskelig å finne noen saklig grunn for at en gruppe som har bodd litt lenger i Norge skulle ha behov for særlig beskyttelse mot utvisning. Disse medlemmer mener derfor at ordningen med bosettingstillatelse burde bortfalle, således at oppholdstillatelse gjelder inntil det eventuelt innvilges statsborgerskap.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen å utrede konsekvensene av å oppheve utlendingslovens § 12 om bosettingstillatelse."

For det tredje mener disse medlemmer at det fortsatt tas for stort hensyn til den kriminelle utlendingens tilknytning til Norge. Nylig fikk vi dette illustrert ved et tilfelle hvor en albaner fra Kosovo gjentatte ganger var blitt dømt for alvorlige kriminelle handlinger i Norge, men fortsatt bodde i landet.

Disse medlemmer vil derfor foreslå at utvisning iverksettes i saker der den nedre strafferammen er fengsel i 3 måneder, mot ett år i dag, og 6 måneder etter forslag som fremsettes i proposisjonen. Dette gjelder utvisning etter utlendingsloven § 29, altså utlendinger med oppholdstillatelse.

Likeledes ønsker disse medlemmer en ytterligere skjerpelse for utvisning etter utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b. Dette gjelder utlendinger med bosettingstillatelse. Der er dagens ordning at utvisning kan skje hvis den nedre strafferamme er fengsel i 3 år. Forslaget i proposisjonen er å senke kravet til 2 år, mens disse medlemmer ønsker kravet senket til ett år, subsidiært 6 måneder, som for utlendinger med oppholdstillatelse.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Utlendingsloven § 29 nytt tredje ledd skal lyde:

Utlending som har arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse kan bare utvises dersom det straffbare forhold kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder.

Utlendingsloven § 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 ett år eller mer, 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."

For øvrig ønsker disse medlemmer at det gis et signal om at tilknytning til Norge tillegges mindre vekt i utvisningssaker. For det første er ikke kriminelle normalt gode rollemodeller for sine barn. For det andre kan familieegjenforening skje i utlendingens hjemland, hvis familien ønsker å holde sammen.

Disse medlemmer mener på bakgrunn av det ovennevnte at forslagene ikke er i strid med bestemmelsene som er nedfelt i FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil påpeke at det som legges til grunn for de foreslåtte endringer i utlendingslovgivningen i utstrakt grad baseres på antagelser fra departementets side om en preventiv effekt, og at det ikke bygges på noen form for empirisk grunnlag. Når denne type alvorlige endringer foreslås er det et klart behov for en sterk detaljkunnskap som kan legges til grunn, da de foreslåtte lovendringer vil kunne føre til alvorlig inngripen i enkeltpersoners liv.

Disse medlemmer mener at utvisning etter utlendingslovens § 29 annet ledd annet punktum ikke skal kunne skje etter en enkeltforeteelse med mindre det er fare for gjentagelse. Dette er et punkt flere av høringsinstansene, som Juss Buss, SMED og OM-OD, har påpekt. I svensk rett har man som tilleggsvilkår for utvisning at det foreligger gjentagelsesfare eller særlig grovt brudd på den aktuelle lovbestemmelsen. Man vil da også få kartlagt om offeret har et reelt og varig beskyttelsesbehov. Dette tilleggsvilkåret mener disse medlemmer også at norsk lovgivning bør ha. Man må ha som en forutsetning for senkning av nedre strafferammer at alle disse utvisningssakene skal ha domstolsbehandling, og at et utvisningstiltak ikke skal være å anse som et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen eller dennes nærmeste familie. Familiemessig tilknytning til landet skal tillegges vekt.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Utlendingslovens § 29 nytt tredje ledd skal lyde:

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, 284 eller 385 er overtrådt. Utvisning besluttes ikke med mindre det foreligger gjentakelsesfare eller særlig grovt brudd på lovbestemmelsen."

Disse medlemmer vil påpeke at behovet for å markere alvor i forhold til familievold er tydelig og viktig, men at man samtidig må være bevisst på at trussel om utvisning kan føre til at den som utsettes for vold og trakassering ikke tør å anmelde forholdet. Det må derfor også fokuseres på behovet for preventive tiltak i innvandrermiljøene i forhold til familierådgivning og styrking av hjelpeapparatet slik at det også blir bedre i stand til å hjelpe menn med innvandrerbakgrunn som er i risikogruppen for å utøve vold. Dette påpekes blant annet av Antirasistisk Senter i deres høringsuttalelse, og de sier at det trengs en mye mer virkningsfull og omfattende innsats fra myndighetenes side. Flere høringsinstanser påpeker i tillegg at man burde heve strafferammen for vold mot kvinner, hvis hovedfokus for lovendringen skal være å bekjempe vold mot kvinner og barn. Forslaget vil ikke ramme voldsmenn med utenlandsk bakgrunn som allerede har norsk statsborgerskap, og OMOD påpeker at vold mot kvinner må ha samme konsekvens for en person med norsk og utenlandsk bakgrunn.

Disse medlemmer vil ikke støtte de endringer som gjøres i forhold til utlendingslovens § 30 annet ledd bokstav b. Der hvor personer har fått bosettingstillatelse vil en utvisning være en spesielt streng tilleggsstraff. Dagens bestemmelse med nedre strafferamme for utvisning på tre år sender et tydelig nok signal til de man preventivt vil gi et signal til, og grov kriminalitet og voldsforbrytelser rammes av dagens bestemmelse. Disse medlemmer mener at et utvisningsvedtak i større grad vil være å anse som et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen eller dennes nærmeste familie der hvor bosettingstillatelse er innvilget.

3. FRITT RETTSRÅD I ASYLSAKER

3.1 Sammendrag

3.1.1 Bakgrunn

Det har de siste årene vært stort fokus på advokatbistanden til asylsøkere og det arbeid advokatene 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, herunder utredninger, med sikte på å kartlegge den faktiske situasjonen rundt ad-

vokatbistanden i asylsaker. Departementet satte også i verk enkelte umiddelbare tiltak for å styrke asylsøkernes rettsikkerhet.

3.1.2 Høringen

Departementets forslag om endringer i reglene om fritt rettsråd som følge av at innføringen av en ny advokatordning i asylsaker ble sendt på høring 19. desember 2003.

En rekke høringsinstanser er i utgangspunktet positive til forslaget om fritt rettsråd i asylsaker.

Advokatforeningen, FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), Flyktningerådet, Juss-Buss, Innvandreneres 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.

For øvrig opprettholdes forslaget i høringsbrevet.

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

Departementet opprettholder forslaget i høringsbrevet.

3.1.3 Departementets vurderinger bak forslaget om å fjerne advokatbistanden i første instans

Departementet ønsker å innføre en advokatordning som innebærer at asylsøkerne som utgangspunkt 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 departementet mener i dag ivaretas godt av Utlendingsdirektoratet.

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.

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.

Ved søknader fra enslige mindreårige asylsøkere, og i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold, eller der eksklusjon kan bli utfallet, gis det rettshjelp også i første instans (3 timer).

3.1.4 *Organiseringen av advokatbistanden i klageomgangen*

Behovet for juridisk bistand synes å være større i klagefasen enn i søknadsfasen. Dette gjenspeiles ikke i dagens advokatorrdning. 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, og i saker som behandles av Dublinregelverket og førsteasylslandsregelen (2 timer). 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.

Det opprettes egne advokatlister i de enkelte regioner, og regionkontorene til UDI 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. 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. Når direktoratet har tildelt den enkelte søkeren en advokat, vil det imidlertid gjelde begrensninger i adgangen til å bytte advokat.

Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag om å endre utlendingsloven § 42 tredje og fjerde ledd. Gjennom disse bestemmelsene vil hovedprinsippet for den nye advokatorrdningen 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 advokatorrdning medfører behov for endringer i forskrift av 18. september 2001 nr. 1088 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd og i straffesaker § 4 nr. 6. Justisdepartementet vil foreta nødvendige endringer av denne forskriften.

3.2 **Komiteens merknader**

Komiteen er enig i at fritt rettsråd i klageomgangen skal økes fra tre timer til fem timer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, støtter Regjeringens forslag om å innføre en ny ordning hvor det i stedet for fritt rettsråd i først instans, settes inn kompenserende informasjons- og veiledningstiltak utført av en uavhengig frivillig organisasjon.

Komiteen er enig i at enslige mindreårige fortsatt skal motta advokatbistand også i første instans.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at det må settes av økte ressurser knyttet til tilbudet om individuell veiledning. Det kan være gode grunner for at et asylintervju vil måtte suppleres. Dette er av særskilt betydning i forhold til ulike former for kjønnsrelatert forfølgelse, da intime forhold kan være vanskelig å fortelle om i første runde.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å sette av økte ressurser knyttet til tilbudet om individuell veiledning relatert til saker som kan inkludere kjønnsrelatert forfølgelse."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil fremheve at den informasjonen og veiledningen som skal gis til asylsøkere under den nye ordningen skal bygges ut i forhold til dagens tilbud. Disse medlemmer viser til at det vil avsettes økte ressurser knyttet til tilbudet om individuell veiledning. Disse medlemmer forutsetter at det samlede tilbudet om individuell veiledning vil bli utvidet i forhold til dagens ordning, og at kjønnsrelatert forfølgelse dermed kan avdekkes og bli en del av asylgrunnlaget på et tidligere tidspunkt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at det også kan gis to timers fritt rettsråd i klageomgangen i saker som faller inn under bestemmelsene i EUs Rådsforordning 8EF nr. 343/2003 (Dublin II-forordningen) og Passkontrolloverenskomsten av 12. juli 1957. Dette gjelder asylsøkere som før de fremmet asylsøknad i Norge har søkt om asyl eller oppholdt seg i et annet land som omfattes av konvensjonen. Disse medlemmer finner under tvil å kunne støtte dette, men finner ikke å kunne støtte forslaget om at denne gruppen skal ha adgang til ytterligere tre timers fritt rettsråd i tilfelle der det gis utsatt iverksettelse. Begrunnelsen er at dette i svært mange tilfelle dreier seg om saker der det har vært en full behandling av asylsøknaden i et annet land, med avslag, og at man så har unndratt seg uttransport til hjemlandet ved å reise til

Norge. Som situasjonen er dirigeres strømmen av asylsøkere til land der det regnes for å være gode muligheter for å få opphold, og Norge har siden 1997 stått høyt på denne listen. Tallene over tilstrømmingen av asylsøkere til Norge i de senere år illustrerer dette.

Disse medlemmer har tillit til at det foregår en forsvarlig behandling av asylsøknader også i andre land enn Norge.

Disse medlemmer finner også å kunne gi sin tilslutning til forslagene om:

- Tre timers fritt rettsråd i klageomgangen etter saker etter utlendingsloven § 40 første ledd - saker som Utlendingsdirektoratet anser som åpenbart grunnløse. Begrunnelsen er at Utlendingsdirektoratet kan ta feil i sin første vurdering av en asylsøknad.
- Tre timers fritt rettsråd i første instans i saker som gjelder enslige mindreårige asylsøkere, begrenset til saker der søkeren beviselig er mindreårig, samt saker som kan berøre rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske forhold, og saker der eksklusjon kan bli utfallet.

Disse medlemmer finner under noe tvil å kunne støtte forslaget med styrket informasjon fra frivillige organisasjoner som en kompensasjon for bortfall av fritt rettsråd under behandlingen av asylsøknaden i første instans. Tvilen skriver seg ikke fra behovet for informasjon, men omkostningene forbundet med dette. Det må være helt klart at utgiftene må holdes innen klare økonomiske rammer.

Komiteen støtter forslaget om at Utlendingsdirektoratets regionkontorer overtar noe av det praktiske arbeidet som hittil er blitt ivarettatt av advokater under behandlingen av asylsøknader i første instans, samt at advokat til asylsøkere fordeles etter regionale lister, og at det settes et øvre tak på antall saker eller arbeidstimer.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er kritiske til at retten til advokatbistand foreslås fjernet for førsteinstansbehandling i asylsaker. Det er behov for å vurdere hvorvidt fjerning av advokatbistand i første instans, og erstatningen av informasjon og veiledning gitt av frivillig organisasjon, gir tilstrekkelig rettsikkerhet. En lang rekke av høringsinstansene, inkludert UNHCR, Flyktningerådet, Juss Buss, Advokatforeningen og Redd Barna er kritiske til at advokatbistand i første instans fjernes og erstattes av informasjon og veiledning av organisasjon uten samme juridiske kompetanse. Disse medlemmer mener de foreslåtte endringer om fjerning av retten til fritt

rettsråd i første instans står i sterk kontrast til den evalueringsrapport som er gjort for Kommunal- og regionaldepartementet av rh Knoff. Her pekes det på et behov for rettshjelp både i første og annen instans. Det som i evalueringen ble fremhevet som et av problemene var bekymringen rundt omfanget og kvaliteten på den advokatbistand som ble faktisk gitt i søknadsfasen. Disse medlemmer viser til at det 1. januar 2003 ble innført en midlertidig advokatvaktordning, og at departementet selv i Ot.prp. nr. 51 (2003-2004) sier at denne ordningen har ført til en raskere og mer omfattende kontakt mellom asylsøker og advokat. I tillegg ble det i 2003 avsatt midler til økte informasjonstiltak på mottakene, og NOAS har siden 1. september 2003 stått for et eget informasjonsprosjekt hvor asylsøkerne tilbys generell informasjon og individuelle samtaler på transittmottakene. Det er som del av dette prosjektet også utarbeidet en informasjonsfilm og brosjyremateriell på 34 språk.

Disse medlemmer vil påpeke at UNHCR i sin høringsuttalelse skriver at fri rettshjelp må gis gjennom hele asylsøknadsprosessen, både i første- og annen instansbehandling, fordi asylsøkerne har spesielle behov for at rettssikkerheten ivaretas. Det vises til at norske myndigheter må finne andre måter å løse problemene med asyladvokater som ikke gjør en god nok jobb, og at dette ikke må ramme asylsøkerne. Dette kan gjøres ved å innføre et annet godkjenningssystem for de advokatene som skal brukes i slike saker. UNHCR skriver i tillegg at det, etter UNHCRs mening, ikke er tilstrekkelig med et alternativ til individuell juridisk bistand til asylsøkere i den form Regjeringen nå legger opp til, med mindre man sikrer at den også har et veltrent og erfarent juridisk personale. Disse medlemmer viser også til at Flyktningerådet i sin høringsuttalelse påpeker at et utvidet informasjonstilbud fra en organisasjon ikke kan erstatte tilbudet om fri rettshjelp. Disse medlemmer mener at de foreslåtte endringene innebærer en svekkelse av asylsøkernes rettssikkerhet under saksbehandlingen. Utgangspunktet må være at det tilbys 3 timer fri rettshjelp til asylsøkere i første instans og 5 timer i ankeinstansen. Disse medlemmer er slik sett enige med Regjeringen i at fri rettshjelp må styrkes i ankeinstansen. Dette bør allikevel ikke skje på bekostning av fri rettshjelp i første instans. Det er av stor viktighet å kunne tilby juridisk bistand til asylsøkere på et tidlig tidspunkt. Det er videre viktig å kunne skape en trygg klientrelasjon slik at opplysninger om overgrep av seksuell og fysisk karakter kan fremkomme på et så tidlig tidspunkt som mulig. Det krever tid og erfaring hos advokat/informant for å skape denne fortroligheten slik at denne type informasjon kommer frem.

Disse medlemmer mener man ivaretar asylsøkerne på en god måte ved at det ved ankomst gis informasjon og tilbud om individuell samtale med frivillig organisasjon, som NOAS, og at det direkte etter intervju oppnevnes advokat fra vaktordningslisten lokalt i nærhet til det mottak asylsøker sendes videre til. Ved ankomst dit opprettes kontakt mellom asylsøker og advokat, for gjennomgang av intervju og videre bistand i forbindelse med førsteinstansbehandlingen. Da grunnleggende informasjon er gitt ved ankomst avgrenser behov for rettshjelp seg til 3 timer i førsteinstans. Ved klagebehandling er det, slik det foreslås i Ot.prp. nr. 51 (2003-2004), behov for 5 timer fritt rettsråd. Disse medlemmer vil påpeke at en advokattildeling etter ankomst til mottak ivaretar rettssikkerheten og behovet for å knytte kontakt med en person i et tillitsforhold på et så tidlig tidspunkt som mulig. Det vil også ivareta den enkelte advokats avgrensning i forhold til antall saker, ved at sakene blir fordelt via vaktordningslisten.

Disse medlemmer mener det er helt feil å foreta så drastiske endringer i rettshjelpsordningen uten at man også først foretar en evaluering av den ordningen man i dag har, og som departementet jo faktisk sier fungerer bra.

Disse medlemmer vil påpeke at behovet for juridisk bistand i begge instanser må sees i sammenheng med utlendingsforvaltningens innføring av 48 timers saksbehandling for antatt grunnløse asylsøkere, samt at det nå vurderes muligheten for å innføre en 48 timers prescreening av samtlige asylsøkere innen 2005.

Disse medlemmer vil også påpeke at barnefamilier i tillegg vil ha et spesielt behov for advokatbistand, for også å påse at barnas rettigheter ivaretas. Barneombudet påpeker også dette i sin høringsuttalelse. Dette fordi enkelte foreldrene i slike situasjoner ofte har mer enn nok med å ta vare på seg selv, og det må også påses at barns selvstendige rett til å bli hørt i søknadsprosessen blir ivaretatt. De advokatene som skal bistå disse familiene vil også ha et behov for ekstra kjennskap til FNs barnekonvensjon.

Disse medlemmer vil påpeke at advokatbistand også vil være viktig i forhold til spesielt sårbare grupper som f.eks. barn og traumatiserte kvinner som kan ha et særskilt behov for juridisk bistand på et tidlig tidspunkt.

Disse medlemmer mener man må ta særskilte hensyn til å få en styrking og kompetanseheving i forhold til kunnskaper om barns rettigheter blant advokater som skal være del av advokatordningen for asylsøkere. Redd Barna har i sin høringsuttalelse foreslått at en mulig løsning vil være å ha en gruppe advokater med særskilte kompetansekrav, for å ivareta de enslige mindreårige. Dette er særlig viktig inntil norske myndigheter får på plass et tilfreds-

stillende alternativ til dagens vergeordning for denne gruppen.

Disse medlemmer mener i tillegg, siden en relativt stor del av de enslige mindreårige asylsøkerne gjennomgår alderstesting, at denne undersøkelsen bør gjennomføres snarlig etter ankomst til landet, slik at barnet sikres advokatbistand snarlig etter ankomst.

Disse medlemmer mener det er svært uheldig at det legges opp til en differensiert ordning i klageomgangen, slik at Dublin II-saker og saker etter førsteasylslandsregelen nå foreslås å motta kun to timers advokatbistand i klagebehandling. Som NOAS påpeker i høringen er det utvilsomt noen Dublin-saker som fordrer en mer omfattende oppfølging, i tilfeller hvor søker kan begrunne risiko for indirekte refolement i strid med utlendingslovens § 15, og i tilfeller hvor det er alvorlige helsemessige komplikasjoner som kan tilsi at overføring ikke bør finne sted. UNHCR har i tillegg også påpekt at den individuelle søker må ha mulighet til tilstrekkelig juridisk bistand også i denne type saker. Dette tilsier at også disse sakene, i likhet med de antatt grunnløse, må ha krav på 3 timer fri rettshjelp ved klagebehandling. Disse medlemmer mener i tillegg at det er en klar svekkelse av rettsikkerheten at det ikke skal innvilges noen form for fri rettshjelp i førsteinstans, og vil foreslå at Dublin II-sakene fremdeles gis 3 timer i første instans, mens de antatt grunnløse gis 2 timer.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen iverksette en fast ordning hvor en frivillig organisasjon har ansvar for informasjon og tilbud om individuelle samtaler med asylsøkere etter ankomst."

"Stortinget ber Regjeringen i tillegg opprettholde dagens ordning med tre timer fritt rettsråd i førsteinstansbehandling, men med en differensiering slik at de antatt grunnløse saker gis to timer fritt rettsråd. Advokat tildeles lokalt ved ankomst til mottak."

"Stortinget ber Regjeringen iverksette tiltak som gir personer med definerte Dublin II-saker tre timer fritt rettsråd ved klagebehandling av søknad."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, mener at rettssikkerheten til asylsøkerne blir ivaretatt i den foreslåtte ordningen. Flertallet viser til innholdet i Ot.prp. nr. 51 (2003-2004) og vil påpeke at det er mange andre europeiske land som ikke yter rettshjelp i første instans.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil fremheve at den fore-

tatte evalueringen er tilstrekkelig og vil derfor imøtegå kritikken fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Disse medlemmer gjør oppmerksom på at det ikke er besluttet å foreta en 48-timers prescreening av samtlige asylsøkere innen 2005.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser videre til at det stilles krav om barnefaglig kompetanse i forhold til oppretting av advokatlistene. Det er dessuten et mål at alderstesting skal gjennomføres så snart som mulig etter ankomst. Flertallet viser til at Dublin 11-saker og saker etter førsteasylslandsregelen anses som enkle saker. Dersom det er tvil, gis det utsatt iverksettelse og 5 timer advokatbistand.

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

4.1 Sammendrag

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.

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.

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 budsjetttrammer.

Endringene i reglene om fritt rettsråd og innføringen av en ny advokatordning i asylsaker, innebærer etter departementets utregninger samlet sett en økonomisk innsparing.

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

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

4.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til etterretning.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er kritiske til Regjeringens vurderinger av de økonomiske behovene knyttet til å la en frivillig organisasjon overta ansvaret for rettshjelpen i første instans og avventer nærmere dokumentasjon i forbindelse med forslag til statsbudsjett for 2005.

Disse medlemmer viser for øvrig til egne merknader om alternativ rettshjelpsordning i kapittel 3.2.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser at det ligger en viss besparelse i den nye ordningen med fritt rettsråd i asylsaker som er blitt foreslått, ved at det totale antall timer reduseres fra 6 til 5. Ut fra gjeldende satser og med den aktuelle tilstrømming av asylsøkere kan besparelsen kanskje bli på henimot 10 mill. kroner årlig.

5. OPPFØLGING AV STORTINGETS ANMODNINGSVEDTAK NR. 611 OG 612 AV 19. JUNI 2003 OM ENDRING I VILKÅRENE FOR FAMILIEGJENFORENING

5.1 Sammendrag

5.1.1 Stortingets anmodningsvedtak

Ved Stortingets behandling av familie-, kultur- og administrasjonskomiteens Innst. O. nr. 132 (2002-2003) jf. Dokument nr. 8:122 (2002-2003), ble anmodningsvedtak nr. 611 og 612 fattet.

Anmodningsvedtakene innebærer at utlendinger som søker familiegjening med ektefelle i Norge må dokumentere at ekteskapskontrakten gir ektefelle 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 familiegjening med ny ektefelle.

5.1.2 Departementets oppfølging av anmodningsvedtakene

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.

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 Nor-

ges 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.

5.1.3 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. 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 internasjonal 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. Forslaget vil 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 nr. 612 av 19. juni 2003 ikke bør vedtas.

Departementet peker på at 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. 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 familiegjenforening.

I proposisjonen vises det til at Stortingets anmodningsvedtak nr. 611 med dette er oppfylt.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til anmodningsvedtak nr. 611 punkt C om at utlendinger som søker familiegjenforening med ektefelle i Norge må dokumentere at ekteskapskontrakten gir ektefellene like, religiøse som lovmessige retter til skilsmisse.

Komiteen tar Regjeringens tilbakemelding til orientering, men mener at intensjonene i Dokument nr. 8:122 (2002-2003), som et enstemmig Storting sluttet seg til, fortsatt er uløste. Komiteen ser at det kan være problematisk i forhold til land og religioner hvor kvinners skilsmisserettigheter ikke er stadfestet. Derimot mener komiteen at vi kan stille krav til ekteskapskontraktene for å få familiegjenforening i de land hvor lik skilsmisserett er lovfestet. I land som f.eks. Pakistan har kvinner en lovfestet lik skilsmisserett. Kvinnen har imidlertid en mulighet til å frasi seg alle sine rettigheter i den konkrete ekteskapskontrakten gjennom å sette en strek over sine rettigheter i kontrakten. Komiteen mener at dette kan forhindres gjennom å ikke godkjenne framtidige ekteskapskontrakter hvor kvinnen har frasagt seg sine rettigheter. Komiteen viser i den forbindelse til behandlingen av Innst. O. nr. 17 (2002-2003) der et samlet Storting sluttet seg til Regjeringens forslag om en obligatorisk offentlig prøving av ekteskapsvilkårene. Komiteen viser til at vilser uten en slik offentlig prøving av vilkårene vil være ugyldige. Komiteen viser videre til at det er Folkeregisteret (norsk utenriktjeneste i utlandet) som skal gjennomføre prøvingen. Komiteen er kjent med at dersom Folkeregisteret/Utenriktjenesten finner at vilkårene for ekteskapsinngåelse er i orden, utstedes en attest. Komiteen mener det er en forutsetning for å få familiegjenforening til Norge, at kvinnen er sikret lik rett til skilsmisse i ekteskapskontrakten. Komiteen ber derfor om at Regjeringen snarest må utrede og endre regelverket i samsvar med dette.

Komiteen vil understreke at den norske stat har ratifisert FNs menneskerettskonvensjon, som blant annet skal beskytte kvinner mot diskriminering. Dette gjelder artikkel 16 hvor det bl.a. heter:

"Voksne menn og kvinner (...) uten noen begrensning som skyldes rase, nasjonalitet eller religion (...) krav på like rettigheter ved inngåelse av ekteskapet (...) og ved dets oppløsning."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, kan ikke se at Regjeringen har vurdert oppfyllelse av denne forpliktelsen opp mot andre internasjonale forpliktelser. Dette er altså ikke en særnorsk rettighet, men et internasjonalt anerkjent prinsipp som Norge har gitt tilslutning til.

Flertallet vil påpeke at i praksis brytes denne forpliktelsen ved at ekteskapskontrakter som godkjennes i Norge ikke sikrer like rettigheter til skilsmisse.

Flertallet kan ikke se at det er noe til hinder for å ha en forskrift som slår fast som prinsipp at et ekteskap som inngås, skal gi lik rett til skilsmisse både til mann og kvinne, parallelt med at man har andre ordninger som gjør at man kan ta foreldreansvaret sitt for barn.

Flertallet vil påpeke at Regjeringen i denne proposisjonen som nå behandles vil gi strengere regler for utvisning av utlendinger og at den konflikten Regjeringen selv stiller opp mellom forslagene i Innst. O. nr. 132 (2002-2003) og retten til familieliv og barnekonvensjonen, er i minst like stor grad til stede når det gjelder Regjeringens forslag til strengere praksis for utvisning på grunnlag av kriminelle handlinger.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er ikke tilfreds med at Regjeringen ikke har funnet noen egnede tiltak som kunne bidratt til å sikre lik rett til skilsmisse og hindret at personer som får familiegjennforening ved ekteskap, fremdeles er gift med en annen enn den familiegjennforeningen gjelder. Dette flertallet ber om at Regjeringen intensiverer dette arbeidet.

Dette flertallet er også kritisk til at Regjeringen heller ikke har sikret de krisetiltak som kunne hjulpet dem som velger å bryte ut av ekteskap. Dette flertallet påpeker at Regjeringen ikke har sikret finansieringen av krisesentrene og at Oslo Krisesentres bokollektiv nettopp til denne utsatte gruppen nå blir lagt ned. Dette flertallet mener dette er uakseptabelt og at det viser at Regjeringen ikke tar kampen for likestilling og kampen mot vold mot kvinner på alvor.

Dette flertallet viser til merknader og forslag om dette under behandlingen av Dokument nr. 8:17 (2003-2004).

Dette flertallet vil påpeke at det er viktig å sikre det formelle grunnlaget for lik rett til skilsmisse og nok hjelpetiltak, men at det også er viktig at alle miljøer og religiøse trossamfunn anerkjenner enkeltpersoners integritet og rettigheter og respekterer retten til skilsmisse. Uten slike holdningsendringer som

gir rom for større forståelse for de vanskeligheter som enkeltpersoner kan komme opp i i livet sitt, vil problemene i realiteten fortsatt være store for de som blir utsatt for ekskludering, sosialt press og tvang.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil hevde at premissene som legges til grunn er feilaktige. Norge har oppfylt sine forpliktelser etter Menneskerettighetskonvensjonen, og likestillingsperspektivet er ivarettatt gjennom at partene gis like rettigheter til ekteskap og skilsmisse i norsk lov. Disse medlemmer vil påpeke at Regjeringen har utredet spørsmålet om våre menneskerettighetsforpliktelser angående forholdet til skilsmisse. Disse medlemmer viser til at departementet i forbindelse med Stortingets anmodningsvedtak har innhentet bistand fra Justisdepartementets lovavdeling, Norsk senter for menneskerettigheter og Institutt for kulturstudier ved Universitetet i Oslo. Disse medlemmer viser også til at flertallets synspunkter om dette klart blir motsagt i rapporten som er omtalt i proposisjonen. Disse medlemmer vil påpeke at Norge bare kan ivareta eget lovverk og ikke intervensere i andre lands privatrettslige forhold. Disse medlemmer vil selvfølgelig presisere at Norge kun anerkjenner én ektefelle og støtter derfor tiltak som kan forhindre bigami/polygami. For land hvor det praktiseres ekteskapskontrakter som gir rett til skilsmisse må det ved søknad om familiegjennforening derfor tas hensyn til at denne retten er ivarettatt for begge parter.

Komiteen fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen snarest utrede og endre regelverket slik at det er et vilkår for familiegjennforening til Norge at kvinnen er sikret lik rett til skilsmisse i ekteskapskontrakten."

"Stortinget opphever anmodningsvedtak nr. 612 av 19. juni 2003."

6. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen å utrede konsekvensene av å oppheve utlendingsloven § 12 om bosettings-tillatelse.

Forslag 2

Utlendingsloven § 29 nytt tredje ledd skal lyde:

Utlending som har arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse kan bare utvises dersom det straffbare forhold kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder.

Utlendingsloven § 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 ett år eller mer, 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.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 3

Utlendingsloven § 29 nytt tredje ledd skal lyde:

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. Utvisning besluttes ikke med mindre det foreligger gjentakelsesfare eller særlig grovt brudd på lovbestemmelsen.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen iverksette en fast ordning hvor en frivillig organisasjon har ansvar for informasjon og tilbud om individuelle samtaler med asylsøkere etter ankomst.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen i tillegg opprettholde dagens ordning med tre timer fritt rettsråd i førsteinstansbehandling, men med en differensiering slik at de antatt grunnløse saker gis to timer fritt rettsråd. Advokat tildeles lokalt ved ankomst til mottak.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen iverksette tiltak som gir personer med definerte Dublin II-saker tre timer fritt rettsråd ved klagebehandling av søknad.

7. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slike

vedtak:

A.

Vedtak 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, e og f 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 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, 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,

§ 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 utvisnings-

saker 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.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 7. juni 2004

Magnhild Meltveit Kleppa

leder

Signe Øye

ordfører

B.

Stortinget ber Regjeringen snarest utrede og endre regelverket slik at det er et vilkår for familiegjenforening til Norge at kvinnen er sikret lik rett til skilsmisse i ekteskapskontrakten.

C.

Stortinget opphever anmodningsvedtak nr. 612 av 19. juni 2003.

D.

Stortinget ber Regjeringen om å utrede hvorvidt domstolene, og ikke Utlendingsdirektoratet, skal fatte vedtak om utvisning i de saker hvor brudd på straffeloven krever en rettskraftig avgjørelse i form av endelig dom ved domstolene.

E.

Stortinget ber Regjeringen om å sette av økte ressurser knyttet til tilbudet om individuell veiledning relatert til saker som kan inkludere kjønnsrelatert forfølgelse.