



# Innst. 459 L

(2012–2013)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 154 L (2012–2013)

### Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (misbruk av aupairordningen mv.)

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Endringene gjelder forvaltningstiltak mot vertsfamilier som misbruker aupairordningen (karantene), utvisning som følge av straffbar handling begått før innvilgelse av førstegangstillatelse og iverksettelse av vedtak for EØS-borgere med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111. De to førstnevnte endringsforslagene har vært på høring. Se proposisjonen for oversikt over høringsinstanser og deres syn.

### 1.2 Forvaltningstiltak mot vertsfamilier som misbruker aupairordningen (karantene)

#### 1.2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

I 1969 ble aupairordningen definert som kulturutveksling i Europarådets avtale om ansettelse [av] «au pair» av 24. november 1969 (Europarådets avtale om au pair) artikkel 2 nr. 1. Norge ratifiserte avtalen 29. april 1971 og er bundet av den. Avtalen nedfeller blant annet at au pairer skal ha tid til å gå på språkkurs og arbeide maksimalt fem timer per dag.

Etter at Norge ratifiserte Europarådets avtale om au pair, har mye endret seg hva angår kjønnsroller og likestilling, regulering av arbeidsinnvandring og

internasjonale migrasjonsstrømmer. Antallet personer som får innvilget oppholdstillatelse som au pair i Norge har økt, og dagens au pairer kommer i større grad fra fattigere og mindre utviklede land enn Norge. Det vises i proposisjonen til at departementet derfor har foretatt en gjennomgang av aupairordningen og sett behov for å foreta endringer i regelverk og praksis. Forslaget om karanteneordning er ett av flere tiltak som har som formål å styrke kulturaspektet og forhindre at au pairer utnyttes som billig arbeidskraft. Departementet ga 22. desember 2011 en instruks til Utlendingsdirektoratet (UDI) (GI-12/2011), der UDI ble bedt om å iverksette ulike endringer i aupairordningen. Videre trådte en ny forskriftsbestemmelse i kraft 1. juli 2012. Det er også opprettet en uavhengig informasjons- og veiledningstjeneste for au pairer.

#### 1.2.2 Gjeldende rett

Det følger av forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) § 6-25, jf. utlendingsloven § 26, at en utlending kan få oppholdstillatelse som au pair i Norge i til sammen to år når kontrakten tilfredsstiller vilkår fastsatt av UDI om blant annet oppgavens art og omfang, lommepenger, kost og losji og fridager. Det er et vilkår at formålet med oppholdet er kulturutveksling. Av UDIs rundskriv RS 2012-015 om oppholdstillatelse til au pair følger det at vertsfamilien må ha god kjennskap til det norske samfunnet og bestå av et ektepar, partnere eller samboere med eller uten barn, eller enslig forelder med barn. Som gjenyttelse for oppholdet i vertsfamilien utfører au piren visse oppgaver som lettere husarbeid, pass av barn mv. Au piren må være mellom 18 og 30 år og skal ha anledning til å delta i norskopplæring.

Etter gjeldende rett er det ikke adgang til å ilegge karantene overfor vertsfamilier som bryter vilkårene

for aupairopphold. Utlendingsloven § 63 åpner imidlertid for å trekke oppholdstillatelsen tilbake ved brudd på vilkårene for slik tillatelse. Dessuten kan den som gjør bruk av en utlendings arbeidskraft når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse etter loven, straffes med bot eller fengsel inntil to år, jf. utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a. Utlendingen selv kan også straffes med bot eller fengsel i inntil seks måneder eller begge deler dersom vedkommende har arbeidet uten å ha oppholdstillatelse som gir rett til arbeid, jf. utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a, jf. § 55 første ledd. Bestemmelsen gjelder også for au pairer.

Den 19. juni 2012 ble det vedtatt en endring i utlendingsforskriften § 6-25 om at UDI fastsetter vilkår om blant annet oppgavens art og omfang, lompepenger, kost og losji og fridager. Formålet med forskriftsendringen var å synliggjøre hva det stilles vilkår om for å få oppholdstillatelse som au pair og hva som følgerig kan utgjøre et vilkårsbrudd og medføre illeggelse av karantene.

#### SÆRLIG OM KARANTENEORDNINGEN FOR ARBEIDSGIVERE

Utlendingsloven har en særskilt bestemmelse om adgang til karantene for arbeidsgivere. Utlendingsloven § 27 femte ledd første punktum lyder:

«Dersom en arbeidsgiver i forhold til sine utenlandske arbeidstakere grovt eller gjentatte ganger bryter regler gitt i eller i medhold av loven her som skal verne om arbeidstakers lønns- eller arbeidsvilkår, kan Utlendingsdirektoratet treffe vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse for å utføre arbeid hos vedkommende arbeidsgiver.»

Utlendingsloven § 27 femte ledd kommer ikke til anvendelse overfor vertsfamilier eller au pairer, da begrepet «arbeidsgiver» ikke omfatter vertsfamilier og begrepet «arbeidstaker» ikke omfatter au pairer. Det pekes i proposisjonen på at selv om aupairordningen har elementer av arbeid, er formålet med ordningen kulturutveksling.

#### 1.2.3 Andre lands rett

Det gis i proposisjonen kapittel 2.3 en oversikt over andre lands rett, herunder dansk, svensk, finsk og nederlandsk rett.

#### 1.2.4 Forholdet til menneskerettigheter

Ileggelse av karantene overfor en vertsfamilie som bryter vilkårene for aupairtillatelse skal hindre misbruk av au pairer, tvangsarbeid, menneskehandel og andre straffbare forhold. Ileggelse av karantene anses som et tillatt inngrep etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8.

Det kan anføres at karanteneordningen har en pønalt side og vil kunne oppfattes som en form for straff for den aktuelle vertsfamilien. Departementet har derfor vurdert om illeggelse av karantene på grunnlag av ilagt straff for straffbare forhold kan innebære et brudd på forbudet mot dobbeltstraff, jf. EMK Protokoll (P) 7 artikkel 4 nr. 1.

Forslaget kan ikke anses som gjentatt forfølgning av samme forhold. Formålet med reaksjonen er ikke pønalt, men å unngå overgrep mot en framtidig au pair. Adgangen til å ansette praktikant, dagmamma, barnevakt eller lignende fra Norge eller et annet EØS-land berøres ikke av forslaget.

Departementet mener derfor at forslaget om illeggelse av karantene på bakgrunn av en straffedom ikke vil være i strid med forbudet mot gjentatt straffefølgning.

#### 1.2.5 Bakgrunnen for og formålet med lovforslaget

Det fremgår av proposisjonen at de aller fleste høringsinstansene støtter forslaget om å opprette en ordning med forvaltningstiltak (karantene) overfor vertsfamilier som grovt eller gjentatte ganger bryter vilkår for oppholdstillatelse til au pair eller er ilagt straff eller særreaksjon for forhold begått mot en au pair. Departementet opprettholder forslaget om å endre utlendingsloven for å gi hjemmel for en slik ordning.

Hovedformålet med lovforslaget er å forhindre misbruk av au pairer. Avhengighetsforholdet mellom en au pair og dennes vertsfamilie gjør at au pairer kan være særlig utsatt for utnyttelse. Departementet mener at en karanteneordning kan motvirke misbruk av aupairordningen og hindre sosial dumping. Muligheten til å illegge karantene vil kunne bidra til å verne om au pairers rettigheter mht. oppgaver, boforhold og fritid.

Det pekes i proposisjonen på at et vedtak om karantene mot en vertsfamilie som bryter vilkårene eller er ilagt straff eller særreaksjon, vil bidra til å forhindre framtidige brudd på vilkårene for oppholdstillatelse til au pair og redusere risikoen for nye overgrep mot eventuelt framtidige au pairer hos den aktuelle vertsfamilien. Karantenebestemmelsen vil trolig også ha en preventiv effekt overfor andre vertsfamilier og dermed beskytte au pairer mot press fra vertsfamilier. Videre mener departementet at karantenebestemmelsen vil kunne medvirke til å bekjempe bruk av au pairer som ulovlig arbeidskraft samt hindre tvangsarbeid, menneskehandel og annen utnyttelse. Karantene er dessuten et tiltak som først og fremst rammer vertsfamilien og ikke au pieren.

Forslaget i proposisjonen er noe endret sammenlignet med forslaget i høringsbrevet 27. januar 2012, om grunnlaget for illeggelse av karantene og karante-

neperiodens lengde, men utover dette finner departementet det ikke hensiktsmessig å harmonisere forslaget med den danske ordningen, slik enkelte høringsinstanser har foreslått. Departementet viser blant annet til at det ikke anses hensiktsmessig med en ordning der karantene inntrer automatisk ved domfelte uten at det fattes et konkret vedtak.

Når det gjelder NTL Politiets, JURKs og Caritas' innspill om at karanteneordningen bør omfatte EØS-borgere, vises det i proposisjonen til at regelverket om oppholdstillatelse til au pair ikke gjelder for EØS-borgere. Utlendingsloven har særlige regler om retten til innreise og opphold for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, se lovens kapittel 13. Reglene om aupairopp hold i lovens kapittel 3, jf. forskriftens kapittel 6, gjelder derfor i utgangspunktet ikke for EØS-borgere (inkl. EFTA-borgere), men kun for tredjelandsborgere. EØS-borgere som arbeider i private hjem vil imidlertid være omfattet av regelverket for norske arbeidstakere. Det er ikke adgang til å lage særlige ordninger som ikke gjelder for norske arbeidstakere, men kun for EØS-borgere, som benytter seg av sin rett til å ta arbeid i Norge. Karanteneordningen kan derfor bare gjelde for vertsfamilier som har en au pair som er tredjelandsborger.

Når det gjelder MiRA-senterets spørsmål om hvilken instans som skal avdekke og ta tak i saker der karantene kan være aktuelt og Filipino Workers Organization (FWO)s bekymring for på hvilket grunnlag UDI skal kunne fatte vedtak om karantene, viser departementet til det som ble uttalt i høringsbrevet om at UDI må vurdere karantene dersom direktoratet mottar informasjon om brudd på vilkår for aupairopp hold. I tillegg vil det være naturlig at politiet varsler UDI ved mistanke om forhold som kan føre til illeggelse av karantene.

Høringsinstansenes innspill om andre forhold knyttet til aupairordningen, for eksempel ønske om tilsyn med au pairer i private hjem, endring av alderskriteriet, egenrapportering, behov for informasjonstelefon, vandelskontroll av vertsfamilien og evaluering og avvikling av aupairordningen i sin helhet, faller utenfor gjeldende lovforslag og kommenteres derfor ikke nærmere i proposisjonen. Departementet bemerker imidlertid at det er gjennomført en rekke tiltak.

## **1.2.6 Grunnlaget for illeggelse av karantene**

### **1.2.6.1 DEPARTEMENTETS VURDERING**

#### *Brudd på vilkårene i aupairordningen*

Departementet foreslår at ett av grunnlagene for å ilegge karantene skal være at vertsfamilien grovt eller gjentatte ganger bryter vilkår gitt i eller i med-

hold av utlendingsloven om oppholdstillatelse til au pair. Vilråene for oppholdstillatelse til au pair er nærmere regulert i UDIs rundskriv RS 2012-015 om oppholdstillatelse til au pair, jf. utlendingsforskriften § 6-25, jf. utlendingsloven § 26. Det vil også bli et vilkår for oppholdstillatelse til au pair at den aktuelle vertsfamilien ikke er ilagt karantene etter ny § 27 b i utlendingsloven.

Flere av høringsinstansene påpekte at forslaget i høringsbrevet krever for mye til at et brudd skal kunne regnes som «grovt». Departementet mener at bruddet må være av en viss alvorlighet for å kunne ilegge karantene, samtidig som det ikke er meningen at terskelen skal være så høy at det i praksis blir vanskelig å ilegge karantene. Ved vurderingen av hva som er grovt, må det ses hen til hvilket vilkår som er brutt, bruddets omfang og varigheten på bruddet. Dersom au pairen eksempelvis har utført vesentlig andre oppgaver hos vertsfamilien enn avtalt, som å jobbe i butikk eller utføre «svart» arbeid, vil det være klart tilstrekkelig for illeggelse av karantene. Det vil også kunne ses hen til om vilkåret om at formålet med oppholdet er kulturveksling er brutt, slik JURK påpeker. Departementet er videre enig med UNE og Caritas i at også tilfeller der au pairen har bodd hos en annen familie i deler av aupairperioden eller har fått utbetalt bare deler av lommepengene, kan være tilstrekkelig til at bruddet anses som grovt. Utover dette mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å gi en opplisting av relevante momenter, slik JURK foreslår, men viser til at dette vil fastlegges i praksis.

Vilkåret «gjentatte ganger» sikter til brudd som hver for seg ikke kan karakteriseres som et grovt brudd, men som til sammen er tilstrekkelig alvorlig. Det kan dreie seg om brudd på samme eller ulike vilkår. For øvrig viser departementet til det som framgår av høringsforslaget. Departementet antar at det i mange tilfeller vil kunne dreie seg om flere vilkårsbrudd når vedtak om forvaltningstiltak vurderes. Det må foretas en konkret, skjønnsmessig vurdering i den enkelte sak av om vilkårene «grovt» eller «gjentatte ganger» er oppfylt. Terskelen etter ny § 27 b er derfor ikke nødvendigvis sammenfallende med terskelen etter § 27 femte ledd om arbeidsgiverkarantene. Formidling av arbeidskraft til naboer og andre venner/bekjente vil kunne innebære brudd på vilkår om oppholdstillatelse til au pair, og vil også kunne anses å oppfylle vilkårene om «grovt eller gjentatte» brudd etter ny § 27 b.

Ved vurderingen av om vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, vises det i proposisjonen til at beviskravet vil være det samme som ellers ved forvaltningsavgjørelser, det vil si alminnelig sannsynlighetsovervekt.

### *Ilagt straff eller særreaksjon*

Det fremgår av proposisjonen at hensikten med å utvide forslaget til også å omfatte vertsfamilier som er ilagt straff eller særreaksjon for forhold begått mot en au pair, er å hindre at en ny au pair i den aktuelle vertsfamilien utsettes for straffbare forhold. Dette vil i tillegg kunne ha en preventiv effekt overfor andre vertsfamilier. Det ble i høringsbrevet vist til at avhengighetsforholdet mellom en au pair og vertsfamilien gjør at au pairer ofte kan være særlig utsatt for utnyttelse. Det vises i proposisjonen til at det videre vil kunne bli oppfattet som urimelig dersom straffbare forhold ikke omfattes av karanteneordningen når brudd på vilkår om arbeidstid, lommepenger osv. omfattes.

Forslaget innebærer at det kan fattes vedtak om karantene når en person i vertsfamilien er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold begått mot vertsfamiliens au pair. Det ble i høringsbrevet foreslått at det aktuelle straffebedet må kunne medføre fengselsstraff i mer enn tre måneder, uavhengig av den konkrete lengden på fengselsstraffen i dommen, og at det må foreligge en rettskraftig dom for forholdet. Departementet bemerket at et alternativ til å omfatte ileggelse av straff generelt, kan være at man i bestemmelsen uttrykkelig spesifiserer hvilke brudd som gir grunnlag for karantene.

Det vises i proposisjonen til at forslaget innebærer at ileggelse av straff eller særreaksjon skal danne grunnlag for karantene, uavhengig av om det er begått brudd på straffeloven eller straffebed i særlovgivningen. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å utvide grunnlaget for ileggelse av karantene ytterligere ved at det ut fra en helhetsvurdering av situasjonen kan ilegges karantene før det foreligger rettskraftig dom, slik POD foreslår, eller at det kan ilegges karantene ved brudd på andre lover selv om det ikke er ilagt straff eller særreaksjon, slik JURK foreslår.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser har kommentert at de er enige med departementet i at det er mest hensiktsmessig og fleksibelt å omfatte ileggelse av straff generelt, framfor å spesifisere hvilke straffebed som omfattes. Med en slik regulering utelukker man at det dukker opp nye situasjoner man ikke forutså ved vedtagelse av bestemmelsen. Det straffbare forholdet må imidlertid være begått mot en person som var au pair hos den aktuelle vertsfamilien på gjerningstidspunktet, og det aktuelle straffebedet må kunne medføre fengselsstraff i mer enn tre måneder. Eksempelvis kan utnyttning, tvangsarbeid og menneskehandel omfattes. Au paires vil i mange tilfeller være fornærmet i straffesaken.

Det fremgår av proposisjonen at hvis en person i vertsfamilien er ilagt straff i henhold til utlendingsloven § 108 (brudd på utlendingsloven), må utlendingen

gen som er utsatt for de straffbare handlingene ha vært au pair hos vedkommende for at vertsfamilien skal kunne ilegges karantene. Dette vil kunne omfatte en situasjon der vertsfamilien ved falske forespeilinger forleder au paires til å reise til Norge, jf. utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav c.

Straffebruddet må kunne føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder, på samme måte som utlendingsloven § 66 første ledd om utvisning på bakgrunn av straffbare forhold. Videre må den straffedømte personen være en person i vertsfamilien, det vil si en av eller begge vertsforeldrene. Departementet er enig med JURK i at karantene må gjelde begge vertsforeldrene, ikke bare den som signerer kontrakten, slik at begge parter vil være omfattet av karantenen ved et eventuelt samlivsbrudd. Det innebærer at etter et eventuelt samlivsbrudd vil ingen av partene kunne ha au pair i karanteneperioden.

Departementet har vurdert om overgrep begått av noen i vertsfamiliens øvrige familie eller omgangskrets bør omfattes av forslaget, slik enkelte av høringsinstansene har foreslått. Departementet har kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig, blant annet fordi dette normalt vil være utenfor vertsfamiliens kontroll og dermed vil være vanskelig å praktisere. Videre er det etter dagens praksis bare vertsforeldrene som omfattes av begrepet «vertsfamilie» og som signerer kontrakten med au paires.

I henhold til høringsforslaget er det ikke tilstrekkelig at en person i vertsfamilien har status som siktet eller tiltalt for et straffbart forhold begått mot au paires for å fatte vedtak om ileggelse av karantene. Flere høringsinstanser har imidlertid ment at det bør være adgang til å ilegge karantene eller avslå en søknad om oppholdstillatelse til au pair før rettskraftig dom.

Departementet fastholder forslaget om at det må foreligge en rettskraftig dom for at det skal kunne fattes vedtak om karantene. Dette er et objektivt konstaterbart vilkår, og først på dette tidspunktet vil det være avklart om vertsfamilien dømmes for de aktuelle straffbare forholdene. Departementet er enig i at det er uheldig om det innvilges oppholdstillatelse til en ny au pair mens det pågår en straffesak. Ut ifra det forventet begrensede saksomfanget er det per i dag likevel ikke hensiktsmessig å innføre en lov hjemmel for å kunne avslå en søknad om oppholdstillatelse for å være au pair på samme måte som det er adgang til å avslå en søknad om oppholdstillatelse til ektefelle der det er fare for mishandling, med tilhørende bestemmelse om vandelskontroll. Departementet vil i stedet innta en hjemmel i utlendingsforskriften slik at UDI kan stille behandlingen av søknaden i bero inntil det er avklart om vertsfamilien skal ilegges karantene eller ikke.

Dersom vilkårene i ny § 27 b er oppfylt, kan UDI av eget tiltak treffe enkeltvedtak om at det ikke skal

innvilges oppholdstillatelse til au pair hos vedkommende vertsfamilie. Vedtaket om karantene vil på vanlig måte kunne påklages til Utlendingsnemnda, jf. utlendingsloven § 76 første ledd.

Det vises i proposisjonen til at departementet antar at UDI vil fange opp de få sakene som er aktuelle for ileggelse av karantene på bakgrunn av straff, slik at det per i dag ikke anses hensiktsmessig å gi særskilte retningslinjer om politiets plikt til å varsle utlendingsmyndighetene når det foreligger forhold som kan medføre karantene. Dette kan endres når man får erfaring med bruken av karantenebestemmelsen. Ved forespørsel kan politiet gi opplysninger til UDI uten hinder av taushetsplikten. Dette følger i dag av straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5, som gir hjemmel for at opplysninger kan gjøres kjent for andre offentlige organer når formålet er å forebygge lovovertrедelser eller å hindre at virksomhet blir utøvd på uforsvarlig måte. Når ny politiregisterlov trer i kraft, vil lovens § 30 gi hjemmel til at UDI kan innhente informasjon fra politiet. I tillegg gir politiloven § 24 fjerde ledd nr. 2 politiet adgang til å gjøre opplysninger kjent for andre offentlige myndigheter når formålet er å forebygge eller avverge straffbare handlinger.

### 1.2.7 Karantenepriodes lengde

Departementet foreslår i proposisjonen at det kan ilegges karantene for en periode på ett, to eller fem år for brudd på vilkår for oppholdstillatelse til au pair. Ved ilagt straff eller særreaksjon kan det ilegges karantene for en periode på ett, to, fem eller ti år. Departementet mener at muligheten til å kunne ilegge en karantenetid av forholdsvis lang varighet vil kunne ha en preventiv effekt, og at det vil være rimelig med en karantenepriode på fem eller ti år i de mest alvorlige tilfellene av brudd på henholdsvis regelverket for aupairtillatelse og straffelovgivningen.

Lengden på karanteneprioden i det enkelte tilfellet beror på en konkret helhetsvurdering der blant annet type vilkår som er brutt, hvor alvorlig bruddet er, hvor mange ganger vilkåret er brutt og over hvor lang tid bruddet har pågått, er relevante momenter. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig at det i regelverket settes to år som et utgangspunkt for lengden, slik UD foreslår, men at dette vurderes konkret i hvert tilfelle. Dersom au paires ikke bor hos vertsfamilien, jobber et betydelig høyere antall timer enn avtalt, utfører vesentlig andre oppgaver enn hva som er avtalt eller ikke får utbetalt lommepenger, vil dette klart kunne gi grunnlag for å ilegge fem års karantene. Den nærmere vurderingen av karantenepriodes lengde må fastlegges i praksis.

## 1.3 Utvisning som følge av straffbar handling begått før innvilgelse av førstegangstillatelse

### 1.3.1 Gjeldende rett

Utlendinger som har sonet eller er ilagt straff for straffbare handlinger, kan utvises fra Norge etter bestemmelsene i utlendingsloven §§ 66 til 72.

Lovens § 66 regulerer utvisning av utlendinger som ikke har oppholdstillatelse, § 67 regulerer utvisning av utlendinger som har midlertidig oppholdstillatelse og § 68 regulerer utvisning av utlendinger som har permanent oppholdstillatelse. Hovedforskjellen på bestemmelsene er at kravet til strafferamme for det straffbare forholdet som er begått, er høyere jo sterkere tilknytning utlendingen har til Norge.

Dersom en utlending med midlertidig oppholdstillatelse begikk et straffbart forhold før vedkommende fikk midlertidig oppholdstillatelse, fastsetter § 67 annet ledd at § 66 første ledd bokstav b og c gjelder tilsvarende. Kravet til strafferamme for å kunne utvise senkes da fra «mer enn ett år» til «mer enn tre måneder». Dersom en utlending med permanent oppholdstillatelse begikk en straffbar handling før vedkommende fikk permanent oppholdstillatelse, fastsetter § 68 annet ledd at § 67 første ledd bokstav a og b gjelder tilsvarende. Det innebærer at strafferammen for å kunne utvise senkes fra «to år eller mer» til «mer enn ett år».

Gjeldende regelverk gir imidlertid ikke en klar anvisning om hvilken lovbestemmelse utvisningsspørsmålet skal vurderes etter dersom en utlending med permanent oppholdstillatelse begikk en straffbar handling før vedkommende fikk sin første midlertidige oppholdstillatelse.

Gjeldende regelverk åpner for å tilbakekalle en innvilget permanent oppholdstillatelse dersom utlendingen har holdt tilbake opplysninger om dom for straffbare forhold ved søknad om permanent oppholdstillatelse. En utlending som er domfelt for straffbare forhold, plikter å opplyse om dette ved søknad om oppholdstillatelse. Dersom dette ikke er gjort, kan tillatelsen tilbakekalles på bakgrunn av at innvilgelsen er basert på uriktige opplysninger, jf. utlendingsloven § 63. Det kan deretter vurderes utvisning etter § 66.

### 1.3.2 Departementets vurderinger

Departementet foreslår å endre utlendingsloven § 68 annet ledd for å tydeliggjøre at en utlending som har begått en straffbar handling før vedkommende fikk innvilget førstegangstillatelse (midlertidig oppholdstillatelse), ikke skal ha noen utvidet beskyttelse mot utvisning i tilfeller der det straffbare forholdet først oppdages etter at vedkommende har fått permanent oppholdstillatelse.

I høringsbrevet ble det vist til Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s.291:

«Selv om utlendingen har fått innvilget permanent oppholdstillatelse, skal ikke vedkommende kunne påberope det utvidede utvisningsvernet dersom den straffbare handlingen fant sted forut for at permanent oppholdstillatelse ble innvilget. [...] Når en utlending med midlertidig oppholdstillatelse vet at han eller hun har begått en straffbar handling, kan vedkommende for øvrig ikke ha noen berettiget forventning om et utvidet vern mot utvisning, selv om vedkommende i ettertid får innvilget permanent oppholdstillatelse.»

Departementet presiserte i høringsbrevet at det likevel er et vilkår at utlendingen blir dømt for handlingen før utvisning kan vurderes.

Personer med permanent oppholdstillatelse har i utgangspunktet et sterkere vern mot utvisning enn personer med midlertidig oppholdstillatelse fordi de antas å ha en sterkere tilknytning til Norge. Det viser seg ved at utvisning på grunnlag av straffedømte forhold har høyere krav til strafferamme for utlendinger med permanent oppholdstillatelse enn for utlendinger med eller uten midlertidig oppholdstillatelse. Det avgjørende skjæringspunktet for om utlendingen er omfattet av det utvidede vernet mot utvisning, er tidspunktet for når den straffbare handlingen ble begått, ikke tidspunktet for når utlendingen ble ilagt straff.

Forslaget i proposisjonen innebærer at en utlending som har permanent oppholdstillatelse og som begikk en straffbar handling før vedkommende fikk innvilget sin første oppholdstillatelse, vil ha det samme vern mot utvisning som en utlending uten oppholdstillatelse.

Når det gjelder Advokatforeningens innvendinger mot lovforslaget, bemerker departementet i proposisjonen at forslaget ikke innebærer noen endring av dagens rettstilstand, men at forslaget kun er en tydeliggjøring av hjemmelsgrunnlaget i loven. Etter lovens § 70 skal det i alle utvisningssaker foretas en vurdering av om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal videre barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det pekes i proposisjonen på at forholdsmessighetsvurderingen sikrer at alvorligheten av det straffbare forholdet og utlendingens tilknytning til riket vil bli vurdert. Hva slags straffbar handling det er snakk om, hvor lang tid som er gått siden handlingen skjedde og øvrige individuelle omstendigheter er relevante momenter ved vurderingen av om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak. Departementet mener derfor at behovet for en konkret vurdering av utlendingens situasjon er tilstrekkelig ivaretatt ved den forholdsmessighetsvurdering som skal foretas i alle saker.

Departementet viser ellers til at alle utlendinger som vurderes utvist, etter lovens § 81 har rett til å framlegge sine synspunkter så snart som mulig og under enhver omstendighet før det treffes vedtak i saken. Hensynet til kontradiksjon er dermed ivaretatt og vil ikke bli svekket ved forslaget, slik Advokatforeningen synes å anta.

#### **1.4 Iverksettelse av vedtak for EØS-borgere med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111**

Utlendingsloven § 111 gir EØS-borgere oppholdsrett i Norge i inntil tre måneder (seks måneder dersom personen er arbeidssøkende), så fremt personen har identitetskort eller pass og ikke utgjør en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger.

Utlendingsloven § 90 første ledd slår fast at «[v]edtaket om bortvisning eller utvisning av en utlending som ikke har oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter kapittel 13, eller en nordisk borger som ikke har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder, kan iverksettes straks».

Ordlyden kan fortolkes slik at bortvisnings- og utvisningsvedtak overfor personer med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 i utlendingslovens kapittel 13 ikke kan iverksettes straks. Det har imidlertid ikke vært tilsiktet at bestemmelsen skal forstås på en måte som hindrer at de aktuelle vedtakene kan iverksettes straks. Dette følger forutsetningsvis av Prop. 30 L (2009–2010). Departementet foreslår i proposisjonen at utlendingsloven § 90 første ledd presiseres for å tydeliggjøre at bortvisnings- og utvisningsvedtak rettet mot en utlending med oppholdsrett etter lovens § 111 kan iverksettes straks.

Departementet bemerker at Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF artikkel 30 nr. 3 åpner for at bortvisnings- og utvisningsvedtak for den aktuelle gruppen kan iverksettes straks. Det skal i utgangspunktet settes en frist på minst én måned for å forlate landet etter et utvisningsvedtak. Det kan imidlertid gjøres unntak fra dette utgangspunktet i «behørig begrunnede hastetilfeller». I saker der EØS-borgere kommer til Norge og begår kriminalitet kort tid etter innreise, vil det være få hensyn som taler mot at bortvisnings- og utvisningsvedtak kan iverksettes straks. Utlendingen vil som hovedregel ikke ha tilknytning til Norge, og de samme hensynene som taler for utvisning, vil også tale for en rask effektivering av vedtaket. Det vil stride mot formålet med bortvisnings- og utvisningsbestemmelsene i utlendingsloven §§ 121 og 122 dersom utvisningsvedtakene ikke kan effektueres straks. Det vises til at bortvisning eller utvisning av en EØS-borger begrunnes med hensynet til offentlig orden eller sikkerhet.

Departementet foreslår at det i utlendingsloven § 90 første ledd føyes til at «[v]edtaket om bortvisning

eller utvisning av en utlending med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 kan iverksettes straks.»

## **1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser**

### **1.5.1 Forvaltningstiltak mot vertsfamilier som misbruker aupairordningen (karantene)**

Erfaring fra en tilsvarende karanteneordning i Danmark har vist at karantene ilegges i veldig få saker. Det vises i proposisjonen til at det derfor er grunn til å tro at få saker vil bli vurdert for karantene også i Norge. Det vil være UDI som foretar vurderingen av om vilkårene for illeggelse av karantene er oppfylt. Dette innebærer at UDI må vurdere karantene dersom direktoratet mottar informasjon om brudd på vilkår for aupairopphold. Dette vil dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

UDI har per i dag ikke tekniske løsninger for å fatte vedtak om karantene eller varsle saksbehandlere om at en vertsfamilie har fått karantene. Inntil dette eventuelt er på plass, må derfor direktoratet behandle disse sakene manuelt. Dette innebærer en risiko for at saker ikke blir fanget opp og at statistikken på området blir mer usikker. Ettersom det forventes at få saker vil bli vurdert for karantene, mener departementet det likevel vil være hensiktsmessig å innføre lovbestemmelsen. Dersom det skal lages en ny teknisk løsning for registrering av karantene overfor vertsfamilier, vil det bli håndtert i den ordinære budsjettprosessen.

Departementet antar at forslaget ikke vil medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Eventuelle merutgifter vil kunne dekkes innenfor eksisterende budsjettammer.

### **1.5.2 Utvisning som følge av straffbar handling begått før innvilgelse av førstegangs-tillatelse**

Forslaget innebærer ingen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

### **1.5.3 Iverksettelse av vedtak for EØS-borgere med oppholdsrett etter § 111**

Forslaget vil ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Endringen innebærer en presisering i loven og gir uttrykk for etablert praksis.

## **2. Komiteens behandling**

Komiteen avholdt 27. mai 2013 høring i saken, der Caritas og JURK møtte.

## **3. Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Lise Christoffersen, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Øyvind Halleraker og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Prop. 154 L (2012–2013) om endringer i utlendingsloven (misbruk av aupairordningen mv.)

### **3.1 Forvaltningsvedtak mot vertsfamilier som misbruker aupairordningen (karantene)**

Komiteen viser til at formålet med aupairordningen er å gi mulighet for internasjonal kultur- og språkutveksling på et mellommenneskelig nivå, ved at unge mennesker bor hos en norsk familie. Til gjengjeld bidrar au pairen med nærmere definerte tjenesteytelser som lettere husarbeid og barnepass for vertsfamilien.

Komiteen viser til at aupairordningen er vel innarbeidet, og etter hvert forholdsvis detaljert regulert, senest med gjeldende bestemmelser som trådte i kraft 1. juli 2012.

Komiteen ser behovet for at det stilles betingelser om at forholdet ikke er, eller utvikler seg til å bli, en utnyttelse av au parene som billig, ufaglært arbeidskraft.

Komiteen konstaterer at det etter gjeldende rett ikke er adgang til å treffe forvaltningsvedtak mot vertsfamilier som bryter vilkårene for aupairopphold.

Komiteen mener det vil være et bidrag til å verne om en lojal bruk av aupairordningen at det gis mulighet for forvaltningsvedtak for å motvirke misbruk, mot vertsfamilier som bryter vilkårene for oppholdstillatelse. Slik sett vil en også kunne forebygge bruk av ulovlig arbeidskraft, motvirke at hjemmene blir en arena for tvangsarbeid og i verste fall menneskehandel. Komiteen deler departementets syn på at karantenebestemmelser rettet mot vertsfamilien vil kunne virke preventivt, mens tilfeller av menneskehandel vil måtte straffeforfølges på ordinær måte uansett i hvilken sammenheng det skulle forekomme.

Komiteen mener at forslagene til sanksjoner er lagt på et rimelig nivå, så lenge det er snakk om brudd på de spesifikke vilkårene for oppholdstillatelse i forbindelse med aupairopphold.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre-

parti og Senterpartiet, mener det i prinsippet kunne vært ønskelig med et felles nordisk regelverk på området, men anser det lite hensiktsmessig slik reglene er utformet i de andre nordiske landene i dag. Verken Finland eller Sverige har bestemmelser om karantene. De danske reglene inneholder bestemmelser om automatisk karantene på bakgrunn av domfellelse, men også om at utlendingsmyndighetene kan fatte vedtak om karantene når nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Flertallet støtter derfor regjeringens forslag om at Utlendingsdirektoratet (UDI) må fatte vedtak om karantene i alle saker, for å forhindre at det innvilges oppholdstillatelse for å være au pair i en familie som har karantene på bakgrunn av en straffedom.

Flertallet viser videre til at karantene er en forvaltningsmessig reaksjon, som det bør knyttes et vedtak til. Vertsfamilien det gjelder, får da informasjon om vedtaket, innholdet i det og hva det innebærer å være ilagt karantene. De får også mulighet til å klage. Innholdet i karantenen lar seg dermed lettere etterprøve og kontrollere (notoritet). Det er gode grunner som taler for å ha samme løsning for illeggelse av karantene, uansett om karantenen ilegges for brudd på vilkårene for aupairhold eller på bakgrunn av straffbare forhold. I tillegg viser flertallet til de praktiske fordelene dette gir for å føre statistikk og følge med på bruken av karantene overfor vertsfamilier.

Flertallet viser til at spørsmål om karantene for manglende innbetaling av skatt ble reist både i høringsrunden og i Stortingets egen høring. Flertallet støtter regjeringens vurdering om at det ikke anses hensiktsmessig at slike lovbrudd dekkes av bestemmelsene i forslag til ny § 27 b. Det er kun brudd på vilkår gitt i eller i medhold av utlendingsloven (dvs. utlendingsregelverket, ikke skattelovgivning e.l.) eller ilagt straff for forhold begått mot au pairen (au pairen vil ofte være fornærmet i straffesaken) som bør gi grunnlag for karantene. Flertallet viser dessuten til punkt 2.1. i proposisjonen, der det redegjøres for at UDI og skatteetaten sammen er blitt bedt om å se på behovet for å utarbeide informasjonsmateriell om skatt, rettet mot vertsfamilier og au paires.

Flertallet viser til at det har vært vurdert om overgrep begått av andre i vertsfamiliens familie eller omgangskrets, også kan medføre karantene. Flertallet støtter regjeringens vurdering av at dette ikke er hensiktsmessig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil likevel anse det som fordelaktig at man på dette området søker å tilstrebe en felles nordisk rettstilstand, slik at Norden for 3.-landsborgere vil

fremstå samlet med like regler for å motvirke migrasjon på grunnlag av en illojal bruk av ordningen, og for å motvirke utnyttelse etter ankomst.

Disse medlemmer konstaterer at Sverige og Finland ennå ikke har utviklet tilsvarende regelverk som i Norge og Danmark, men at det inntil det skjer kan være en fordel å samordne forvaltningsvedtakenes sanksjonsbestemmelser med Danmark. Med jevne mellomrom etterlyses et sterkere nordisk engasjement i å utvikle like rettsregler for å løse likeartede problemer i de respektive nordiske land. Disse medlemmer anser dette området for å være velegnet for å utvikle konsistente nordiske bestemmelser, og anser en tilnærming til de danske reglene som en måte å begynne dette arbeidet på, ettersom de i utgangspunktet også ligner meget på departementets forslag. Dette innebærer at UDI vil kunne ilegge en vertsfamilie toårig karantene ved grove brudd på oppholdsvilkårene, mens karantene på henholdsvis 5 og 10 år (for visse straffbare forhold begått mot au pairen) kan iverksettes automatisk som følge av domfellelse, uten at det fattes forvaltningsvedtak av UDI.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil i tillegg påpeke at det er et forhold som ikke er berørt i lovforslaget, men som ifølge organisasjonen Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) i høy grad er relevant for situasjonen til au paires og som har rammet mange.

Ifølge skattebetalingsloven § 5-4 er det au paires vertsfamilie som er ansvarlig for innbetaling av skatt for au pairen. Når dette ikke er blitt gjort, vil kravet om innbetaling av skatt rettes mot au pairen. I mange tilfelle vil au pairen ikke ha noen mulighet for å kunne kontrollere om trukket skatt faktisk blir innbetalt til ligningsmyndighetene, og vil så kunne havne i en situasjon der man får et relativt høyt skattekrav, målt i forhold til egne midler. Au pairen vil dermed kunne straffes for noe arbeidsgiver er skyld i.

Disse medlemmer mener på grunnlag av det ovennevnte at eventuelle sanksjoner må rettes mot arbeidsgiver og ikke mot arbeidstaker. Disse medlemmer vil derfor foreslå at arbeidsgivers ansvar for innbetaling av skatt presiseres i lovteksten og at dette følges opp av en straffereaksjon på linje med det som ellers er foreslått i utlendingsloven § 27 b.

Disse medlemmer vil også påpeke et annet forhold, nemlig at overgrep mot au paires kan utføres av andre enn vertsfamilien og at det er vertsfamiliens plikt å bidra til å hindre at dette skjer. Brudd på alminnelig aktsomhet bør kunne rammes av en straffereaksjon.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:



«I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endring:

Ny § 27 b skal lyde:

§ 27 b Tiltak ved brudd på vilkårene for oppholdstillatelse til au pair eller illeggelse av straff eller særreaksjon

Dersom en vertsfamilie grovt eller gjentatte ganger bryter vilkår gitt i eller i medhold av loven her om oppholdstillatelse til au pair, kan Utlendingsdirektoratet treffe vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse til au pair hos vedkommende vertsfamilie. Vedtaket skal gjelde for ett, to eller fem år, avhengig av forholdets art, omfang og varighet.

Det samme gjelder dersom en person i vertsfamilien er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder og forholdet er begått mot den som på gjerningstidspunktet var au pair hos vedkommende. I slike tilfeller kan vedtaket gjelde for opptil ti år.

Første ledd gjelder tilsvarende dersom vertsfamilien forsettlig eller grovt uaktsomt bryter plikter fastsatt i eller i medhold av skattebetalingsloven § 5-4 første og fjerde ledd.

Vedtaket etter første til tredje ledd berører ikke retten til opphold etter kapittel 13.»

Komiteen vil anse den avgrensning av personkretsen som skal kunne utløse en karantenesanksjon, som hensiktsmessig.

### **3.2 Utvisning som følge av straffbar handling begått før innvilgelse av førstegangstillatelse**

Komiteen deler departementets syn på at det er en svakhet at gjeldende regelverk ikke gir en klar anvisning på hvilken lovbestemmelse utvisningsspørsmålet skal vurderes etter, dersom en utlending med innvilget permanent oppholdstillatelse begikk en straffbar handling før vedkommende fikk sin første midlertidige oppholdstillatelse. Dermed tydeliggjøres det at det avgjørende tidspunktet er når den straffbare handlingen ble foretatt, ikke når den ble oppdaget. Komiteen støtter dette, ikke minst fordi det uansett skal tas i betraktning om utvisningen kan forsvares ut fra kravet til forholdsmessighet.

### **3.3 Iverksettelse av vedtak for EØS-borgere med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111**

Komiteen viser til ordlyden som sitert i proposisjonen, og som etter departementets oppfatning kan skape tvil om at utvisningsvedtak overfor personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 111 ikke kan iverksettes straks. Komiteen legger til grunn at presiseringen i den foreslåtte endringen på en klarere måte dekker lovgivers intensjon da loven ble vedtatt, og støtter derfor den nye formuleringen som en klargjøring.

## **4. Forslag fra mindretall**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

#### *Forslag 1*

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endring:

Ny § 27 b skal lyde:

§ 27 b Tiltak ved brudd på vilkårene for oppholdstillatelse til au pair eller illeggelse av straff eller særreaksjon

Dersom en vertsfamilie grovt eller gjentatte ganger bryter vilkår gitt i eller i medhold av loven her om oppholdstillatelse til au pair, kan Utlendingsdirektoratet treffe vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse til au pair hos vedkommende vertsfamilie. Vedtaket skal gjelde for ett, to eller fem år, avhengig av forholdets art, omfang og varighet.

Det samme gjelder dersom en person i vertsfamilien er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder og forholdet er begått mot den som på gjerningstidspunktet var au pair hos vedkommende. I slike tilfeller kan vedtaket gjelde for opptil ti år.

Første ledd gjelder tilsvarende dersom vertsfamilien forsettlig eller grovt uaktsomt bryter plikter fastsatt i eller i medhold av skattebetalingsloven § 5-4 første og fjerde ledd.

Vedtaket etter første til tredje ledd berører ikke retten til opphold etter kapittel 13.

## 5. Komiteens tilråding

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

### vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (misbruk av aupairordningen mv.)

#### I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

Ny § 27 b skal lyde:

§ 27 b *Tiltak ved brudd på vilkårene for oppholdstillatelse til au pair eller illeggelse av straff eller særreaksjon*

*Dersom en vertsfamilie grovt eller gjentatte ganger bryter vilkår gitt i eller i medhold av loven her om oppholdstillatelse til au pair, kan Utlendingsdirektoratet treffe vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse til au pair hos vedkommende vertsfamilie. Vedtaket skal gjelde for ett, to eller fem år, avhengig av forholdets art, omfang og varighet.*

*Det samme gjelder dersom en person i vertsfamilien er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold*

*som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder og forholdet er begått mot den som på gjerningstidspunktet var au pair hos vedkommende. I slike tilfeller kan vedtaket gjelde for opptil ti år.*

*Vedtaket etter første eller annet ledd berører ikke retten til opphold etter kapittel 13.*

§ 68 annet ledd skal lyde:

Dersom en straffbar handling ble begått før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse, gjelder § 67 første ledd bokstav a og b og annet ledd tilsvarende.

§ 90 første ledd skal lyde:

Vedtaket om bortvisning eller utvisning av en utlending som ikke har oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter kapittel 13, eller en nordisk borger som ikke har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder, kan iverksettes straks. Vedtaket om bortvisning eller utvisning av en utlending med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 kan iverksettes straks.

#### II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 10. juni 2013

**Aksel Hagen**

leder

**Michael Tetzschner**

ordfører



