



STORTINGET

Innst. 357 L

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 68 L (2017–2018)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningstatus mv.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingsloven og lov 16. juni 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven).

Det vises i proposisjonen til at det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket i landet på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold. Departementet foreslår at forhold som kan danne grunnlag for eksklusjon fra flyktningstatus, også skal danne grunnlag for utvisning i medhold av utvisningsreglene i utlendingsloven §§ 66 til 68. Nytt utvisningsgrunnlag medfører at utlendingen også vil kunne nektes oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 59 (krav til utlendingens vandel mv.). I proposisjonen foreslås i tillegg en endring i loven § 73 (om absolutt vern mot utsendelse), slik at det kan treffes vedtak om utvisning i disse tilfellene selv om vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt.

For øvrig foreslås det endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) § 7 nr.

2, slik at nytt utvisningsgrunnlag kan medføre innmelding i SIS.

Videre foreslås det i proposisjonen endringer i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b om fortsatt opphold etter samlivsbrudd til utlending som har blitt mishandlet i samlivsforholdet. Forslaget innebærer at bestemmelsen utvides til å omfatte mishandling utført av andre medlemmer av husstanden enn søkerens ektefelle eller samboer, og av svigerfamilie som ikke er en del av samme husstand.

1.2 Forslaget om eksklusjon som utvisningsgrunn

1.2.1 Bakgrunn

Forslaget til endringer følger opp gjennomføringspunkter i samarbeidsavtalen fra høsten 2013 mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre på utlendingsfeltet. Disse er gjengitt i regjeringens politiske plattform av 7. oktober 2013 (Sundvollen-erklæringen), jf. avtale av 28. februar 2014.

Det vises også i proposisjonen til tiltak 21 i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme om utvisning av utlendinger som har begått krigsforbrytelser mv., og til rapporten «Exclusion from Refugee Status» av Maria Bergram Aas.

Departementet mener det er god grunn til å foreta endringer i regelverket for å unngå at utlendinger som har begått så alvorlige handlinger at de vil kunne nektes flyktningstatus, gis oppholdstillatelse på annet grunnlag. Det er også gode grunner for at det gis adgang til å utvise utlendinger og ilegge innreiseforbud på dette grunnlaget.

Forslag til lovendringer har vært sendt på høring.

1.2.2 Gjeldende rett

1.2.2.1 ANERKJENNELSE SOM FLYKTNING

Etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a skal en utlending som har en «velbegrunnet frykt for forfølgelse» på grunn av nærmere bestemte grunner, etter søknad anerkjennes som flyktning. En utlending skal etter § 28 første ledd bokstav b også anerkjennes som flyktning dersom utlendingen, uten å være omfattet av konvensjonens flyktningbegrep, står i «reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet». Se proposisjonens pkt. 2.3.1 for nærmere omtale.

1.2.2.2 UTELUKKELSE FRA RETT TIL ANERKJENNELSE SOM FLYKTNING (EKSKLUSJON)

Selv om en utlending har beskyttelsesbehov, foreligger det ikke rett til anerkjennelse som flyktning dersom vedkommende omfattes av flyktningkonvensjonens eksklusjonsbestemmelser i artiklene 1D til 1F. Dette omtales gjerne som «eksklusjon». At utlendingen ikke har rett til anerkjennelse som flyktning, medfører likevel ikke uten videre at vedkommende har plikt til å forlate riket. Det folkerettslige vernet mot retur til de alvorligste formene for overgrep er absolutt, jf. nærmere omtale nedenfor.

I norsk rett er eksklusjon regulert i utlendingsloven § 31. Se proposisjonens pkt. 2.3.2 for nærmere omtale.

1.2.2.3 ABSOLUTT VERN MOT UTSENDELSE

Det følger av utlendingsloven § 73 annet ledd første punktum at en utlending ikke kan sendes til et område der vedkommende ville stå i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. loven § 28 første ledd bokstav b.

En utlending som har vernet mot utsendelse etter loven § 73 som sitt eneste grunnlag for opphold i Norge, kan gis midlertidig oppholdstillatelse inntil hinderet for utsendelse bortfaller, jf. § 74.

Se proposisjonens pkt. 2.3.3 for nærmere omtale.

1.2.2.4 UTVISNING

Reglene om utvisning står i utlendingsloven kapittel 8. Etter dagens regelverk er det ikke hjemmel for å utvise utlendinger med grunnlag i at de er ekskludert fra flyktningstatus.

Se proposisjonens pkt. 2.3.4 for omtale.

1.2.2.5 ADGANG TIL Å NEKTE EKSKLUDERTE UTLENDINGER OPPHOLD PÅ ANNET GRUNNLAG ENN ASYL (BESKYTTELSE)

Utlendinger som er blitt ekskludert fra flyktningstatus, kan i ettertid søke om andre typer tillatelser, for ek-

sempel familiegjengenforening med ektefelle eller barn. At søkeren er ekskludert fra flyktningstatus, innebærer ikke nødvendigvis at søknader om andre tillatelser kan avslås. Utlendingsloven § 59 (krav til vandel mv.) gir adgang til å avslå en søknad «dersom det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i loven».

En utlending som er ekskludert, vil i en del tilfeller også kunne utvises, for eksempel på grunn av ilagt straff eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Men dersom vedkommende ikke har sonet eller er ilagt straff for forholdet, eller straffen er ilagt for mer enn fem år siden, er det pr. i dag ikke grunnlag for utvisning av utlending som ellers kunne blitt ekskludert fra flyktningstatus. Da er det heller ikke anledning til å nekte oppholdstillatelse i medhold av loven § 59.

1.2.2.6 ANDRE LANDS RETT

I pkt. 2.3.6 i proposisjonen omtales andre lands rett – Sverige, Danmark, Storbritannia og Nederland.

1.2.3 Forslag om nytt utvisningsgrunnlag

Departementet opprettholder forslaget i proposisjonen om at en utlending som omfattes av reglene om utelukkelse i utlendingsloven § 31 første ledd bokstav a til c (tilsvarende flyktningkonvensjonen artikkel 1F), annet ledd (endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og som av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet) eller tredje ledd (forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner), skal kunne utvises etter nytt utvisningsgrunnlag i utlendingsloven §§ 66, 67 og 68.

Departementet mener det er uheldig at personer som har begått så alvorlige handlinger at de kan ekskluderes fra flyktningstatus, etter dagens regelverk ikke kan utvises eller nektes oppholdstillatelse. Dagens ordning strider etter departementets mening mot den alminnelige rettsoppfatning og undergraver asylinstituttets eksklusjonsregler.

I høringsinnspillene ble det av flere instanser vist til at forhold som gir grunnlag for eksklusjon, i de fleste tilfeller vil være sammenfallende med grunnlag for utvisning etter gjeldende utvisningsgrunnlag i loven § 66 første ledd bokstavene b og c og annet ledd bokstav b tredje og fjerde alternativ. Noen av høringsinstansene påpeker også at eksklusjonsreglenes formål ikke er å beskytte vertslandet mot farlige og kriminelle personer, men å utelukke dem fra de spesielle rettighetene man oppnår gjennom å ha status som flyktning. De samme påpeker videre at hensynet bak utvisning er innvandringsregulerende hensyn som kontroll og nødvendig tillit mellom søker og myndigheter, samt sikkerhetshensyn. Det blir vist til at det ved utvisning og adgang til å nekte opphold etter utlendingsloven § 126 om grunnleggende nasjo-

nale interesser mv. allerede gjøres en vurdering av om utlendingen er en fare for samfunnet per i dag.

Departementet er enig i at det kan forekomme tilfeller hvor gjeldende grunnlag for utvisning også dekker handlinger som nevnt i § 31. I mange av sakene som omfattes av eksklusjon, vil det imidlertid kunne dreie seg om tilfeller hvor utlendingen ikke er dømt for handlingen, eller at utlendingen har flyktet nettopp for å unngå straffeforfølgning i hjemlandet. I slike tilfeller er det etter gjeldende rett ikke et utvisningsgrunnlag. Videre er det ikke nødvendigvis slik at svært alvorlige handlinger som utlendingen har begått, innebærer en nåværende og fremtidig trussel som tilsier at vedkommende kan utvises av hensynet til «grunnleggende nasjonale interesser», jf. § 126. Det pekes i proposisjonen på at det likefullt er gode grunner for at slike handlinger skal kunne lede til utvisning der dette ikke fremstår som et uforholdsmessig tiltak.

På lik linje med enhver utvisningssak må det også her vurderes konkret hvorvidt utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

De foreslåtte utvisningsgrunnlagene omfatter både utlendinger som er ekskludert, og utlendinger som ville ha blitt ekskludert dersom vedkommende hadde søkt om beskyttelse ved ankomsten til Norge. Det er dermed ikke et vilkår at søkeren har søkt om beskyttelse eller har behov for beskyttelse (inklusjon) for at de foreslåtte utvisningsreglene skal komme til anvendelse.

Utvisning innebærer normalt at utlendingen meldes inn i SIS, slik at andre Schengen-land også får kunnskap om forholdet. Dette vil forhindre at utlendingen gis flyktningstatus i et annet land. Tvangsmidler, slik som bestemt oppholdssted og beslag av reisedokumenter, vil også kunne benyttes i disse sakene.

Når det gjelder innreiseforbudets lengde, har det vært noen kritiske høringsinnspill til forslaget om at dette som hovedregel skal gjøres varig i disse utvisningssakene. Departementet opprettholder sitt syn på innreiseforbudets lengde, fordi det etter loven § 31 vil være tale om handlinger som etter norsk lov ville ha hatt en høy strafferamme.

En viktig konsekvens av innføringen av et nytt utvisningsgrunnlag er at utlendinger som omfattes av forslaget, kan nektes oppholdstillatelse eller visum på annet grunnlag i henhold til loven § 59 og § 10. En søker som ville ha blitt ekskludert ved en søknad om beskyttelse, kan i dag omgå reglene for eksklusjon ved for eksempel å søke om oppholdstillatelse på annet grunnlag, slik som for eksempel familieinnvandring, uten at de ekskluderbare handlingene vil få betydning for hvorvidt tillatelse blir gitt. Utlendingsmyndighetene vil i henhold til forslaget om nytt utvisningsgrunnlag kunne avslå en søknad om oppholdstillatelse eller visum ved å konstatere at de objektive vilkårene for utvisning er

oppfylt. Dette vil ha den mest praktiske betydningen ved førstegangssøknader hvor utlendingen befinner seg utenfor Norge. Det vil da ikke være behov for samtidig å vedta utvisning av utlendingen. Det kan også tenkes saker hvor det vil være et uforholdsmessig tiltak å utvise utlendingen, men forholdsmessig å nekte tillatelse.

BEVISKRAV

De foreslåtte utvisningsgrunnlagene omfatter både utlendinger som er ekskludert, og utlendinger som kunne ha blitt ekskludert dersom vedkommende hadde søkt om beskyttelse. Det skal i henhold til forslaget være tilstrekkelig at det vurderes om det er «alvorlig grunn til å anta» at utlendingen har gjort seg skyldig i de nevnte handlingene, jf. § 31 første ledd. Det er myndighetene som har bevisbyrden, og det er tilsvarende beviskrav som ved en alminnelig eksklusjonsvurdering.

Dommerforeningens utvalg for offentlig rett påpeker i sitt høringsinnspill at departementet bør vurdere å gi klarere føringer for beviskravet i saker om utvisning etter eksklusjonskriteriene i § 31, enn det som er vist til i høringsnotatet.

Når det gjelder beviskravet, har departementet blant annet sett hen til forarbeidene til eksklusjonsbestemmelsen i § 31. Se nærmere omtale i proposisjonen. Departementet fastholder at det som utgangspunkt legges til grunn en alminnelig sannsynlighetsovervekt i utvisningssaker for forhold som nevnt i § 31. Når departementet velger å beholde formuleringen «alvorlig grunn til å anta» som beskrivelse av beviskravet, er dette for å synliggjøre at det er beviskravet definert i flyktningkonvensjonen som skal legges til grunn.

RETTE TIL RESPEKT FOR FAMILIELIVET

Departementet mener forslaget til nytt utvisningsgrunnlag ikke vil være i strid med hverken Grunnloven § 102 første ledd første punktum som beskytter retten til respekt for familielivet, eller EMK artikkel 8.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum kom inn ved grunnlovsreformen i mai 2014 og bygger blant annet på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. Se omtale i proposisjonen. Departementet legger til grunn at retten til respekt for familielivet etter Grunnloven § 102 ikke rekkes lenger enn EMK artikkel 8.

EMK artikkel 8 nr. 1 fastslår at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv. Bestemmelsen kan etter omstendighetene begrense myndighetenes adgang til å utvise utlendinger. Etter EMK artikkel 8 nr. 2 er inngrep likevel tillatt hvis det er foreskrevet ved lov, har et særlig formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Ved spørsmålet om den enkelte utvisning er «nødvendig», er statene av menneskerettighetsdomstolen

tillagt en skjønnsmargin. Høyesterett har tolket dette slik at det «avgjørende er om utvisningen på det grunnlag den har, står i et rimelig forhold til de negative virkninger den har for familieliv og privatliv», jf. Rt. 1996 s. 551. Vurderingen av om utvisning er «nødvendig» etter artikkel 8 nr. 2, er sammenfallende med forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven § 70.

Det vises i proposisjonen til at det må antas at det skal svært mye til før en utvisning som følge av at utlendingen har begått handlinger som kan føre til eksklusjon fra flyktningstatus, slik som blant annet forbrytelser mot freden, krigsforbrytelser eller alvorlige ikke-politiske handlinger, vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller dennes familie.

1.2.4 Vedtak om utvisning når utlendingen er vernet mot retur

Departementet fastholder i proposisjonen forslaget om å gjøre en endring i loven § 73 fjerde ledd, slik at det kan fattes vedtak om utvisning mot dem som er, eller kunne blitt, ekskludert fra flyktningstatus, selv om vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for utsendesvernet er bortfalt. I praksis vil det da kunne fattes vedtak om utvisning, men slik at det gis utsatt iverksettning på vedtaket. Utlendingen kan samtidig gis en tillatelse etter loven § 74 fram til vedkommende kan sendes ut av landet. Dette vil ivareta de praktiske konsekvensene ved at personen er utvist, men foreløpig ikke kan returnere til hjemlandet. Forslaget innebærer også at utvisningsvedtaket vil kunne registreres i SIS før iverksettelsen, slik at det framgår der at personen ikke skal gis tillatelse til innreise eller opphold i andre Schengen-land.

Departementet fastholder at forslaget til endring i § 73 fjerde ledd ikke vil være i strid med det absolutte vernet i EMK artikkel 3 mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling, i likhet med tilsvarende bestemmelse i § 126 femte ledd.

Enkelte av høringsinnspillene peker på at det er behov for en ytterligere endring, en mer generell hjemmel, i § 73 enn det departementet har lagt opp til i sitt høringsforslag, dette for å sikre at vernet mot utsendelse ikke er til hinder for at det kan fattes vedtak om utvisning der den straffbare handlingen er like alvorlig, men ikke omfattet av eksklusjonsreglene, for eksempel fordi handlingen er begått i Norge. Det pekes i proposisjonen på at et forslag om en mer generell hjemmel for å treffe vedtak om utvisning til tross for at vedkommende er vernet mot retur, imidlertid vil måtte utredes ytterligere, noe departementet vil vurdere og eventuelt komme tilbake til på et senere tidspunkt.

1.2.5 Utreisefrist

Departementet fastholder i proposisjonen forslaget om å endre utlendingsloven § 90 sjette ledd bokstav f slik at frist for utreise kan være kortere eller unnlates når

utvisningsgrunnlaget er eksklusjonsgrunner. Departementet mener det er viktig å tydeliggjøre at en utlending som kan utvises som følge av at vedkommende har begått så alvorlige handlinger at de kan føre til eksklusjon fra flyktningstatus, også kan anses å utgjøre en trussel mot offentlig orden og sikkerhet.

1.2.6 Endringer i SIS-loven

Departementet fastholder i proposisjonen forslaget om å endre SIS-loven § 7 nr. 2 til også å inkludere utvisning på grunnlag av ny § 66 første ledd bokstav g.

Forslaget innebærer at utlendinger som ikke har oppholdstillatelse, og som utvises fordi det foreligger omstendigheter som gjør at utlendingen kan ekskluderes etter § 31, vil kunne registreres i SIS. Utlendinger som utvises på samme grunnlag, men som har midlertidig eller permanent oppholdstillatelse, vil kunne registreres i SIS uten at det gjøres endringer i SIS-loven, jf. SIS-loven § 7 nr. 2.

1.2.7 Hvem skal omfattes av endringen – overgangsregler

I høringsnotatet la departementet til grunn at det er reglene på vedtakstidspunktet som skal anvendes. Departementet ba imidlertid om innspill fra høringsinstansene om behovet for eventuelle justeringer eller overgangsregler for å sikre at reglene er i tråd med Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.

Det følger av Grunnloven § 97 at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. Kjerneområdet er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen (egentlig tilbakevirkning). Etter omstendighetene vil også inngrep i etablerte rettigheter og posisjoner med virkning fremover i tid (uegentlig tilbakevirkning) kunne rammes av bestemmelsen. Det vises i proposisjonen til høyesterettspraksis.

Departementet har merket seg innspillene og foreslår i proposisjonen at de nye reglene som hovedregel skal gjelde saker som er til behandling når endringene trer i kraft. Det vil si at det er reglene på vedtakstidspunktet som skal anvendes. Dette vil gjelde fullt ut for nye søknader som behandles etter lovendringen.

Når det gjelder behandling av søknader om fornyelser av allerede gitte tillatelser, er det behov for overgangsregler. Her vil det kunne være ulike typetilfeller.

Spørsmålet om overgangsregler kan også være aktuelt for utenlandske borgere som er bosatt i Norge med en ordinær oppholdstillatelse, f.eks. en familieinnvandringsstillatelse, gitt før endringene trer i kraft. Da har beskyttelse og eventuelt eksklusjon ikke vært vurdert tidligere. Dersom det etter tidspunktet for ikrafttredelse av de nye utvisningsreglene skulle komme frem opplysninger om at vedkommende har vært delaktig i forbry-

telser slik som nevnt i utlendingsloven § 31, vil det oppstå spørsmål om hvilke regler som skal komme til anvendelse.

Departementet foreslår at de nærmere overgangsreglene fastslås i forskrift.

1.3 Forslag om utvidelse av mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven

1.3.1 Bakgrunn

Det vises i proposisjonen til at vold i nære relasjoner har et betydelig omfang og utgjør både et kriminalitets- og folkehelseproblem. Det foregår i departementets regi et kontinuerlig arbeid mot vold i nære relasjoner.

Personer som har opplevd vold i samlivsforholdet, og som har hatt en tillatelse som ektefelle eller samboer etter utlendingsloven §§ 40 eller 41, har etter søknad rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Utlendingsforvaltningen har i flere enkeltsaker mottatt søknad om fortsatt oppholdstillatelse etter samlivsbrudd fra personer som er utsatt for mishandling fra svigerfamilie eller andre medlemmer av husstanden i en storfamilie. Disse sakene omfattes ikke av gjeldende bestemmelse i utlendingsloven om oppholdstillatelse på grunn av mishandling i samlivsforholdet.

Tiltak 5 i regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020) om å utvide bestemmelsen om mishandling til å omfatte storfamilie, gjengis i proposisjonen.

Forslag om å utvide personkretsen i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b har vært sendt på høring.

1.3.2 Gjeldende rett

Personer som har opplevd vold i samlivsforholdet, og som har hatt en tillatelse som ektefelle eller samboer etter utlendingsloven §§ 40 eller 41, har etter søknad rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse, og beviskravet for mishandling er lavt.

Det er et vilkår at mishandlingen har skjedd «i samlivsforholdet». Dette innebærer at den som utøver mishandlingen, må være søkerens samlivspartner (ektefelle eller samboer). Der omstendighetene ikke omfattes av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, for eksempel fordi mishandlingen ikke er utført i samlivet, kan det vurderes om oppholdstillatelse skal gis etter utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge).

1.3.2.1 GRUNNLOVEN OG INTERNASJONALE FORPLIKTELSER

Grunnloven gir ingen regulering av retten til innvandring til riket. Enkelte grunnlovsbestemmelser vil likevel representere skranker på utlendingsrettens områ-

de, fordi rettighetene der som utgangspunkt gjelder alle som oppholder seg i Norge.

Retten til liv og forbud mot tortur mv. er nedfelt i Grunnloven § 93. Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale avtaler som forplikter staten til å beskytte egne borgere mot vold, overgrep og annen inhuman behandling.

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) trådte i kraft for Norges del 1. november 2017. Istanbul-konvensjonen har som mål å bekjempe vold mot kvinner gjennom forebygging, beskyttelse, straffeforfølgelse mv. Istanbul-konvensjonen artikkel 59 nr. 1 om selvstendig oppholdstillatelse pålegger partene å treffe tiltak som er nødvendige for å sikre at et offer etter søknad får selvstendig oppholdstillatelse dersom ekteskapet eller forholdet blir oppløst og situasjonen er svært vanskelig.

FNs barnekonvensjon, og særlig prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, kan også få betydning i saker om oppholdstillatelse i Norge.

1.3.2.2 ANDRE LANDS RETT OG EU

I proposisjonens pkt. 3.3.2 gis en omtale av andre lands rett og EUs direktiv om familieinnvandring.

1.3.3 Departementets vurdering

1.3.3.1 UTVIDELSE AV PERSONKRETSEN

Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b er tolket som at den som utøver mishandling, må være søkerens partner (ektefelle eller samboer). Bestemmelsen omfatter følgelig ikke personer som er utsatt for mishandling fra svigerfamilie eller andre medlemmer av samme husstand.

Dersom den voldsutsattes ektefelle eller samboer forholder seg passiv til vold som utøves av andre husstandsmedlemmer og ikke flytter ut av storfamilien sammen med sin voldsutsatte partner, innebærer denne avgrensningen i praksis at voldsutsatte i storfamilier med midlertidig tillatelse har valget mellom å bli i mishandlingssituasjonen eller å risikere å miste oppholdstillatelsen som følge av samlivsbrudd. Departementet er også kjent med at det kan forekomme tilfeller hvor søkeren ikke har bodd sammen med svigerfamilien, men har tett daglig kontakt og i disse situasjonene utsettes for forhold som kan karakteriseres som mishandling.

Departementet mener at denne avgrensningen har klart uheldige konsekvenser for en liten, men svært sårbar gruppe, og foreslår i proposisjonen å utvide gruppen mishandlere som omfattes av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

Det foreslås for det første å utvide bestemmelsen til å omfatte mishandling utført av andre medlemmer av samme husstand enn samlivspartneren. Begrepet «hus-

stand» presiseres slik at det også omfatter personer som bor i hver sin del av en generasjonsbolig, flermannsbolig mv. Begrepet bør, i tillegg til å omfatte personer som bor i samme bygning, også omfatte personer som bor i ulike boliger på samme gårdstun (hovedbygning og kår-bolig). Husstanden vil typisk omfatte personer i storfamilien, men kan også omfatte personer som ikke anses som familie.

For bedre å ivareta formålet med bestemmelsen om at en utlending ikke skal forbli i et skadelig samliv av frykt for å miste oppholdstillatelsen, foreslår departementet videre at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b utvides til også å omfatte svigerfamilie som ikke bor i samme husstand. Departementet mener at det vil være for vidtrekkende å omfatte all storfamilie.

Det kan også tenkes tilfeller hvor en utlending utsettes for overgrep av personer som bor et annet sted, og som ikke er del av svigerfamilien. Disse tilfellene vil ikke være omfattet av forslaget til endringer i utlendingsloven § 53.

Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b krever ikke at det foreligger sannsynlighetsovervekt for at søkeren eller søkerens barn har blitt mishandlet av samlivspartneren. Det stilles heller ikke krav om at forholdet er politianmeldt. Søkerens fremstilling skal legges til grunn dersom søkeren gir en troverdig forklaring om hva vedkommende har vært utsatt for. Det foreslås at tilsvarende beviskrav skal gjelde ved påstand om mishandling fra svigerfamilie eller andre medlemmer av husstanden.

Hvilken alvorlighetsgrad eller hvilket omfang de aktuelle krenkelsene må ha for å kvalifisere som mishandling, skal vurderes på samme måte som ved mishandling fra samlivspartneren.

Det sentrale hensynet er at utlendinger som utsettes for mishandling, ikke føler seg tvunget til å bli i mishandlingssituasjonen av frykt for å miste oppholdstillatelsen. Departementet har vurdert om det bør være et vilkår at samlivspartneren har forholdt seg passiv til mishandlingen/ikke har villet flytte ut av storfamilien sammen med søkeren. Departementet mener imidlertid at et slikt vilkår vil være bevismessig vanskelig å håndheve, og det vil svekke rettsvernet for personer som er utsatt for mishandling. Det bemerkes at etter gjeldende rett er det ikke et krav om årsakssammenheng mellom samlivsbruddet og mishandlingen.

Istanbul-konvensjonen artikkel 59 nr. 1 antas å ha et videre anvendelsesområde enn gjeldende regelverk etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, da den norske bestemmelsen ikke dekker mishandling utført av andre enn ektefelle eller partner, for eksempel svigerfamilie eller andre medlemmer av husstanden i en storfamilie. Det er lagt til grunn at utlendingsloven § 38, om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, er dekkende for

artikkel 59 nr. 1 i Istanbul-konvensjonen. Departementet mener likevel at forslaget her vil tydeliggjøre at norsk regelverk er i samsvar med konvensjonen.

1.3.3.2 FORHOLDET TIL EØS-REGELVERKET

Departementet mener det er god grunn til å gi tilsvarende beskyttelse til tredjelandsborgere og EØS-borgere med tillatelse eller oppholdsrett som er avledet fra en EØS-borger, som til andre familieinnvandrere. Departementet foreslår derfor å forskriftsfeste at familiedlemmer som er omfattet av lovens kapittel 13, kan få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

1.3.3.3 UNNTAK FRA UNDERHOLDSKRAVET

Departementet vil forskriftsfeste et unntak fra underholdskravet i saker etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Et generelt unntak fra underholdskravet innebærer en kodifisering av praksis og gjør regelverket klarere for brukere og rettsanvendere.

1.3.3.4 BEHOV FOR KONTROLL FOR Å UNNGÅ MISBRUK

Ved den nærmere utformingen og i praktiseringen av bestemmelsen må hensynet bak utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b balanseres mot hensynet til å motvirke misbruk av bestemmelsen for å omgå de alminnelige vilkårene for innvandring. Utlendingsforvaltningen vil måtte følge praksis nøye fremover med sikte på å avdekke mulig misbruk. Departementet understreker viktigheten av verifisering av identitet og familierelasjon.

1.3.3.5 ANDRE MERKNADER

Departementet er enig med de høringsinstanser som fremhever at det er viktig å sikre god informasjon om rettigheter til familieinnvandrere. Det gis i proposisjonen en omtale av ulike informasjonstiltak hos myndighetene og tiltak som fremhever søkerens forklaring.

Med hensyn til innspill i høringen om ytterligere endringer i regelverk og praksis vises det til at det ble foretatt en større gjennomgang av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b og praksis etter denne bestemmelsen i forbindelse med forslag om å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år, se Prop. 90 L (2015–2016). Forslaget om å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse ble ikke vedtatt i Stortinget, og behovet for å vurdere kompenserende tiltak har dermed bortfalt.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.4.1 Nytt utvisningsgrunnlag mv.

Det vises i proposisjonen til at forslaget vil føre til en viss økning i antallet utvisningssaker, og dermed også noe økte kostnader knyttet til saksbehandlingen i UDI og UNE. Det må også antas at nytt utvisningsgrunnlag

kan føre til noen flere rettssaker. Kostnader til fritt rettsråd uten behovsprøving vil også kunne øke i tråd med økt sakstilfang.

Det er imidlertid et relativt lavt antall personer som pr. i dag får vedtak om eksklusjon fra flyktningstatus. I 2013, 2014 og 2015 var det registrert omlag 15 vedtak om eksklusjon i UDI pr. år, og kun et fåtall av disse har søkt oppholdstillatelse på annet grunnlag. Det har de siste par årene vært en økning i antall ekskluderte med omlag 40 vedtak i 2016 og omlag 60 vedtak i 2017. Økningen har vært forventet og må blant annet ses i sammenheng med at det var langt flere asylsøknader som ble behandlet denne perioden, og at også et stort antall av disse fikk opphold. Etter norsk rett vurderes eksklusjon først dersom vilkårene for beskyttelse er oppfylt. En påfølgende utvisningsvurdering kan imidlertid ikke antas å føre til større ressursbehov, idet eksklusjonsvurderingen uansett vil måtte gjøres i forbindelse med behandlingen av asylsøknaden etter gjeldende regelverk. Det er ikke mulig å forutsi hvor mange utvisningssaker som vil følge av at også ordinære oppholdssaker kan medføre utvisning på bakgrunn av en eksklusjonsvurdering. Det må antas at tallet også her vil være lavt. Saksbehandlingen i slike saker må imidlertid antas å være komplisert og ressurskrevende.

En konsekvens av forslaget er at søknader om oppholdstillatelse eller visum kan avslås uten at det opprettes en utvisningssak. Dette vil ikke nødvendigvis påvirke antall oppholdssaker i UDI, men det kan øke antall klagesaker i UNE.

Departementet har i utarbeidelsen av sitt forslag ikke lagt opp til at søknader om oppholdstillatelse eller visum generelt skal utredes på annet nivå enn i dag. Men dersom det ifm. behandlingen av søknad om visum eller oppholdstillatelse foreligger indikasjoner på at en søker har begått handlinger som omfattes av utvisningsgrunnlaget, må det påregnes ekstra undersøkelser og grundigere saksbehandling. Lovforslaget vil således kunne medføre noe økt saksbehandlingstid og noe økt ressursbehov i saksbehandlingen i UDI og forberedende instanser. Saksbehandlingen kan i så fall bli noe mer ressurskrevende.

En utlending som kun nektes en tillatelse etter loven § 59, fornyet tillatelse etter § 61 eller permanent oppholdstillatelse etter § 62, vil ikke ha krav på fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. utlendingsloven § 92 første ledd. Det påløper dermed ikke økte kostnader til rettshjelp i slike saker.

Forslaget som innebærer at det skal kunne treffes utvisningsvedtak til tross for at utlendingen er vernet mot retur, vil føre til flere midlertidige tillatelser etter loven § 74, som igjen vil føre til økt ressursbruk i UDI og politiet, idet disse tillatelsene normalt vurderes hvert halvår. Det er vanskelig å anslå hvor mange dette vil gjelde, jf. ovenfor. Forslaget innebærer også noen flere inn-

meldinger i SIS, uten at dette anses å føre til økonomiske eller administrative konsekvenser av større betydning.

Det må påregnes økt ressursbruk i forbindelse med endring av rutiner og retningslinjer samt behov for kompetanseutvikling som følge av forslaget om nytt utvisningsgrunnlag mv. Endringsforslagene vil også medføre endringer i kodeverk og systemløsninger.

Tatt i betraktning at det ikke antas en større økning i sakstilfanget i UDI og UNE som følge av forslaget, og at det ikke er lagt opp til et generelt høyere utredningsnivå i oppholds- og visumsaker enn hva som gjelder i dag, legger departementet til grunn at forslagets administrative og økonomiske konsekvenser ikke er av en slik betydning at det er behov for endringer i budsjettet. Eventuelle merkostnader må dekkes innenfor berørte departementers gjeldende budsjetttrammer.

1.4.2 Utvidelse av mishandlingsbestemmelsen

Personer som får opphold etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, har rett og plikt til introduksjonsprogram. Deltakelse i introduksjonsprogram gir rett til introduksjonstønad. Kommunen vil ha krav på integreringstilskudd.

Forslaget antas å omfatte et begrenset antall saker. Departementet legger til grunn at økonomiske og administrative konsekvenser kan håndteres innenfor berørte departementers gjeldende budsjetttrammer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Mari Holm Lønseth, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Liv Gustavsen, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til Justis- og beredskapsdepartementets forslag i proposisjonen om endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og lov 16. juni 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven). Det vises i proposisjonen til at det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket i landet på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold.

Komiteen viser til at regjeringen foreslår at forhold som kan danne grunnlag for eksklusjon fra flyktningstatus, også skal danne grunnlag for utvisning i medhold av utvisningsreglene i utlendingsloven. Nytt utvisningsgrunnlag medfører at utlendingen også vil

kunne nektes oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 59 (krav til utlendingens vandel mv.). I proposisjonen foreslås i tillegg en endring i loven § 73 (om absolutt vern mot utsendelse), slik at det kan treffes vedtak om utvisning i disse tilfellene selv om vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt. For øvrig foreslås det endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) § 7 nr. 2, slik at nytt utvisningsgrunnlag kan medføre innmelding i SIS.

Komiteen viser til at det videre foreslås i proposisjonen endringer i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b om fortsatt opphold etter samlivsbrudd til utlending som har blitt mishandlet i samlivsforholdet. Forslaget innebærer at bestemmelsen utvides til å omfatte mishandling utført av andre medlemmer av husstanden enn søkerens ektefelle eller samboer, og av svigerfamilie som ikke er en del av samme husstand.

Komiteen ser lovendringsforslaget som et viktig verktøy i kampen mot sosial kontroll.

2.1 Forslaget om eksklusjon som utvisningsgrunn

Komiteen viser til at forslaget om endringer følger opp gjennomføringspunkter i samarbeidsavtalen fra høsten 2013 mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre på utlendingsfeltet. Disse er gjengitt i regjeringens politiske plattform av 7. oktober 2013 (Sundvollen-erklæringen), jf. avtale av 28. februar 2014. Det vises også i proposisjonen til tiltak 21 i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme om utvisning av utlendinger som har begått krigsforbrytelser mv., og til rapporten «Exclusion from Refugee Status» av Maria Bergram Aas.

Komiteen viser til at regjeringen mener det er god grunn til å foreta endringer i regelverket for å unngå at utlendinger som har begått så alvorlige handlinger at de vil kunne nektes flyktningstatus, gis oppholdstillatelse på annet grunnlag. Det er også gode grunner for at det gis adgang til å utvise utlendingen og ilegge innreiseforbud på dette grunnlaget.

Adgang til å nekte ekskluderte utlendinger opphold på annet grunnlag enn asyl (beskyttelse)

Komiteen viser til at utlendinger som er blitt ekskludert fra flyktningstatus, i ettertid kan søke om andre typer tillatelser, for eksempel familiegjengenforening med ektefelle eller barn. At søkeren er ekskludert fra flyktningstatus, innebærer ikke nødvendigvis at søknader om andre tillatelser kan avslås. Utlendingsloven § 59 (krav til vandel mv.) gir adgang til å avslå en søknad «dersom det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i loven». En utlending som er ekskludert, vil i en del tilfeller også kunne utvises, for eksempel på grunn av ilagt straff eller av hensyn til

grunnleggende nasjonale interesser. Men dersom vedkommende ikke har sonet eller er ilagt straff for forholdet, eller straffen er ilagt for mer enn fem år siden, er det pr. i dag ikke grunnlag for utvisning av utlending som ellers kunne blitt ekskludert fra flyktningstatus. Da er det heller ikke anledning til å nekte oppholdstillatelse i medhold av loven § 59.

Komiteen ser at det er uheldig at personer som har begått så alvorlige handlinger at de kan ekskluderes fra flyktningstatus, etter dagens regelverk ikke kan utvises eller nektes oppholdstillatelse. Dagens ordning strider etter komiteens mening mot den alminnelige rettsoppfatning og undergraver asylinstituttets eksklusjonsregler.

Komiteen viser til at de foreslåtte utvisningsgrunnlagene omfatter både utlendinger som er ekskludert, og utlendinger som kunne ha blitt ekskludert dersom vedkommende hadde søkt om beskyttelse. Det skal i henhold til forslaget være tilstrekkelig at det vurderes om det er «alvorlig grunn til å anta» at utlendingen har gjort seg skyldig i de nevnte handlingene. Det er myndighetene som har bevisbyrden, og det er tilsvarende beviskrav som ved en alminnelig eksklusjonsvurdering.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, merker seg høringsuttalelsen fra Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett, hvor departementet bes om å vurdere om det skal gis klarere føringer for beviskravet i saker om utvisning etter eksklusjonskriteriene i § 31. Flertallet ber departementet følge opp denne henstillingen.

Retten til respekt for familielivet

Komiteen viser til at regjeringen mener forslaget til nytt utvisningsgrunnlag ikke vil være i strid med verken Grunnloven § 102 første ledd første punktum som beskytter retten til respekt for familielivet, eller EMK artikkel 8.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum kom inn ved grunnlovsreformen i mai 2014 og bygger blant annet på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. Se omtale i proposisjonen. Departementet legger til grunn at retten til respekt for familielivet etter Grunnloven § 102 ikke rekkes lenger enn EMK artikkel 8.

EMK artikkel 8 nr. 1 fastslår at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv. Bestemmelsen kan etter omstendighetene begrense myndighetenes adgang til å utvise utlendinger. Retten til respekt for familielivet forstås vanligvis som en negativ plikt for staten til ikke å gjøre inngrep i rettigheten, men i eksepsjonelle

tilfeller kan også artikkel 8 gi føringer for familieinnvandring (positiv plikt). Etter EMK artikkel 8 nr. 2 er inngrep likevel tillatt hvis det er foreskrevet ved lov, har et særlig formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Komiteen viser til at i spørsmålet om den enkelte utvisning er «nødvendig», er statene av menneskerettighetsdomstolen tillagt en skjønnsmargin. Høyesterett har tolket dette slik at det «avgjørende er om utvisningen på det grunnlaget den har, står i et rimelig forhold til de negative virkninger den har for familieliv og privatliv». Vurderingen av om utvisning er «nødvendig» er sammenfallende med forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven.

Komiteen understreker at det må antas at det skal svært mye til før en utvisning som følge av at utlendingen har begått handlinger som kan føre til eksklusjon fra flyktningstatus, slik som blant annet forbrytelser mot freden, krigsforbrytelser eller alvorlige ikke-politiske handlinger, vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller dennes familie.

2.2 Forslag om utvidelse av mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven

Komiteen viser til proposisjonen, hvor det fremgår at vold i nære relasjoner har et betydelig omfang og utgjør både et kriminalitets- og folkehelseproblem. Det foregår i dag et kontinuerlig arbeid mot vold i nære relasjoner i regjeringen. Personer som har opplevd vold i samlivsforholdet, og som har hatt en tillatelse som ektefelle eller samboer etter utlendingsloven §§ 40 eller 41, har etter søknad rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Utlendingsforvaltningen har i flere enkeltsaker mottatt søknad om fortsatt oppholdstillatelse etter samlivsbrudd fra personer som er utsatt for mishandling fra svigerfamilie eller andre medlemmer av husstanden i en storfamilie. Disse sakene omfattes ikke av gjeldende bestemmelse i utlendingsloven om oppholdstillatelse på grunn av mishandling i samlivsforholdet.

Komiteen viser til tiltak 5 i regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020) om å utvide bestemmelsen om mishandling til å omfatte storfamilie, som gjengis i proposisjonen.

Komiteen viser til gjeldende rett, der personer som har opplevd vold i samlivsforholdet, og som har hatt en tillatelse som ektefelle eller samboer etter utlendingsloven §§ 40 eller 41, etter søknad har rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse, og beviskravet for mishandling er lavt. Det er et vilkår at mishandlingen har skjedd «i samlivsforholdet». Dette innebærer at den som utøver mishandlingen, må være søkerens samlivspartner (ektefelle

eller samboer). Der omstendighetene ikke omfattes av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, for eksempel fordi mishandlingen ikke er utført i samlivet, kan det vurderes om oppholdstillatelse skal gis etter utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge).

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er behov for å utvide bestemmelsen ytterligere, slik at den ikke er avgrenset til husstanden, altså de som bor i samme hus, tun ol. Trusler og vold kan komme fra andre nærstående som ikke bor på samme sted.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag til lovendring som utvider personkretsen når det gjelder mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 første ledd til andre nærstående som ikke bor på samme sted.»

Dette medlem viser til at terskelen i dag er svært høy for å få innvilget egen tillatelse etter loven, at tilliten til forvaltningen kan være lav hos utsatte, og at rettighetene kan være lite kjent. Dette medlem mener det er behov for å sikre at informasjon er tilgjengelig, og at tilliten til forvaltningen bedres. Det er også et stort behov for rettshjelp i slike tilfeller. Det ansvaret ligger til regjeringen og forvaltningen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til Rapport fra Jussbuss av 20. mai 2018, «Praktiseringen av utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b (mishandlingsbestemmelsen)». Rapporten baseres på flere saker som har vært oppe i retten. Rapporten inneholder Jussbuss' bemerkninger til dagens regelverk om personer som kommer til Norge på familiegjengenforening med ektefelle eller samboer, men som opplever mishandling i forholdet. Rapporten redegjør for de svakheter som følger av dagens § 53 og tilhørende veiledninger for vurderingen, særlig knyttet til praksis fra UNES praksisdatabase.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at rapporten konkluderer med at myndighetene i saker om opphold på selvstendig grunnlag etter mishandlingsbestemmelsen legger til grunn en høyere terskel enn hva som har vært lovgivers intensjon. Rapporten viser også til flere domsavsigelser hvor det ikke er samsvar mellom myndighetenes praktisering og domstolenes forståelse av bestemmelsen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at UDIs og UNEs praksis i dag styres av RS 2010-009. I rundskrivet pkt. 2.2 gis det blant annet uttrykk for at

«Hva som kan betegnes som mishandling, beror på en helhetsvurdering. Mishandlingen kan være av fysisk art [...] eller av psykisk art [...].».

Det står også at:

«Hendelsene må ha ført til at søkerens livskvalitet har blitt redusert.»

I rapporten konkluderer Jussbuss med at myndighetene behandler saker om opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b (mishandlingsbestemmelsen) i strid med lovgivers intensjon, ved at det blant annet stilles et for strengt beviskrav, som ikke stemmer overens med lovens ordlyd, der det skal være tilstrekkelig at det er grunn til å anta at det har forekommet mishandling. Terskelen skal være lav, og søkerens forklaring skal legges til grunn. Praksis viser at utlendingsmyndighetene har stilt krav om dokumentasjon for å bevise mishandling. Videre konkluderer rapporten med at det legges til grunn en for streng tolkning av mishandlingsbegrepet, som ikke stemmer overens med lovgivers ønske som kommer til uttrykk i forarbeidene, og at utlendingsmyndighetene også stiller for strenge krav til at vedkommende har fått redusert livskvalitet, og at psykisk vold ikke likestilles med fysisk vold.

Dette medlem viser til at innholdet i rapporten er alvorlig, og at det er behov for å endre praksis slik at den blir i tråd med lovgivers intensjon om lav terskel. Det må derfor gis nye føringer til utlendingsmyndighetene, som sikrer nødvendige endringer av de forhold som er framkommet i rapporten fra Jussbuss. Det innebærer blant annet at terskelen for mishandling settes lavere enn straffeloven § 282, og at alvorlighetsgraden senkes i tråd med rettspraksis og den allmenne rettsfølelse.

Komiteen viser til at det har blitt fremsatt bekymring om at lovgivers intensjoner med § 53 første ledd (mishandlingsbestemmelsen) ikke blir ivarettet ved at det stilles for strenge beviskrav i enkelte saker. Forvaltningen skal både bruke skjønn og forhindre misbruk, og forsikre seg om at vedtakene fattes på riktig grunnlag. Komiteen viser til at det er viktig at lovens intensjon ivaretas, og ber regjeringen påse at dette skjer.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at praksis i forvaltningen i saker angående utlendingsloven § 53 første ledd (mishandlingsbestemmelsen) er i tråd med lovgivers intensjon, og melde tilbake til Stortinget så raskt

som mulig de vurderinger og eventuelle endringer som er gjort.»

Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Komiteen viser til at Grunnlovens rettighetsvern ble utvidet i 2014. Grunnloven gir ingen regulering av retten til innvandring til riket, og den gir heller ikke utlendinger rettskrav på bestemte former for opphold i Norge. Enkelte grunnlovsbestemmelser vil likevel representere skranker på utlendingsrettens område, fordi rettighetene der som utgangspunkt gjelder alle som oppholder seg i Norge.

Retten til liv og forbud mot tortur mv. er nedfelt i Grunnloven § 93. Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale avtaler som forplikter staten til å beskytte egne borgere mot vold, overgrep og annen inhuman behandling.

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) trådte i kraft for Norges del 1. november 2017. Istanbul-konvensjonen har som mål å bekjempe vold mot kvinner gjennom forebygging, beskyttelse, straffeforfølgelse mv. Istanbul-konvensjonen artikkel 59 nr. 1 om selvstendig oppholdstillatelse pålegger partene å treffe tiltak som er nødvendige for å sikre at et offer etter søknad får selvstendig oppholdstillatelse dersom ekteskapet eller forholdet blir oppløst og situasjonen er svært vanskelig. Dette skal gjelde uansett hvor lenge ekteskapet eller forholdet har vart. Vilklårene for å gi selvstendig tillatelse og tidsrommet den skal gjelde for, fastsettes i intern rett.

FNs barnekonvensjon, og særlig prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, kan også få betydning i saker om oppholdstillatelse i Norge.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag til lovendring som utvider personkretsen når det gjelder mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 første ledd til andre nærstående som ikke bor på samme sted.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

A.

v e d t a k t i l l o v

om endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningstatus mv.)

I

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

§ 53 første ledd skal lyde:

En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom:

- a) samlivet er opphørt på grunn av referansepersonens død, med mindre særlige grunner taler imot det, eller
- b) samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet *eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie.*

§ 66 første ledd bokstav e og f og ny bokstav g skal lyde:

- e) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt *lovbrudd,*
- f) når utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d, og søkeren også tidligere har fått søknad nektet realitetsbehandlet, og søknaden fremstår som et misbruk av asylsystemet, *eller*
- g) *når utlendingen er utelukket fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd, eller ville blitt det ved en vurdering etter disse bestemmelsene.*

§ 67 første ledd bokstav c og d og ny bokstav e skal lyde:

- c) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for brudd på straffeloven §§ 168, 189 annet ledd, 271 første ledd,
- d) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt *lovbrudd, eller*
- e) *når utlendingen er utelukket fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd, eller ville blitt det ved en vurdering etter disse bestemmelsene.*

§ 68 første ledd bokstav b og c og ny bokstav d skal lyde:

- b) når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i to år eller mer, eller for brudd på straffeloven § 182 første ledd (opptøyer), § 231 (narkotikaovertrjedelse), § 237 fjerde ledd (grovt uaktsom smitteoverføring), § 262 første ledd (brudd på ekteskapsloven), § 263 (trusler), § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år) eller § 374 første alternativ (grovt uaktsomt *bedrageri*),
- c) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt *lovbrudd, eller*
- d) *når utlendingen er utelukket fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd, eller ville blitt det ved en vurdering etter disse bestemmelsene.*

§ 73 fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

Vernet mot utsendelse er likevel ikke til hinder for at det treffes vedtak om utvisning etter § 66 første ledd bokstav g, § 67 første ledd bokstav e eller § 68 første ledd bokstav d, men vedtaket kan ikke iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt.

§ 90 sjetten ledd bokstav f skal lyde:

- f) utlendingen utvises etter § 66 første ledd bokstav b, c, e *eller g* eller annet ledd eller §§ 67 eller 68.

II

I lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) skal § 7 nr. 2 lyde:

- 2. opplysninger om personer som ikke skal gis tillatelse til innreise fordi det i forbindelse med utvisning etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a, b, c, e, f *eller g* eller annet ledd, §§ 67, 68 eller 126 annet ledd er truffet vedtak om innreiseforbud, og vedtaket fortsatt er gjeldende

III

- 1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
- 2. Departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

B.

Stortinget ber regjeringen sikre at praksis i forvaltningen i saker angående utlendingsloven § 53 første ledd (mis-handlingsbestemmelsen) er i tråd med lovgivers intensjon, og melde tilbake til Stortinget så raskt som mulig de vurderinger og eventuelle endringer som er gjort.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 30. mai 2018

Karin Andersen

leder

Jon Engen-Helgheim

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Tor Mikkell Wara til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 25. april 2018****Svar på spørsmål fra Kommunal- og forvaltningskomiteen vedrørende Prop. 68 L om utvisning på grunnlag av eksklusjon mv.**

Jeg viser til spørsmål datert 18. april 2018 fra leder av Kommunal- og forvaltningskomiteen, Karin Andersen.

Spørsmål

Vil personer som vil kunne utvises med denne nye bestemmelsen, men som på grunn av beskyttelses etter § 73 annet ledd første punktum eller andre grunner ikke kan sendes ut av landet, beholde arbeidstillatelsen?

Svar

En person som blir utvist etter de foreslåtte utvisningsreglene i Prop. 68 L (2017-2018), men som ikke kan returnere til hjemlandet på grunn av returvernet i utlendingsloven § 73, vil kunne gis midlertidig oppholdstillatelse etter lovens § 74 inntil hinderet for retur er borte. I henhold til utlendingsforskriften § 15-4 gir en tilatelse etter § 74 ikke grunnlag for familiegjengforening, permanent oppholdstillatelse eller rett til ny innreise dersom utlendingen har reist ut av Norge. Lovens § 74 åpner for at det gis arbeidstillatelse, men det kan også fastsettes at arbeidstillatelse ikke skal gis. Det er utlendingsforvaltningen som gjør en slik konkret vurdering i hver enkelt sak.

