



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen

Deres referanse: 19/1217
Vår referanse: 2019/303
Dato: 14/08/2019

Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – innstramninger i utvisningsregelverket mv.

1. Innledning

Vi viser til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 25. april 2019 med forslag til innstramninger i utvisningsregelverket.

Norges institusjon for menneskerettigheter («NIM») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig, jf. lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 1 annet ledd. NIM skal blant annet gi råd til regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene, jf. loven § 3 første ledd bokstav b. I dette ligger det særlig at NIM skal komme med innspill i lovgivningsprosesser som berører menneskerettighetene, jf. Innst. 2016 L (2014-2015) s. 3.

NIMs rolle vil primært være å foreta en vurdering av hvordan de foreslåtte lovendringene forholder seg til Norges menneskerettslige forpliktelser. Det er i utgangspunktet ikke NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten av forslaget. I det følgende vil vi peke på enkelte punkter i høringsnotatet hvor vi mener departementet i det videre lovarbeidet bør synliggjøre og vurdere de menneskerettslige forpliktelsene på en bedre måte.

2. Forslag til utvidelse av utvisningsgrunnlagene

Departementet foreslår å utvide katalogen med straffebed som kan danne grunnlag for utvisning av utlendinger som har *midlertidig oppholdstillatelse* til også å omfatte enkelte seksuallovbrudd som i dag ikke er utvisningsgrunnlag, og for ulovlig bæring av skytevåpen på offentlig sted. I tillegg foreslås det å utvide adgangen til å utvise utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse for alvorlige overtredelser av vegtrafikkloven. Videre foreslås adgangen til å utvise utlendinger med *permanent oppholdstillatelse* utvidet til å omfatte enkelte seksuallovbrudd og bæring av skytevåpen på offentlig sted. Det ligger i dette at utvisningsregelverket foreslås innstrammet slik at det blir flere mindre alvorlige forbrytelser som kan danne grunnlag for utvisning, både for utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse og for de med permanent oppholdstillatelse.

3. NIMs vurdering

Det følger av folkeretten og er reflektert i Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) praksis at statene i utgangspunktet står fritt til å kontrollere utlendingers innreise og opphold i riket.¹ Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) gir ikke en utlending rett til å reise inn i og oppholde seg i et bestemt land. Videre er ikke EMK til hinder for at statene kan utvise en utlending som har begått straffbare handlinger.² Statene står i utgangspunktet derfor forholdsvis fritt til å bestemme at visse straffbare forhold skal kunne danne grunnlag for utvisning.

En utvisning vil imidlertid ofte utgjøre et inngrep i utlendingens rett til familieliv eller privatliv som er beskyttet av EMK artikkel 8. Et slikt inngrep er kun tillatt dersom det har hjemmel i lov, og er nødvendig i et demokratisk samfunn. I sistnevnte vilkår ligger det en forholdsmessighetsvurdering.

En slik forholdsmessighetsvurdering kreves også etter nasjonal rett når det skal fattes vedtak om utvisning, jf. utlendingsloven § 70. Det fremgår av høringsnotatet punkt 2.2 at denne bestemmelsen skal tolkes i lys av Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser. Videre følger det eksplisitt av bestemmelsens ordlyd at i saker som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. NIM er enig i at disse utgangspunktene må legges til grunn. Det er gitt enkelte eksempler på hvordan en forholdsmessighetsvurdering kan slå ut i ulike situasjoner i høringsnotatet punkt 2.2. Videre er det underveis i drøftelsene av de foreslåtte lovendringene påpekt typiske situasjoner hvor utvisning kan være aktuelt for de nye utvisningsgrunnlagene.

NIM savner likevel en mer konkret synliggjøring i høringsnotatet av hvilke skranker EMK artikkel 8 kan oppstille for utvisning, herunder hvilke momenter EMD vektlegger i sine vurderinger av om et utvisningsvedtak er i tråd med artikkel 8 eller ikke, og hvordan de foreslåtte nye utvisningsgrunnlagene forholder seg til disse.

Nettopp det å synliggjøre at lovgiver har vurdert og avveid de relevante EMK-momentene i forarbeidene på en god måte, kan være viktig, både som en veiledning for riktig rettsanvendelse, men også for EMDs senere vurderinger av norske saker: Den prøvingen EMD foretar er subsidiær, avveiningen mellom rettigheter og politiske interesser skal foretas av nasjonalstatene. Når statene på en grundig og forsvarlig måte synliggjør og begrunner sine avveininger, og disse avveiningene er gjort på bakgrunn av hensyn som er forenlige med EMK og EMDs praksis, vil EMD være mer tilbøyelig til å gi statene en videre skjønnsmargin og i mindre grad overprøve statenes egen vurdering.³ Et eksempel på dette

¹ *Levakovic v. Danmark* (7841/14), 23. oktober 2018, avsnitt 33.

² *Ibid.*

³ Se mer om dette i NIMs årsmelding for 2016, Dokument 6 (2016-2017), s. 19-20. Årsmeldingen er tilgjengelig på www.nhri.no

er *Levakovic v. Danmark*, som gjaldt utvisning av en ung mann som hadde vært bosatt hele livet i Danmark, hvor domstolen uttalte:

« [...] Ascertaining whether “very weighty reasons” justify the expulsion of a settled migrant, like the applicant, who has lived almost all his life in the host country, must inevitably require a delicate and holistic assessment of all the criteria flowing from the Court’s case-law, an assessment that must be carried out by the national authorities under the final supervision of the Court. Taking account of all of the elements described above, the Court concludes that the interference with the applicant’s private life was supported by relevant and sufficient reasons. There are no indications whatsoever that the domestic authorities may have based their decisions on stereotypes about Roma, as it appears to be alleged by the third party intervener, and the applicant never made such a complaint. The Court is also satisfied that the applicant’s expulsion was not disproportionate given all the circumstances of the case. It notes that the City Court and the High Court explicitly assessed whether the expulsion order could be deemed to be contrary to Denmark’s international obligations. The Court points out in this respect that, although opinions may differ on the outcome of a judgment, “where the balancing exercise has been undertaken by the national authorities in conformity with the criteria laid down in the Court’s case-law, the Court would require strong reasons to substitute its view for that of the domestic courts” [...].”⁴ (Vår utheving)

Mange av de relevante momentene EMD oppstiller i sin praksis er omtalt i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) kapittel 15.6.3, men uten at det fremkommer at dette er momenter som kan utledes av EMDs praksis. Videre, selv om momenter som botid i Norge, alder ved ankomst til Norge og grunnlaget for oppholdet i landet nevnes som relevante momenter i forholdsmessighetsvurderingen i denne lovproposisjonen, nevnes ikke EMDs praksis om at det kreves «very serious reasons» for at en såkalt «settled migrant» skal kunne utvises.

NIM anbefaler at departementet i det videre lovarbeidet synliggjør og vurderer de skrankene for utvisning som kan utledes av EMDs praksis. Saken *Levakovic v. Danmark*, avsnittene 34-37, kan her gi god veiledning.

⁴ *Levakovic v. Danmark* (7841/14), avsnitt 45.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
fung. direktør

Anniken Barstad Waaler
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.