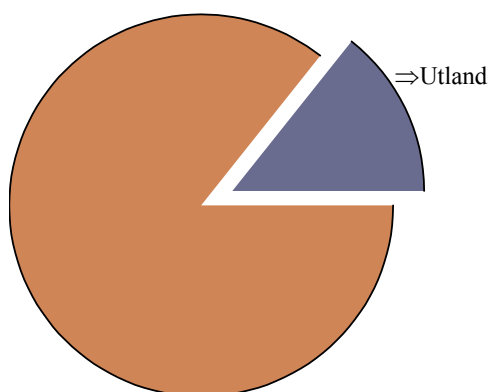


# UTVISNING 2001

En undersøkelse av utlendingsmyndighetenes praksis i utvisningssaker i 2001



Kandidatnr: 533 og 524

Veileder: Ulf Stridbeck

Leveringsfrist: 1. juni 2003

Til sammen 59 899 ord

27.05.2003

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b>1</b>
1.1	TEMA	1
1.2	BAKGRUNN OG FORMÅL	1
1.3	PROBLEMSTILLINGER	2
1.4	AVGRENSNINGER	2
1.5	NOEN BEGREPER	3
1.6	VIDERE FREMSTILLING	5
<b>2</b>	<b><u>METODE</u></b>	<b>7</b>
2.1	INNLEDNING	7
2.2	VALG AV METODE	7
2.2.1	DATAINNSAMLING	7
2.2.2	ANALYSE	8
2.3	UTVALG	9
2.3.1	VÅRT UTVALG	9
2.3.2	UDIS TALL	9
2.3.3	ER UTVALGET REPRESENTATIVT?	9
2.3.4	2001 - ET REPRESENTATIVT ÅR?	10
2.4	INNSYN OG RESTRIKSJONER	11
2.5	MULIGE FEILKILDER	11
<b>3</b>	<b><u>REGELVERKET</u></b>	<b>13</b>
3.1	UTVISNINGSREGLENES RETTSLIGE PLASSERING	13
3.2	DEN RETTSKILDEMESSIGE SITUASJONEN	14
3.2.1	RETTSKILDENE	15
3.2.2	INSTRUKSER OG ETTERARBEIDER	17
3.3	FORMÅLSBESTEMMELSEN	18
3.4	UTVISNINGSBESTEMMELSENE	19
3.4.1	INNLEDNING	19
3.4.2	VILKÅR FOR UTVISNING	19

3.4.3	BEGRENSNINGER I ADGANGEN TIL Å UTVISE	23
3.4.4	KONSEKVENSER AV UTVISNING	24
3.4.5	AVGJØRELSESMYNDIGHET	26

#### **4 PRESENTASJON AV UTVALGET** **27**

<b>4.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>27</b>
<b>4.2</b>	<b>ANTALL VEDTAK OG HENLEGGELSER</b>	<b>27</b>
<b>4.3</b>	<b>SAKSTYPER</b>	<b>28</b>
<b>4.4</b>	<b>RESULTAT I SISTE VEDTAK I SAKEN</b>	<b>28</b>
4.4.1	UTVISTE	29
4.4.2	IKKE UTVIST	30
4.4.3	HENLAGTE SAKER	31
<b>4.5</b>	<b>ENDELIG AVGJORT</b>	<b>32</b>
<b>4.6</b>	<b>KLAGER, OMGJØRINGER OG RETTSHJELP</b>	<b>33</b>
4.6.1	UTVALG	33
4.6.2	KLAGER	33
4.6.3	OMGJØRINGER I UDI	34
4.6.4	OMGJØRINGER I UNE	34
4.6.5	I HVILKEN GRAD FÅR UTLENDINGEN JURIDISK BISTAND?	35
<b>4.7</b>	<b>HVEM UTVISES</b>	<b>38</b>
4.7.1	KJØNN	38
4.7.2	ALDER	40
4.7.3	NASJONALITET	41
4.7.4	TILKNYTNING	42
4.7.5	EN LITEN GRUPPE RAMMES SVÆRT HARDT	43
<b>4.8</b>	<b>BEGRUNNELSENE FOR VEDTAKENE OG BESLUTNINGENE</b>	<b>44</b>
4.8.1	HENVISNINGER I BEGRUNNELSEN OG ANFØRSLER	44
4.8.2	HENLEGGELSESGRUNNER	49

#### **5 FORHOLDMESSIGHETSVURDERINGEN MED UTGANGSPUNKT I MOMENTENE** **51**

<b>5.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>51</b>
<b>5.2</b>	<b>SAMLIVSPARTNER</b>	<b>53</b>
5.2.1	INNLEDNING	53
5.2.2	BETYDNINGEN AV AT PARTNERNE HAR SAMME OPPRINNELSESLAND	53

5.2.3	HENVISNING TIL AT SAMLIVSPARTNEREN KAN FØLGE MED TIL UTVISNINGSLANDET	
	58	
5.2.4	VEKTLEGGING	62
5.2.5	OPPSUMMERING	66
<b>5.3</b>	<b>BARN BOSATT I NORGE</b>	<b>68</b>
5.3.1	INNLEDNING	68
5.3.2	JUSTISDEPARTEMENTETS RETNINGSLINJER OM UTVISNING AV UTLENDINGER MED BARN	68
5.3.3	PRAKSIS I 2001	69
5.3.4	HVORFOR BLE INGEN MØDRE TIL BARN I NORGE UTVIST?	80
5.3.5	HENVISNING TIL AT BARNET KAN FLYTTE TIL UTVISNINGSLANDET	80
5.3.6	FNS BARNEKONVENSJON	81
5.3.7	BARNEFAGLIGE VURDERINGER	82
5.3.8	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER	82
<b>5.4</b>	<b>HELSE</b>	<b>84</b>
5.4.1	INNLEDNING	84
5.4.2	HVORDAN VURDERES HELSEMESSIGE FORHOLD	84
5.4.3	VEKTLEGGING	90
5.4.4	OPPSUMMERING	91
<b>5.5</b>	<b>LANG BOTID</b>	<b>92</b>
5.5.1	INNLEDNING	92
5.5.2	BOTID PÅ 20 ÅR OG OPPOVER	92
5.5.3	BOTID PÅ 10 ÅR INNTIL 20 ÅR	94
5.5.4	OPPSUMMERING	96
<b>5.6</b>	<b>ANKOMSTALDER</b>	<b>98</b>
5.6.1	INNLEDNING	98
5.6.2	UTGANGSPUNKT I ALDER VED ANKOMST	99
5.6.3	OPPSUMMERING	105
<b>5.7</b>	<b>INTEGRERING</b>	<b>108</b>
5.7.1	INNLEDNING	108
5.7.2	HVA VIL DET SI Å VÆRE INTEGRERT?	108
5.7.3	ER INTEGRASJON ET RELEVANT MOMENT I UTVISNINGSSAKER?	109
5.7.4	VURDERINGER AV INTEGRASJON I PRAKSIS	110
5.7.5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	114
<b>5.8</b>	<b>ALLMENNPREVENSJON</b>	<b>117</b>
5.8.1	INNLEDNING	117
5.8.2	SAKER OM BRUDD PÅ UTLENDINGSLOVEN	117
		III

5.8.3	SAKER OM STRAFF	120
5.8.4	EØS-SAKER	125
5.8.5	OPPSUMMERING – UTVISNINGENS STRAFFEFUNKSJON	126

## **6 STRAFF** **128**

<b>6.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>128</b>
6.1.1	ANTALL OG RESULTAT	128
6.1.2	HVORFOR UTVISES UTLENDINGENE	129
<b>6.2</b>	<b>UTLENDINGER <i>UTEN</i> TILKNYTNING</b>	<b>130</b>
6.2.1	INNLEDNING	130
6.2.2	LIKEVEL EN VISS TILKNYTNING TIL NORGE?	131
6.2.3	INDIKERER ILAGT STRAFF FORHOLDETS ALVOR?	131
6.2.4	VINNING	132
6.2.5	NARKOTIKA	134
6.2.6	VOLD OG SEDELIGHET	134
6.2.7	BRUDD PÅ VEGTRAFIKKLOVEN	135
6.2.8	OPPSUMMERING	135
<b>6.3</b>	<b>UTLENDINGER <i>MED</i> TILKNYTNING</b>	<b>137</b>
6.3.1	INNLEDNING	137
6.3.2	VINNING	137
6.3.3	NARKOTIKA	141
6.3.4	VOLD	146
6.3.5	SEDELIGHET	150
6.3.6	ANNET	151
6.3.7	OPPSUMMERING: ONE STRIKE AND OUT?	151

## **7 EØS-BORGERE** **153**

<b>7.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>153</b>
7.1.1	ANTALL OG RESULTAT	153
7.1.2	HVORFOR UTVISES UTLENDINGENE	154
<b>7.2</b>	<b>NARKOTIKA</b>	<b>154</b>
7.2.1	INNLEDNING	154
7.2.2	PRAKSISENDRING	154
7.2.3	PRAKSIS	156
7.2.4	OPPSUMMERING	162

<b>7.3</b>	<b>VOLD OG SEDELIGHET</b>	<b>165</b>
<b>7.4</b>	<b>VINNING</b>	<b>166</b>
<b>7.5</b>	<b>BRUDD PÅ UTLENDINGSLOVEN</b>	<b>168</b>
<b>7.6</b>	<b>OPPSUMMERING</b>	<b>168</b>
7.6.1	GJENTAKELSEFARE – ULIKE TERSKLER	168
7.6.2	FORHOLDSMESSIGHETSVURDERINGEN	169
<b>8</b>	<b><u>BRUDD PÅ UTLENDINGSLOVEN</u></b>	<b>171</b>
<b>8.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>171</b>
8.1.1	ANTALL OG RESULTAT	171
8.1.2	HVORFOR UTVISES UTLENDINGENE	172
<b>8.2</b>	<b>ULOVLIG OPPHOLD</b>	<b>172</b>
<b>8.3</b>	<b>ULOVLIG ARBEID</b>	<b>173</b>
8.3.1	UTEN LOVLIG OPPHOLD	174
8.3.2	MED LOVLIG OPPHOLD	174
8.3.3	FORSØK PÅ ARBEID	175
8.3.4	BEVIS	175
<b>8.4</b>	<b>URIKTIGE OG VILLEDENDE OPPLYSNINGER</b>	<b>176</b>
8.4.1	FALSK IDENTITET	177
8.4.2	BRUDD PÅ BOKRAVET VED FAMILIEGJENFORENING	178
<b>8.5</b>	<b>STRAFFET FOR BRUDD PÅ UTLENDINGSLOVEN</b>	<b>178</b>
<b>8.6</b>	<b>TILKNYTNING</b>	<b>178</b>
<b>8.7</b>	<b>OPPSUMMERING</b>	<b>181</b>
<b>9</b>	<b><u>AVSLUTNING</u></b>	<b>182</b>
<b>9.1</b>	<b>HVORFOR UTVISE?</b>	<b>182</b>
<b>9.2</b>	<b>DOBBELTFORFØLGNING?</b>	<b>183</b>
<b>9.3</b>	<b>SKJULTE REGLER</b>	<b>183</b>
<b>9.4</b>	<b>ET POLITISK TEMA</b>	<b>185</b>
<b>10</b>	<b><u>KILDER</u></b>	<b>186</b>
<b>10.1</b>	<b>BØKER OG RAPPORTER</b>	<b>186</b>
<b>10.2</b>	<b>DOMMER OG KJENNELSER</b>	<b>187</b>
<b>10.3</b>	<b>SIVILOMBUDSMANNSUTTALELSER</b>	<b>187</b>

<b>10.4</b>	<b>LOVGIVNING</b>	<b>187</b>
<b>10.5</b>	<b>RUNDSKRIV OG RETNINGSLINJER</b>	<b>191</b>
<b>10.6</b>	<b>OFFENTLIGE DOKUMENTER</b>	<b>191</b>
<b><u>11</u></b>	<b><u>LISTER OVER FIGURER OG DIAGRAMMER</u></b>	<b><u>192</u></b>
<b>11.1</b>	<b>FIGURER</b>	<b>192</b>
<b>11.2</b>	<b>DIAGRAMMER</b>	<b>192</b>
<b><u>12</u></b>	<b><u>VEDLEGG</u></b>	<b><u>194</u></b>

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Tema

Tema for denne avhandlingen er utvisning av utenlandske statsborgere. Utvisning vil si at en utlending i et forvaltningsvedtak blir pålagt å forlate Norge, og i tillegg gis et forbud mot senere innreise. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, og vedtaket vil innebære at en eventuell tidligere gitt tillatelse faller bort. Vedtak om utvisning fattes i medhold av *utlendingsloven*<sup>1</sup>. Oppgaven omhandler utlendinger som er straffedømt i Norge eller i utlandet, eller som har brutt utlendingsloven.

## 1.2 Bakgrunn og formål

Forfatterne har begge vært medarbeidere i Juss-Buss` innvandrerguppe, hvor utvisning lenge har vært et rettspolitisk satsningsområde. Våren 1996 leverte to tidligere Juss-Buss medarbeidere en særavhandling som presenterte en undersøkelse av praksis omkring utvisning av straffedømte utlendinger.<sup>2</sup> Deres materiale var utvisningsaker hvor det var fattet vedtak om utvisning i 1993. Rapporten fra undersøkelsen har blitt brukt aktivt i forbindelse med Juss-Buss` rettspolitiske arbeid på utvisningsområdet. Resultatene begynte imidlertid å bli gamle, og vi ønsket derfor å gjennomføre en ny, lignende undersøkelse. I tillegg var undersøkelsen avgrenset mot brudd på utlendingsloven, og foretatt før reglene om utvisning av EØS-borgere trådte i kraft. Bakgrunnen for avhandlingen var at vi ville skape en solid, forskningsmessig basis for Juss-Buss og andre interesserte sitt videre rettspolitiske arbeid.

Avhandlingen tar sikte på å gi en beskrivelse av norsk utvisningspraksis i 2001. Hoveddelen av oppgaven går ut på å undersøke og klargjøre hva som er utlendingsmyndighetene, det vil si *Utlendingsdirektoratet (UDI)* og *Utlendingsnemnda (UNE)*, sin praksis. Bakgrunnen for at vi mener det er nyttig med en undersøkelse av praksis er den rettskildemessige situasjonen som foreligger på utlendingsrettens område, og som vi vil komme tilbake til under presentasjonen av regelverket. Da saker om utvisning sjelden kommer opp for domstolene, mener vi den beste

---

<sup>1</sup> Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 23. juni 1988 nr 64, heretter utl., utfylt av forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) av 21. desember 1990 nr 1028.

<sup>2</sup> "One strike and you're out – om utvisning av straffedømte utlendinger", en spesialfagsavhandling til juridisk embedseksamen, 24. mai 1996 av Stine Dordy Nybø og Therese Liljegren, heretter "One strike".



måten å finne utvisningsbestemmelsenes materielle innhold på, er ved en gjennomgang av forholdsvis nye vedtak. Det er også lite litteratur om emnet.

### 1.3 Problemstillinger

Vår hovedproblemstilling er: Hva skal til for å bli utvist og hva skal til for ikke å bli utvist? Hvilke og hvor alvorlige lovbrudd reises det utvisningssak på bakgrunn av? Hvilken tilknytning til Norge må utlendingen ha for *ikke* å utvises? Det er særlig forholdsmessighetsvurderingen<sup>3</sup> vi vil se nærmere på. Vi vil drøfte om praksis er konsekvent, og vi vil i noen grad vurdere holdbarheten av myndighetenes argumentasjon.

Vi vil se på hvilke momenter som er fremtredende i utvisningsvurderingen, og hvordan disse vektlegges. Hvordan er myndighetenes vurdering av utlendingens tilknytning gjennom momenter som botid, alder ved ankomst i Norge og nær familie i landet? Vi ønsker også å se på hva myndighetene legger i begrepet integrasjon, og myndighetenes vurderinger av utlendingens helsemessige situasjon. Vi vil dessuten drøfte i hvilken grad utlendingsforvaltningen benytter strafferettslige argumenter, som allmennprevensjon.

Videre vil vi analysere forholdets alvor ved de ulike utvisningsgrunnlagene, inndelt etter utvisning på grunn av ilagt straff, brudd på utlendingsloven og utvisning av EØS-borgere.

Vi vil knytte alle problemstillingene nært opp til funnene i undersøkelsen.

### 1.4 Avgrensninger

Vi har valgt å bygge vår avhandling på et omfattende materiale, med utgangspunkt i bortimot all utvisningspraksis i løpet av et år. Likevel har vi avgrenset drøftelsen mot visse utvisningstemaer, fordi de er lite praktiske, og fordi det dermed er vanskelig å finne informasjon om disse temaene gjennom en undersøkelse.

Vi vil ikke drøfte utvisning av hensyn til rikets sikkerhet, jf. utlendingsloven § 29 første ledd bokstav d, § 30 andre ledd bokstav a og § 58 første ledd<sup>4</sup>. I disse sakene fikk vi ikke innsyn. Ifølge UDI var det ingen utvisninger etter disse bestemmelsene i 2001.

---

<sup>3</sup> Se punkt 3.4.2.5.

<sup>4</sup> Utl. § 58 første ledd bruker riktignok uttrykket ”offentlig sikkerhet”, men dette er et fast og etablert uttrykk i EU-retten, og samsvarer med uttrykket ”rikets sikkerhet”. Se EØS-avtalen art. 28 nr 3.

Vi vil heller ikke gå nærmere inn på utvisning etter utl. § 29 første ledd bokstav e, § 30 andre ledd bokstav c og § 58 tredje ledd, da disse bestemmelsene ble innført *etter* at sakene som danner grunnlag for vår undersøkelse ble behandlet. Bestemmelsene gjelder utvisning på grunn av overtredelse av de såkalte terrorbestemmelsene i straffeloven<sup>5</sup> §§ 147a og 147b.

Vi vil i liten grad gå inn på teoretiske tilnærminger vedrørende non-refoulement<sup>6</sup> og andre folkerettslige skranker for utvisning, for eksempel Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 8 om retten til respekt for det etablerte familieliv. Når det gjelder vernet mot utsendelse etter utlendingsloven § 15 (non-refoulement) vil vi kun se på om dette er vurdert, og ikke gå nærmere inn på forvaltningens vurdering. Bakgrunnen for dette er at det sjelden er mye informasjon om vurderingen i selve utvisningssaken, og at det i utvisningssaken ofte bare legges til grunn den vurderingen som er foretatt i forbindelse med avslag på asyl eller tilbaketrekking av flyktingestatus. Når det gjelder vernet etter EMK art. 8 vil vi hovedsaklig beskrive i hvilken grad det er vektlagt og på hvilken måte.

## 1.5 Noen begreper

Utlending: Med utlending menes enhver person som ikke har norsk statsborgerskap.

EØS-borger: Også norske borgere er EØS-borgere. Når vi bruker begrepet sikter vi likevel bare til utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen<sup>7</sup> eller EFTA-konvensjonen<sup>8</sup>.

Tredjelandsborger: I forbindelse med skillet mellom reglene som omhandler EØS-borgere og reglene som gjelder for de øvrige utlendingene, blir den siste gruppen ofte omtalt som tredjelandsborgere. Tilsvarende kalles borgere av land utenfor Schengen ofte for tredjelandsborgere i forhold til borgere av Schengen-land.

---

<sup>5</sup> Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr 10, heretter strl.

<sup>6</sup> Vernet mot å bli sendt til et område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan begrunnelse anerkjennelse som flyktning, eller av flyktingelignende grunner står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling. Vernet følger av utl. § 15 og gjelder ved alle former for vedtak etter utl., jf. utl. § 15 siste ledd.

<sup>7</sup> Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) av 2. mai 1992 nr 1.

<sup>8</sup> European free trade association (EFTA-konvensjonen), konvensjon av 4. januar 1960.

Schengen: Schengenkonvensjonen<sup>9</sup> ble gjennomført i norsk rett ved at endringer i utlendingsloven og andre lover trådte i kraft 25 mars 2001.<sup>10</sup> Konvensjonen omhandler blant annet et omfattende samarbeid om grensekontroll og felles visumpolitikk. Schengen-borgere er borgere av land som er med i Schengen-samarbeidet. Viktig i forhold til utvisning er Schengen informasjonssystem (SIS).<sup>11</sup> I dette systemet registreres utlendinger som er uønsket i et medlemsland.<sup>12</sup> Disse vil nektes innreise i Schengenområdet så lenge de er registrert i SIS.<sup>13</sup>

Bortvisning: Vedtak om bortvisning innebærer at utlendingen må forlate landet, men gir ikke noe innreiseforbud. En bortvisning foretas som oftest på grensen, eller forholdsvis kort tid etter innreise.

Oppholdsgrunnlag:

Besøksvisum: Utlendinger må som hovedregel ha visum for å besøke Norge. Visum gis for inntil 3 måneder av gangen. Visum gis for hele Schengenområdet. Tredjelandsborgere kan bare oppholde seg i sammenlagt 3 måneder i Schengenområdet i løpet av en 6-måneders periode. Norge har inngått avtale om visumfritt opphold inntil 3 måneder med en del land.<sup>14</sup> I vår oppgave vil også et slikt visumfritt opphold omtales som opphold på besøksvisum.

Studentopphold: En utlending kan få innvilget en søknad om oppholdstillatelse for å ta utdanning i Norge.

Arbeidstillatelse: Arbeidstillatelse gis når visse vilkår er oppfylt. Eksempelvis til fagutdannede, på grunnlag av spesielle kvalifikasjoner eller for sesongarbeid, au pair-opphold eller musikkoppdrag.

Oppholds- og arbeidstillatelse for EØS-borgere: Av hensyn til reglene om fri flyt av personer og arbeidskraft, er det vid adgang for EØS-borgere til å ta opphold og arbeid i Norge.

---

<sup>9</sup> Schengenkonvensjonen av 19. juni 1990, til gjennomføring av Schengenavtalen av 14. juni 1985, avtale mellom medlemslandene i EFTA, unntatt Lichtenstein, og EU, unntatt Storbritannia og Irland.

<sup>10</sup> Jf. kongelig resolusjon av 9. mars 2001, jf. samarbeidsavtalen av 19. desember 1996.

<sup>11</sup> Jf. lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) av 16. juli 1999 nr 66 (i kraft 1. januar 2001).

<sup>12</sup> Jf. SIS-loven § 7 første ledd nr 2.

<sup>13</sup> Jf. utl. § 27 første ledd bokstav i, § 8 første ledd nr 3 og utlendingsforskriften § 106 siste ledd første punktum.

<sup>14</sup> Jf. utl. § 25, jf. utlendingsforskriften § 105 bokstav a.

Asyl: Asyl gis til flyktninger, det vil si personer som står i fare for å bli individuelt forfulgt i hjemlandet.

Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag: En utlending kan få oppholdstillatelse om det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at utlendingen får bli i Norge. Dette kan være såkalte flyktningeliknende grunner, eller andre forhold, som helsetilstand eller tilknytning til Norge.

Kollektiv beskyttelse: Borgere fra samme land som søker asyl kan få midlertidig oppholdstillatelse i en massefluktsituasjon. Beslutning om kollektiv beskyttelse treffes av Kongen i statsråd.

Familiegjenforening: Familiegjenforening innebærer at utlendingen får oppholdstillatelse for å bo sammen med nær familie i Norge.

Bosettingstillatelse: Bosettingstillatelse er en permanent oppholds-/arbeidstillatelse som, etter søknad, innvilges en utlending som de siste 3 årene har oppholdt seg sammenhengende i riket med tillatelse uten begrensninger.

## 1.6 Videre fremstilling

I kapittel 2 vil vi redegjøre for valg av metode for datainnsamling og analyse, vårt utvalg av saker, utvalgets representativitet, mulige feilkilder, samt hvilke restriksjoner vi er pålagt i forbindelse med innvilgelse av innsyn i utvisningssakene.

I kapittel 3 vil vi presentere utvisningsreglene, deres rettslige plassering og den rettskildemessige situasjonen på utlendingsrettsens område.

I kapittel 4 presenterer vi hele utvalget av utvisningssaker som vår undersøkelse omfatter. Dette er en kvantitativ gjennomgang av sakene, det vil si at vi ikke går inn på de enkelte sakene, men presenterer dem i tall.

I kapittel 5 vil vi ta utgangspunkt i de ulike momentene i forholdsmessighetsvurderingen, og se på hvordan disse vurderes og vektlegges av utlendingsmyndighetene.

I kapittel 6 presenterer vi alle sakene der utlendingen er utvist på grunn av *straff*, med unntak av EØS-borgere, hvor vi går mer inn på forholdsmessighetsvurderingen, med utgangspunkt i de enkelte lovbrudd.

Vi foretar en tilsvarende gjennomgang av sakene som gjelder *EØS-borgere* i kapittel 7 og sakene om *brudd på utlendingsloven* i kapittel 8.

## 2 METODE

### 2.1 Innledning

Våre undersøkelsesenheter omfatter saker hvor det ble fattet *vedtak* som innebar utvisning, vedtak om omgjøring av utvisning, samt *beslutning om henleggelse* av utvisningssak.<sup>15</sup>

Henleggelsesaspektet er nytt i forhold til ”One strike”. Undersøkelsen omfatter dessuten saker som var opprettet som utvisningssak, men som endte med den mildere reaksjonen *bortvisning*. Nytt i forhold til den forrige undersøkelsen er i tillegg at vi har fått innsyn i *UDIs interne merknader*<sup>16</sup>. Omgjørings-, bortvisnings- og henleggelsessaker kan vise grensetilfeller og gi en god pekepinn på hva som skal til for *ikke* å bli utvist. Det samme gjelder interne merknader som, sammen med vedtaket, gir et mer fullstendig bilde av myndighetenes vurderinger i en utvisningssak.

### 2.2 Valg av metode

Vårt valg av metode er gjort på bakgrunn av et ønske om å kunne gi en mest mulig helhetlig beskrivelse og analyse av norsk utvisningspraksis. På grunn av det store antallet saker var vi helt avhengige av å få til et effektivt system for bearbeiding av de innsamlede data.

#### 2.2.1 Datainnsamling

Datainnsamlingen ble foretatt med utgangspunkt i et *skjema for innhenting av opplysninger*<sup>17</sup>, som på forhånd var lagt inn i statistikkprogrammet NSDstat. Variablene besto av lukkede spørsmål med svaralternativer for registrering av faktaopplysninger vedrørende utlendingen og utlendingsmyndighetenes vurderinger. Skjemaet ble utformet på bakgrunn av en gjennomgang av saksmapper med utvisningssaker, og skjemaet kunne dermed tilpasses, slik at det ble mest mulig hensiktsmessig. I tillegg foretok vi noen justeringer av skjemaet i begynnelsen av undersøkelsesperioden. Ved registrering i NSDstat fikk hver sak et fortløpende saksnummer.

---

<sup>15</sup> Se søknad om innsyn, vedlegg 1 og 2, samt innvilgelse av innsyn, vedlegg 3, 4 og 5.

<sup>16</sup> Jf. lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) av 19. juni 1970 nr 69 § 5 første ledd

<sup>17</sup> Se vedlegg 7.

I tillegg ble det gjort notater til hver sak i Word-dokument, med referater og sitater. Vi ønsket på denne måten å få hentet mest mulig relevant informasjon fra sakene. I utgangspunktet hadde vi utarbeidet en *mal*<sup>18</sup> for innfylling av tilleggsopplysninger, men fant at det var lite oversiktlig å lese i en slik mal, slik at den kun ble benyttet som et hjelpemiddel for å få med all relevant informasjon.

Det var ikke aktuelt å gjennomføre intervjuer av utviste utlendinger, fordi vi mente det var opplysninger som var fremkommet for myndighetene på vedtakstidspunktet som var relevante for å beskrive myndighetenes utvisningsvurderinger. Vi foretok heller ikke intervjuer av saksbehandlere, da vi mente informasjonen fra vedtak og interne merknader var tilstrekkelig. Vi har imidlertid hatt kortere oppklarende samtaler med en saksbehandler i UDI og en i UNE. Begge hadde vært med på å fatte en del av de vedtakene vi har gått gjennom og samtalene med dem bidro til kunnskap om beslutningsprosessene, samt avklaring av enkelte spørsmål.

De registrerte opplysningene har, i all hovedsak, gitt oss den informasjonen vi ønsket.

### 2.2.2 Analyse

Datamaterialet registrert i NSDstat har dannet grunnlag for vår *kvantitative* analyse. Vi kan ut fra dette danne oss et bilde av hvem som utvises, på hvilket grunnlag de utvises, resultat, klagerate, bruk av retthjelper med mer.

Saksreferater og sitater danner grunnlag for en *kvalitativ* analyse av sakene. I tillegg er en del av variablene i NSDstat utgangspunkt for kvalitativ analyse, som hjelpemidler til å finne frem til de enkelte sakene som er interessante for nærmere analyse, og hvilke saker som er relevante for sammenlikning.

Vi har brukt flere ulike metoder for å beskrive utvisningspraksis. For det første har vi i gitt en kvantitativ statistisk presentasjon av utvalget vårt. I den kvalitative analysen har vi analysert sakene fra to vinkler. For det første tar vi *utgangspunkt i de momentene som er relevante* i en utvisningsvurdering, eksempelvis familietilknytning, botid og integrasjon. Vi behandler disse med det som mål å beskrive hvordan momentene vurderes og hvilken vekt de tillegges. De sakene hvor det samme momentet er vurdert sammenlignes. For det andre tar vi *utgangspunkt i*

---

<sup>18</sup> Se vedlegg 8.

*forholdet som ligger til grunn* for at utlendingen vurderes utvist. De sakene med tilnærmet like forhold sammenlignes. Samlet sett håper vi at disse metodene gir en god og helhetlig beskrivelse av norsk utvisningspraksis.

## 2.3 Utvalg

### 2.3.1 Vårt utvalg

Vi gjennomgikk alle de sakene UDI og UNE la frem for oss innen julen 2002. Etter dette måtte vi sette en endelig stopp for innsamlingen og begynne analysen og skrivingen. Totalt gjennomgikk vi 1107 saker. Det var 887 saker hvor det var fattet vedtak i utvisningssak i 2001, samt 220 saker hvor UDI i 2001 henla opprettet sak om utvisning.

### 2.3.2 UDIs tall

Ifølge UDI var det 1257<sup>19</sup> saker som var omfattet av det vi ba om å få se. Det totale avviket er således på 150 saker, eller omtrent 12%.

Ifølge de tallene vi fikk av UDI ble det fattet 990 vedtak i utvisningssak i 2001. Avviket her er således på 103 saker (990-887), eller 10,5%.

I tillegg ble, ifølge UDI, 267 saker opprettet som utvisningssak, men endte i henleggelse. Avviket her er således på 47 saker (267-220), eller 17,5%.<sup>20</sup>

### 2.3.3 Er utvalget representativt?

Vi fikk som utgangspunkt utlevert sakene i en tilfeldig rekkefølge. Det er derfor ingen grunn til å anta at vårt utvalg består av en overrepresentasjon av en viss type saker. Det er et noe større avvik mellom UDIs og våre tall når det gjelder henleggelsessaker. Bakgrunnen for dette er at mange av disse sakene gjelder utlendinger som fremdeles er bosatt i Norge, og saksmappen er

---

<sup>19</sup> Det er fem saker som er usikkert om omfattes av disse 1257 sakene eller om de kommer i tillegg. Det kan altså være opp til 1262 saker som omfattes av det vi ba om innsyn i. Den nevnte usikkerheten får svært liten betydning da tallene uansett er store.

<sup>20</sup> En liten del av dette avviket skyldes at vi opererer med en noe annen definisjon av henleggelsessaker enn UDI. Vi har valgt ikke å registrere en sak som henlagt, når det dreier seg om henleggelse av klage. Vi har da registrert saken som ikke påklaget. Dette kan vel dreie seg om 2-4 saker. Avviket er altså noe mindre.



arkivert i politidistriktet der utlendingen bor. Det tok noe lenger tid å få disse sakene, enn de sakene som var arkivert hos UDI. Vi går ut i fra at dette er en gruppe som i stor grad har tilknytning til Norge, slik at den totale andelen tilknytningssaker burde vært høyere. Andelen med tilknytning til Norge av de utlendingene som *ble* utvist fra Norge, mener vi derimot er representativ.

#### 2.3.4 2001 - et representativt år?

Det finnes såvidt vi vet ingen statistikk om utvisning, foruten UDIs årsrapporter. Disse presenterer et totalt *antall* utvisningssaker, og omfatter ikke saker som er opprettet som utvisningssak, men som har endt i henleggelse eller i annet<sup>21</sup> vedtak, samt at asylsøkere ofte holdes utenfor. Tallene i årsrapportene gir derfor ikke et særlig godt grunnlag for sammenligning med de sakene vi har undersøkt. UDI har imidlertid laget en oversikt over utvisningssaker i årene 1999-2002 spesielt for vårt prosjekt.<sup>22</sup> Det har vist seg vanskelig å finne det riktige antall utvisningssaker<sup>23</sup>, men det kan se ut til at det har vært en stadig stigning i antall saker fra 1999 til 2002. Dersom den siste versjonen av UDIs oversikt er riktig, var det en særlig stor økning i antall utvisningssaker i 2002, og økningen skyldes ifølge tallene en særlig stor økning i antall henleggelsessaker.

Reglene om utvisning er vide skjønnsregler, og utlendingsmyndighetene kan endre sin *skjønnsutøvelse*. Endret *regelforståelse* kan dessuten føre til endret praksis, slik at 2001 ikke lenger blir et representativt år. Det er grunn til å tro at praksisendringen i EØS-saker, som det er redegjort for i kapittel 7, har ført til at det etter 2001 er langt færre utvisningssaker mot EØS-borgere.

---

<sup>21</sup> Bortvisning eller avslag på søknad om oppholdstillatelse som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket. Det er usikkert om vedtak som går ut på ikke utvisning, altså omgjøringsvedtak, er omfattet av tallene i UDIs årsrapporter.

<sup>22</sup> Se vedlegg 6.

<sup>23</sup> Vi fikk to oversikter laget med kort tids mellomrom, som angir ulike tall. I tillegg er tallene vi fikk i disse oversiktene vedrørende 2001 ikke helt samvarende med de vi fikk oppgitt da vi startet underøkelsen høsten 2002, jf. avsnitt 2.3.2.

## 2.4 Innsyn og restriksjoner

Vi ble innvilget innsyn i de fullstendige saksmappene, inkludert saksbehandlerne sine interne merknader og såkalte 0-dokumenter<sup>24</sup>, samt i de interne meldingene<sup>25</sup> om UDIs praksis. Vi hadde på bakgrunn av dette muligheten til å danne oss et helhetlig bilde av utvisningssaken.

Vi er pålagt visse restriksjoner i bruken av saksbehandlerne sine interne merknader.<sup>26</sup> De interne merknadene skal ikke refereres. Innsynet i disse har vært til stor nytte for oss til forståelse av bakgrunnen for det enkelte vedtak. Vi har forsøkt å formidle vår forståelse uten å referere fra interne merknader. Restriksjonene får en viss betydning for hvor klart vi har kunnet uttrykke oss. Vi har dog kunnet uttrykke oss noe mer klart og presist i oppsummeringer enn i tilknytning til konkrete saker.

## 2.5 Mulige feilkilder

En mulig feilkilde er at de ulike datainnsamlerne har lagt ulike kriterier til grunn for registreringen. Oppfatningene av faktum og av spørsmålene vi hadde stilt kan variere fra person til person. For i størst mulig grad å unngå feil på grunn av ulike *personlige oppfatninger*, diskuterte vi i fellesskap de enkelte uklarhetene som oppsto underveis. Vi arbeidet hele tiden i samme rom, og hovedsaklig samtidig. Dessuten var vi hele tiden de samme fire personene. Alle fire har erfaring fra arbeid i Juss-Buss`innvandrerguppe og gode kunnskaper i utlendingsrett. Vi holdt dessuten forberedelsesmøter som skulle sikre at alle var innforstått med hva alle begreper i skjemaet betydde og hva vi var ute etter av informasjon. Det skulle etter vår oppfatning være få feil som skyldes ulike oppfatninger på grunn av flertydighet, fagspråk og unøyaktighet. Av samme grunner tviler vi sterkt på at det har forekommet *taktiske registreringer*.

En annen feilkilde kan være *menneskelige feil* under registreringsarbeidet, som ikke skyldes ulike oppfatninger, men rett og slett en glipp. Noen slike feil har vi oppdaget under

---

<sup>24</sup> 0-dokumenter er dokumenter som ligger i en egen mappe inne i saksmappen. Dokumentene kalles 0-dokumenter fordi denne egne mappen ikke er nevnt på dokumentlisten i saksmappen. Her ligger eventuelle straffedommer, forelegg, anonyme tips i saken og asylintervjuer. Dokumentene som betegnes 0-dokumenter er dokumenter som forvaltningen mener bør vurderes om de er omfattet av forvaltningsloven § 19, og dermed unntatt partsinnsyn. Det kan stilles spørsmålsteget ved om dette er nødvendig og hensiktsmessig hva gjelder asylintervju og dommer/forelegg. Det er problematisk dersom den som sender ut saksdokumenter til utlendingens rettsjelder lar være å sende dokumenter som det skulle vært gitt innsyn i.

<sup>25</sup> Se punkt 3.2.

<sup>26</sup> Se brev fra UDI, vedlegg 5.

analysearbeidet. Disse lot seg ofte rette opp i de sakene hvor vi hadde utfyllende informasjon i Word-dokumentet som klargjorde hva som var det riktige svaret. Vi la dessuten til noen svaralternativer under innsamlingen, da vi støtte på tilfeller vi ikke hadde forutsett. Det er mulig at vi før alternativet ble lagt til hadde registrert saker der de samme tilfellene forekom. På grunn av at vi har såpass stort utvalg vil konsekvensene av feil bli små. Det er liten sannsynlighet for *regnefeil*, da de langt fleste utregninger av prosenter og lignende er gjort av statistikkprogrammet NSDstat.

### 3 REGELVERKET

#### 3.1 Utvisningsreglenes rettslige plassering

Utlendingsretten er et tillatelsessystem. Utgangspunktet for norsk utlendingsrett er en innvandringsstopp<sup>27</sup>, men utlendinger kan gis oppholdstillatelse etter bestemte regler i utlendingsloven. Utvisning er en del av utlendingsretten og fungerer blant annet som en kontroll med reglene i utlendingsloven. Opphold og arbeid uten at det er gitt tillatelse til det kan sanksjoneres med utvisning.<sup>28</sup> Det samme gjelder når en tillatelse er gitt på falske premisser.<sup>29</sup> Dette har sammenheng med at tillatelsene i stor grad gis på basis av den informasjon utlendingen selv gir, og dermed bygger på et tillitsforhold mellom utlendingen og utlendingsmyndighetene.<sup>30</sup>

Utvisning har også en side mot strafferetten, da en utvisning ofte er grunnet i at utlendingen har begått straffbare forhold.<sup>31</sup> Både strafferamme, forholdets art og utmålt straff er av betydning når det skal vurderes om en utlending skal utvises eller ikke.

Utvisningen i seg selv blir per definisjon ikke regnet som straff, selv om innreiseforbudet for den det rammer ofte kan oppleves som mer inngripende enn selve straffen. Utvisning var tidligere hjemlet i straffeloven, og er også omtalt i Andenæs 1997<sup>32</sup> som en *”adgang til å bli kvitt uønskede personer”*. Videre sier Andenæs:

*”Utlendingsloven er primært et regelverk til å håndheve norsk innvandringspolitikk (jfr formålsangivelsen i lovens § 2), men har også bestemmelser som tar særskilt sikte på å*

---

<sup>27</sup> Innvandringsstoppen ble innført i januar 1975 med virkning fra 1. februar 1975, jf. forskrift om innføring av innvandringsstopp med dispensasjonsregler, fastsatt ved kgl. res. av 10. januar 1975, med hjemmel i § 29 i lov av 27. juli 1956 om utlendingers adgang til riket (Fremmedloven). Det kreves tillatelse for å reise inn og ta opphold i Norge, jf. utl. §§ 6 og 25.

<sup>28</sup> Jf. utl. § 29 første ledd a, jf. § 6.

<sup>29</sup> Jf. utl. § 29 første ledd a, jf. § 44, jf. § 47 første ledd bokstav b.

<sup>30</sup> UNE viser i sine vedtak til dette tillitsforholdet som begrunnelse for å reagere strengt ved grove brudd på utlendingsloven.

<sup>31</sup> Jf. utl. § 29 første ledd b og c, § 30 annet ledd b og § 58 annet ledd annet punktum.

<sup>32</sup> Andenæs 1997 side 512 flg.

*hindre at kriminelle elementer fra utlandet kan drive sin virksomhet her. Utvisning kan f.eks. skje av personer som er straffet i utlandet eller straffedømt i landet (...).”*

Dette viser den nære sammenhengen til strafferetten. Utvisning er et kriminalpolitisk virkemiddel. Utvisning har høyeste grad har en renoverende effekt; utlendingen får ikke anledning til ytterligere kriminalitet i Norge. Utvisning er ofte begrunnet i hensynet til allmennprevensjon, da en slik reaksjon kan tenkes å ha en avskrekkende effekt, særlig på utlendinger med tilknytning til Norge som ønsker fortsatt opphold. Når utvisning likevel ikke anses som straff har det sammenheng med at reglene om opphold i Norge er et tillatelsessystem. Norge, som suvereren nasjon, har rett til å bestemme hvilke utenlandske borgere som skal få ta opphold i Norge.<sup>33</sup> Norske borgere derimot, kan ikke nektes opphold og innreise i riket. Norge har således, ifølge suverenitetsprinsippet, en rett til å nekte utlendinger opphold, og tradisjonelt har man ansett utvisning for å være en utøvelse av denne retten til renovasjon og innvandringskontroll, og ikke en straff i betydningen tilføyelse av et onde i den hensikt at det skal føles som et onde.<sup>34</sup> Man mener altså at innvandringskontrollen er det sentrale bak utvisningsinstituttet, ikke straffehensynene. Det kan imidlertid hevdes at straffehensyn står svært så sterkt i utvisningsinstituttet. Vi har, som det fremgår av redegjørelsen for praksis, sett at både allmenn- og individualpreventive hensyn ofte brukes som argument for å utvise. Dette er hensyn som ofte benyttes som begrunnelse straff.<sup>35</sup>

Til tross for at utvisning har trekk som minner om straff, hører det til forvaltningen å treffe vedtak etter utlendingsloven. Utlendingsretten er spesiell forvaltningsrett og generelle forvaltningsregler får anvendelse.

### 3.2 Den rettskildemessige situasjonen

Vi vil først presentere de enkelte rettskildene. Deretter vil behandle spørsmålet om forvaltningens lovtolkning og skjønnsutøvelse kan endres på bakgrunn av instruks fra departementshold eller ved uttalelser i såkalte ”etterarbeider”.

---

<sup>33</sup> Det folkerettslige suverenitetsprinsipp omtalt i Boe 2 1993 side 352-353.

<sup>34</sup> Andenæs 1997 side 9.

<sup>35</sup> Eskeland 2000 side 46.

### 3.2.1 Rettskildene

Lovtekst: Utlendingsloven er basisen for utlendingsretten. Den er i stor grad en rammelov, og svært mye detaljregulering er overlatt til forskrift<sup>36</sup> og rundskriv. Vilkårene for utvisning er derimot regulert i loven, ikke i forskrift. Reglene i forvaltningsloven<sup>37</sup> kommer som nevnt også til anvendelse.

Forarbeider: Utlendingsloven er en forholdsvis ny lov, og forarbeidene gir et relativt godt bilde av hvordan reglene generelt ønskes praktisert.

Rettspraksis: Det foreligger kun et begrenset antall dommer fra Høyesterett som omhandler utvisning.<sup>38</sup> De mest prinsipielle omhandler for en stor del i hvilken grad myndighetene kan overprøve forvaltningens skjønnsutøvelse, og er således mindre relevante for forholdsmessighetsvurderingen.

Forvaltningspraksis: Forvaltningspraksis er klart den viktigste kilde for å fastslå konkret på hvilket grunnlag utlendinger utvises. Da få saker kommer opp for domstolene, vil de fleste saker avgjøres av forvaltningen. Da klageraten er relativt lav og det i liten grad benyttes advokat (som vi vil redegjøre for i kapittel 4), vil det meste av praksis fastlegges av UDI alene.

I all hovedsak behandles klager på utvisningsvedtak av en nemndleder i UNE alene, men i visse tilfeller<sup>39</sup> behandles sakene i nemndsmøter med legfolk. Det kan da også gis adgang til personlig fremmøte. Selv om den skulle være truffet på grunnlag av nemndsmøte kan en enkelt avgjørelse, ifølge UDI og UNE, ikke tillegges vekt som presedensskapende alene.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Utlendingsforskriften

<sup>37</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1976.

<sup>38</sup> En rask gjennomgang av nyere praksis fra Høyesterett ga inntrykk av at disse ikke bragte noe prinsipielt nytt i forhold til forholdsmessighetsvurderingen. Rettspraksis vil ikke ble drøftet inngående, da avhandlingen er en analyse av forvaltningspraksis.

<sup>39</sup> Saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål av rettslig eller faktisk karakter, jf. utl. § 38b og UNEs nettsider [www.une.no](http://www.une.no) om behandlingsform.

<sup>40</sup> Vi har erfart at dette er utlendingsmyndighetenes mening gjennom saksbehandling i Juss-Buss' innvandrergroupe. At dette er UNEs holdning fremgår også av UNEs nettside [www.une.no](http://www.une.no), praksisbasen,: *"Den som går inn og søker i basen, bør også ha klart for seg at dette er en praksisbase og ikke noe presedensregister. (...) I en praksisbase er ikke det enkelte vedtaket alene et uttrykk for noen presedns. UNEs praksis på et bestemt område krever en nærmere analyse av et større antall vedtak."*

Standardene for når en utlending kan utvises, når vilkårene for utvisning ellers er oppfylt, er utviklet gjennom forvaltningens praksis, og samordnes gjennom ”interne meldinger”. Det er vanskelig å få inngående kjennskap til forvaltningens praksis, og de interne meldingene har verken utlendingen eller dennes rettshjelper tilgang til. Dette fører til at rettstilstanden blir vanskelig å forutse, selv om den etter forvaltningspraksis er forholdsvis klar. Liten kjennskap til myndighetenes praktisering av utvisningsreglene kan føre til at utlendinger lider rettstap. Vedkommende kan for eksempel unnlate å klage i en tvilssak eller unnlate å komme med viktige argumenter og opplysninger i tilsvaret og klage. Lav forutberegnelighet er på denne måten en fare for rettssikkerheten.

Folkerett: Utlendingsloven skal praktiseres i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser, jf. ut. § 4, slik disse kommer til uttrykk i konvensjoner og blir tolket og utviklet i praksis. Dette gjelder likevel bare i den grad de internasjonale reglene styrker utlendingens stilling. Er utlendingen bedre vernet etter norske regler, skal disse gjelde.

I forhold til utvisning er det særlig menneskerettighetene som er viktige. Etter menneskerettsloven<sup>41</sup> har tre viktige menneskerettighetskonvensjoner<sup>42</sup> blitt til norsk lov<sup>43</sup>, men også andre internasjonale regler om menneskerettigheter, som FNs barnekonvensjon<sup>44</sup>, og FNs flyktningekonvensjon<sup>45</sup> har relevans i utvisningsvurderingen. Etter inntredelsen i EØS i 1994 er også EØS- og EU-retten en del av utlendingsretten<sup>46</sup>.

Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD)<sup>47</sup> gir nasjonalstatene ganske fritt spillerom når det gjelder utvisning av fremmede lands borgere.<sup>48</sup> Det er regnet som nasjonalstatens rett selv

---

<sup>41</sup> Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven) av 21. mai 1999.

<sup>42</sup> Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950 (EMK), FNs internasjonale konvensjon om økonomiske sosiale og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (ØSK) og FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (SP), samt diverse protokoller.

<sup>43</sup> Jf. menneskerettsloven § 2, og regelen om forrang ved motstrid i § 3.

<sup>44</sup> FNs internasjonale konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) av 20. november 1989. Om barnekonvensjonens betydning i norsk utlendingsrett se Kipperberg 1998 side 170-171 og Graver/Hubert 2001 side 63 flg.

<sup>45</sup> FNs internasjonale konvensjon om flyktingers rettsstilling (flyktningekonvensjonen) av 28. juli 1951. Flyktningekonvensjonen får direkte betydning i norsk utlendingsrett, jf. utl. §§ 15 og 17, jf. § 16.

<sup>46</sup> Jf. utl. kapittel 8.

<sup>47</sup> Jf. EMK art. 19 flg.

å bestemme hvilke fremmede statsborgere den ønsker å tillate opphold. Det skal derfor mye til før EMD overprøver skjønnet og konstaterer strid med for eksempel EMK art. 8. Domstolen har gitt de nasjonale myndighetene en skjønnsmargin ("margin of appreciation"). Om saksbehandlingen har vært tilstrekkelig tilfredstillende kan derimot alltid prøves.

### 3.2.2 Instruks og etterarbeider

I forbindelse med opprettelsen av UNE ble utl. § 38 første ledd vedtatt.<sup>49</sup> Bestemmelsen omhandler instruksjon av både UNE og UDI. Endret praksis som følge av endret skjønnsutøvelse eller regelforståelse, kan *ikke* lenger skje ved *instruks* til utlendingsmyndighetene fra departementshold. Ifølge utl. § 38 første ledd andre punktum kan Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som er det ansvarlige departement i utlendingssaker, ikke instruere utlendingsmyndighetene om *avgjørelsen av enkeltsaker*. Departementet kan heller ikke gi instruks om hvordan utlendingsmyndighetene skal utøve sitt *skjønn* eller *forstå reglene* i utlendingsloven/-forskriften.<sup>50</sup> Dette gjelder generelt, ikke bare ved avgjørelsen av enkeltsaker, jf. forarbeidene.<sup>51</sup> At dette gjelder generelt er også KRDs forståelse<sup>52</sup> av utl. § 38 første ledd.

Et eksempel på instruks fra departementshold, gitt før § 38 første ledd ble innført, er retningslinjene om utvisning av utlendinger med barn i Norge, redegjort for i avsnitt 5.3.2.<sup>53</sup> Disse retningslinjene gir anvisning er på en mildere utvisningsvurdering av utlendinger med barn i riket, enn det som fulgte av tidligere forvaltningspraksis. Dersom lignende retningslinjer ble gitt etter 1. januar 2001, ville disse ikke være bindende for utlendingsmyndighetene. De nevnte retningslinjene gjeldende i dag, da de var bindende da de ble gitt. Utlendingsmyndighetene kan imidlertid *velge* å endre sin praksis i tråd med departementets ønsker. Det vil ikke vil være i samsvar med forutsetningene i forarbeidene nevnt ovenfor, som fremhever at utlendingsmyndighetene skal være uavhengige og avgrenset fra politisk styring, om det legges *press* på utlendingsmyndighetene fra departementets side. For utlendingsmyndighetene å rette

---

<sup>48</sup> Jf. Rt.2000:591 på side 599.

<sup>49</sup> Utl. § 38 første ledd trådte i kraft 1. januar 2001, jf. res. 21. desember 2000 nr 1346.

<sup>50</sup> Dette er motsatt i saker om rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, jf. samme bestemmelses første punktum.

<sup>51</sup> Ot.prp.nr 17(1998-1999) punkt 2.5.2

<sup>52</sup> Jf. telefonsamtale med Solveig Paulsen i KRD 8. mai 2003.

<sup>53</sup> Se vedlegg 12.



seg etter ønsket endring i mildere retning, sett fra utlendingenes ståsted, vil være langt mindre betenkelig enn innstramminger i utvisningspraksis.

Etter dette vil KRD, ved ønske om endringer i praksis, være henvist til å initiere lovendring eller endringer ved forskrift. Dette er prosesser som innebærer demokratiske ordninger, som at forslaget sendes ut på høring.

En kan reise spørsmålet om forvaltningens lovforståelse og skjønnsutøvelse kan endres ved at stortinget eller regjeringens uttalelser i såkalte "etterarbeider" tillegges vekt.<sup>54</sup> Det er en akseptert rettsoppfatning at etterarbeider kan tillegges en viss rettskildemessig vekt på enkelte rettsområder, og således føre til endret lovtolkning og skjønnsutøvelse. Med etterarbeider forstår Boe stortingsdokumenter som kommer etter en lov og som sier noe om hvordan denne skal tolkes, og eventuelt hvordan skjønnet skal utøves, etter lovgiver<sup>55</sup> sin mening.

Henvisningen i utl. § 2, formålsbestemmelsen, om at utlendingsloven skal gi forvaltningen grunnlag for kontroll "*i samsvar med norsk innvandringspolitikk*", kan støtte et standpunkt om at etterarbeider bør tillegges en viss rettskildemessig vekt på utlendingsrettens område. På bakgrunn av dette formålet kan man hevde at utlendingsloven har et sterkt styringsformål og er preget av politiske vurderingstema, jf. Boe 1 1993, som hevder at slike forhold tilsier økt vekt på etterarbeider.<sup>56</sup> Vekten av dette argumentet svekkes imidlertid noe ved at departementet er fratatt instruksjonsmyndighet, samt de ovenfor nevnte uttalelsene i forarbeidene. I alle tilfelle vil det være lite betenkelig om utlendingsmyndighetene vektlegger etterarbeider og endrer praksis til utlendingens *fordel*. En kan derfor tenke seg at de nevnte retningslinjene om utvisning av utlendinger med barn i Norge kunne vært gitt i form av etterarbeider.

### 3.3 Formålsbestemmelsen

Utlendingsloven har en egen formålsbestemmelse i § 2. Loven har i følge første ledd som formål "*å gi grunnlag for kontroll med utlendingers inn- og utreise*" og deres "*opphold*" i Norge. Utvisningsbestemmelsene er et ledd i denne kontrollen.

---

<sup>54</sup> Jf. Boe 1 1993 side 211 flg.

<sup>55</sup> Stortinget eller regjeringen, jf. Boe 1 1993 side 211.

<sup>56</sup> Jf. Boe 1 1993 side 219.

Kontrollen skal utføres ”i samsvar med norsk innvandringspolitikk”. Utlendingsloven har altså som formål å være et dynamisk og fleksibelt instrument for Stortingets skiftende ønsker om regulering av utlendingers opphold i Norge og innvandring. Utvisningsbestemmelsene er utformet som vide skjønnsbestemmelser, og skjønnets innhold har kunnet variere etter politiske signaler. Denne delen av formålsbestemmelsen synes noe svekket, i og med begrensningen i instruksjonsmyndigheten som vi har redegjort for i avsnitt 3.2.2.

Ifølge utl. § 2 annet ledd har loven som formål å ivareta utlendingenes *rettssikkerhet*. Det er i loven gitt regler om fri rettshjelp, samt saksbehandling<sup>57</sup>, videre skal utvisningsvilkårenes plassering i loven hindre at disse blir endret til utlendingens ulempe uten demokratisk behandling.

Ifølge tredje ledd skal utlendingsloven gi grunnlag for ”vern mot forfølgelse for flyktninger og andre utlendinger som er forfulgt.” Se avsnitt 3.4.3.1.

## 3.4 Utvisningsbestemmelsene

### 3.4.1 Innledning

Utvisning innebærer at en utlending må forlate Norge og nektes senere innreise. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset. Det er innreiseforbudet som skiller utvisning fra bortvisning, som kun innebærer at utlendingen må forlate Norge. Utvisning er hjemlet i utl. §§ 29, 30 og 58. Paragraf 58 gjelder for utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, § 30 gjelder for utlendinger som fyller kravene for å få bosettingstillatelse, mens § 29 gjelder for øvrige utlendinger.

### 3.4.2 Vilkår for utvisning

Utlending som har overtrådt utlendingsloven eller er ilagt straff, i Norge eller i utlandet, kan utvises på nærmere bestemte vilkår. Utvisning på grunn av rikets sikkerhet og terrorvirksomhet vil, som nevnt, ikke bli behandlet.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Jf. utl. kapittel 6.

<sup>58</sup> Se avsnitt 1.4.

### 3.4.2.1 Utlendingsloven § 29

#### 3.4.2.1.1 Brudd på utlendingsloven

Utl. § 29 første ledd bokstav a (heretter § 29 a) gir hjemmel for utvisning ved brudd på utlendingsloven. En utlending kan utvises ved *grove eller gjentatte* brudd. Ulovlig opphold må være av en viss varighet for å kunne anses som grovt. Har utlendingen flere ganger vært bortvist på grunn av for eksempel kortere ulovlige opphold eller manglende midler kan utlendingen utvises på grunn av gjentatte brudd. Utvisning kan besluttes uavhengig av om utlendingen straffedømmes for bruddet etter utl. § 47. I tillegg kan en utlending utvises når han har *unndratt seg gjennomføring* av et vedtak som innebærer at han må forlate Norge. Dette kan være avslag på søknad om første gangs oppholdstillatelse, avslag på søknad om fornyelse av tillatelse, eller vedtak om bortvisning.

#### 3.4.2.1.2 Straffedom i utlandet

Utl. § 29 første ledd bokstav b (heretter § 29 b) gir hjemmel for utvisning når utlendingen er straffet i utlandet. Det samme gjelder om det er ilagt særreaksjon. Straffen må være ilagt for mindre enn 5 år siden. Alternativt kan utlendingen ha vært inne til soning for mindre enn 5 år siden. Et vilkår for utvisning er at forholdet utlendingen var dømt for etter norsk lov har en strafferamme på mer enn 3 måneder. Har utlendingen arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge må strafferammen være på mer enn 1 år, jf. utl. § 29 andre ledd. Det samme gjelder nordiske borgere som har hatt bopel i Norge i mer enn 3 måneder.

#### 3.4.2.1.3 Straffedom i Norge

En utlending kan utvises på grunnlag av straffedom i Norge, jf. utl. § 29 første ledd bokstav c (heretter § 29 c). Den ilagte straffen må være rettskraftig. Vilkåret er at strafferammen er på mer enn 3 måneder. Paragraf 29 c hjemler derfor utvisning for de fleste straffbare forhold, og et *vedtatt forelegg* er tilstrakkelig. Alternativt kan en utlending utvises om han flere ganger i løpet av de siste 3 årene er ilagt *fengselsstraff*, selv om strafferammen skulle være på 3 måneder eller mindre. Det er her et krav om at fengselsstraff er ilagt, og da ikke tilstrekkelig at det kun er gitt forelegg, selv om forholdet kunne ført til fengselsstraff. Har utlendingen arbeids-/oppholdstillatelse i Norge må strafferammen være på mer enn 1 år, jf. utl. § 29 andre ledd. Det samme gjelder nordiske borgere som har hatt bopel i Norge i mer enn 3 måneder.

### 3.4.2.2 Utlendingsloven § 30

Etter § 30 første ledd har utlendinger som er født i riket, og som senere uavbrutt har hatt fast bopel, et absolutt vern mot bortvisning og utvisning. De er vernet mot utvisning på samme måte som norske borgere, men dette absolutte vernet forsvinner om utlendingen flytter ut av Norge for en periode. Uavbrutt opphold vil si at utlendingen har hatt sitt faste bosted i Norge, men kortere ferieopphold ikke er til hinder for et absolutt vern.

Utlending som fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse, og som ikke omfattes av § 30 første ledd, kan utvises med hjemmel i § 30 annet ledd bokstav b (heretter § 30 b). Når utlendingen er straffet eller ilagt særreaksjon for et forhold med strafferamme på 3 år eller mer kan vedkommende utvises. Utlendingen kan også utvises, uavhengig av strafferammen, hvis han har overtrådt strl. § 162 eller § 317, jf. § 162, det vil si narkotikaforbrytelse eller heleri i forbindelse med en narkotikaforbrytelse. Muligheten for å utvise er tidsbegrenset ved at straffedommen eller soningen må ha skjedd for mindre enn 5 år siden i utlandet og for mindre enn 1 år siden i Norge. Dette er hva vi senere i avhandlingen referer til som ettårsfristen i utl. § 30.

### 3.4.2.3 Utlendingsloven § 58

Utlendinger som omfattes<sup>59</sup> av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen (heretter EØS-borgere), kan utvises med hjemmel i utl. § 58. For å sikre fri bevegelighet<sup>60</sup> for medlemslandenes borgere i EØS/EFTA-området, er disse bedre vernet mot utvisning enn tredjelandsborgere.

Hovedvilkåret for utvisning etter utl. § 58 er at utlending kan utvises *”når hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det”*, jf. første ledd. Dette hovedvilkåret er utdypet i annet ledd første punktum. Det må være *”personlige forhold”* ved utlendingen som begrunner utvisningen. Utvisning kan altså ikke begrunnes i allmennpreventive hensyn, men må begrunnes i individuelle forhold. Disse personlige forhold må innebære en *”trussel mot grunnleggende samfunnshensyn”*. De samfunnshensyn det siktes til er hensyn til offentlig orden og sikkerhet. Trusselen må være *”aktuell og tilstrekkelig alvorlig”*. Dette hovedvilkåret, med utdypningen, er kumulativt, og må være oppfylt i tillegg til et av de nedenfor nevnte alternative vilkårene.

---

<sup>59</sup> Se vedlegg 9.

<sup>60</sup> Jf. EØS-avtalen del III.

Etter annet ledd kan utlending utvises på grunnlag av straffbare forhold. Utlendingen må være *ilagt straff* eller særreaksjon for forholdet og straffen må være *endelig*. Videre er det ifølge annet ledd annet punktum et krav om at, dersom utvisning skal skje på grunnlag av ilagt straff, må det som hovedregel foreligge ”*forhold som kan tilsi at utlendingen vil begå ny straffbar handling*”. Det må altså foreligge fare for gjentakelse av straffbare handlinger, men det må dreie seg om nye lovbrudd som truer grunnleggende samfunnshensyn/er tilstrekkelig alvorlige, jf. ovenfor. Holdepunktene for gjentakelsesfare må forankres i utlendingens personlige forhold. Dette følger av hovedvilkåret, samt EUs rådsdirektiv 64/221/EØF art. 3 nr 2. Her vil rusavhengighet, livsstil/situasjon, tidligere straffedommer, soningsprogresjon, rehabilitering, lovbruddets karakter av å være et enkelttilfelle, tegn til anger og andre forhold som kan gi indikasjoner på utlendingens fremtidsutsikter, være relevante. Rusavhengighet vil kunne tilsi at det er fare for gjentatt innførsel og oppbevaring av mindre kvanta til eget bruk. Ved straff for innførsel av et større kvantum narkotika, kan gjentakelsesfare vanskelig konstanteres, dersom utlendingen ikke tidligere er straffet. Er utlendingen rusavhengig, kan det derimot tenkes at det foreligger fare for gjentagelse av narkotikalovbrudd selv ved mindre kvantum, men det er ikke sikkert at fare for erverv/besittelse av en brukerdose kan karakteriseres som en trussel mot grunnleggende samfunnshensyn.

Et annet grunnlag for utvisning er at utlendingen ”*ikke fyller vilkårene for opphold etter §§ 51 til 53*”, jf. § 58 fjerde ledd. Dette er en parallell til utl. § 29 a, men med et langt snevrere omfang. Det er ikke noe krav om gjentakelsesfare, men hovedvilkåret med dets utdypninger gjelder. Utvisning for brudd på utlendingsloven er lite praktisk for EØS-borgere.

#### 3.4.2.4 Nordiske borgere

Nordiske borgere utvises med hjemmel i utl. § 58. I tillegg er nordiske borgere nevnt i utl. § 29 andre ledd andre punktum.<sup>61</sup> Nordiske borgere har altså både det sterkere vern etter utl. § 58 og kravet til strafferamme, ved utvisning på grunn av straff i utl. § 29 andre ledd andre punktum, gjelder.

#### 3.4.2.5 Forholdsmessighetsvurderingen

Er vilkårene for utvisning etter §§ 29, 30 eller 58 til stede, skal det i utvisningssaker foretas en vurdering av om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak. Et vedtak om utvisning er

---

<sup>61</sup> Se avsnitt 3.4.2.1.2 og 3.4.2.1.3.

uforholdsmessig, hvis det fremstår som et for inngripende tiltak, når man avveier grunnlaget for at utvisningssak er reist, opp mot utlendingens tilknytning til Norge. Forholdets alvor må også veies opp mot andre hensyn, som for eksempel utlendingens helsemessige situasjon. I praksis legges det også vekt på utlendingens tilknytning, eller manglende tilknytning, til sitt hjemland. En utvisning må stå i et rimelig forhold til forholdets alvor og til de konsekvensene et slikt tiltak har for utlendingen. Dette gjelder likevel ikke i saker som gjelder rikets sikkerhet. Vedtaket skal verken være uforholdsmessig overfor utlendingen selv eller dennes nærmeste familiemedlemmer. Med nære familiemedlemmer menes hovedsakelig kjernefamilien, det vil si ektefelle og barn, eventuelt foreldre. Det skal foretas en konkret vurdering av følgene av en utvisning, og loven legger lite føringer på hva som kan vektlegges i vurderingen. Skjønnets innhold begrenses kun av de alminnelige forvaltningsrettslige regler. Se mer om forholdsmessighetsvurderingen i kapittel 5.

#### 3.4.2.6 Det frie skjønn

Utvisningsbestemmelsene er ”kan” – bestemmelser. Foreligger vilkårene for utvisning er det opp til forvaltningens frie skjønn om de ønsker å utvise utlendingen eller ikke.

### 3.4.3 Begrensninger i adgangen til å utvise

#### 3.4.3.1 Utsendelsesvern

Adgangen til å utvise er begrenset av vernet mot utsendelse i utl. § 15. Utvisning kan være i strid med EMK art. 2 og 3. Videre forbyr SP art. 6-7 og FNs torturkonvensjon<sup>62</sup> art. 3 å sende en utlending til et land der han kan bli utsatt for forfølgelse.

#### 3.4.3.2 Retten til familieliv

Høyesterett har påpekt i Rt.1996:551 at forholdsmessighetsvurderingen etter utl. §§ 29 og 30 langt på vei vil være sammenfallende med avveiningen etter EMK art. 8, som omhandler retten til familieliv. Konvensjonens art. 8 åpner for at det kan gjøres inngrep i en borgers privat- og familieliv på visse vilkår. For det første må utvisningen være i samsvar med den nasjonale lovgivningen. Spørsmålet blir så om utvisningen er nødvendig i et demokratisk samfunn. Ifølge

---

<sup>62</sup> FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (torturkonvensjonen) av 10. desember 1984.

Høyesterett i Rt.1998:1795 må det foreligge et vesentlig samfunnsbehov, og utvisningen må være egnet til å fremme dette. Det er avgjørende om utvisningen står i et rimelig forhold til de negative virkningene for utvistes privatliv.

FNs barnekonvensjon art. 3 og SP art. 17 setter også skranker for utvisning, av hensyn til familieliv.

### 3.4.4 Konsekvenser av utvisning

#### 3.4.4.1 Bortfall av oppholdstillatelse og innreiseforbud

Utvisning innebærer påbud om å forlate riket, forbud mot å reise inn i landet igjen og bortfall av eventuelt tidligere gitt tillatelse til opphold i riket. Utvisning er altså til hinder for senere innreise i Norge og utgangspunktet ved utvisning er at det settes et varig innreiseforbud, jf. utl. §§ 29 tredje ledd og 58 sjette ledd. Innreiseforbudet kan også gjøres tidsbegrenset. Utvisningen settes da oftest til 2 eller 5 år. I noen tilfeller settes innreiseforbudet til en annen varighet.

Innreiseforbudet settes også til 1 år, selv om loven gir anvisning på at det som hovedregel ikke skal settes lavere enn 2 år. Vurderingen av varigheten av innreiseforbudet har nær sammenheng med forholdsmessighetsvurderingen. Et kortere innreiseforbud er mindre inngripende ovenfor utlendingen, og det skal derfor mer til før vedtaket kan kalles et uforholdsmessig tiltak.

#### 3.4.4.2 Utsatt iverksettelse

En utvist kan søke om å få bli i Norge, det vil si få ”utsatt iverksettelse”, til klagen er ferdigbehandlet. Dette skal innvilges utlendinger med arbeids- eller oppholdstillatelse, bosettingstillatelse og nordiske borgere som har oppholdt seg i Norge i mer enn 3 måneder, jf. utl. § 39 første ledd tredje punktum. Andre utlendinger kan innvilges utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42.

#### 3.4.4.3 Utreise

Den utviste pålegges å reise ut av Norge, jf. utl. § 41. Utlendingen skal som utgangspunkt forlate Norge på eget initiativ og selv dekke kostnadene til utreise, jf. utl. § 46. I praksis blir mange utviste uttransportert med følge av norsk politi. Dette skal skje når utlendingen ikke frivillig forlater Norge, men også om det er overveiende sannsynlig at utlendingen ikke reiser, jf. utl. § 41 første ledd andre punktum. Det er politiet som foretar denne vurderingen og i praksis blir den

utviste oftest eskortert ut av politiet. Utlendinger som er utvist til et land utenfor Schengen-området må eskorteres ut av området. Skal flyet mellomande i et Schengen-land må politiet følge utlendingen til transit. Kostnadene dekkes av utlendingen selv, og kostnadene til uttransportering med eskorte er relativt omfattende. Hvis utlendingen ikke har midler til å betale for uttransporteringen vil han få gjeld til den norske stat, som må tilbakebetales for senere å kunne returnere til Norge.

#### 3.4.4.4 Opphevelse av innreiseforbud

Hvis den utviste søker om det kan han få opphevet innreiseforbudet, jf. utl. § 29 tredje ledd tredje punktum og § 58 sjette ledd tredje punktum. Bestemmelsene er formulert ulikt. I følge § 29 kan det gis *adgang* til Norge. Det vil si at utlendingen kan innvilges besøksvisum til Norge, mens utvisningen opprettholdes. Utlendingen kan også søke om å få opphevet innreiseforbudet. Dette er det samme som søknad om omgjøring, og forutsetter at det foreligger nye omstendigheter. Dette kan være tilfelle om utlendingen har fått økt tilknytning til Norge. Ofte vil søknad om familegjenforening fra en utvist bli tolket som en søknad om opphevelse av innreiseforbud. Som hovedregel kan det ikke gis adgang til riket før det har gått 2 år siden utreise.

Utl. § 58 gir direkte hjemmel for opphevelse av innreiseforbudet. Det må etter § 58 foreligge nye omstendigheter som tilsier at innreiseforbudet skal oppheves. Om det foreligger nye omstendigheter skal, i følge forarbeidene<sup>63</sup> til endringslov av 30. april 1999 nr 22, vurderes konkret. Det stilles heller ingen krav om hvor lang tid som må ha gått for at det skal kunne søkes om slik opphevelse. I følge forarbeidene til endringsloven antas det ikke å være i samsvar med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen å operere med et slikt vilkår.

#### 3.4.4.5 SIS-innmelding

For borgere av land utenfor Schengen-samarbeidet, kan en utvisning ha den konsekvens at borgeren blir innmeldt i SIS. I følge SIS-loven § 7 nr 2 kan utlendinger, som er utvist etter utl. § 29 første ledd bokstav a, b, c eller d, bli registrert i SIS med tanke på at de skal nektes innreise i hele Schengen-området. Når utlendingen er utvist på grunn av straff er det et vilkår at strafferammen for forholdet som ligger til grunn for utvisningen er på minst 1 år. Dette følger av Schengen-konvensjonen art. 96 nr 2 bokstav a. Kravet til strafferamme er ikke kommet til

---

<sup>63</sup> Ot.prp.nr. 17 (1998-1999) i kapittel 4.



uttrykk i SIS-loven, men følger også av UDIs interne melding (IM) 01-09 av 27. mars 2001 punkt III A. Når utlendingen er utvist etter utl. § 30 er det ikke adgang til å registrere utlendingen i SIS, da bare § 29 er nevnt i SIS-loven § 7. Dette skyldes en glipp ved inkorporeringen, og vil muligens bli endret. Det er ikke hjemmel for å registrere EØS-borgere som ikke er borgere av land som er med i Schengen-samarbeidet, da § 58 ikke er nevnt i SIS-loven § 7 nr 2. Det er heller ikke anledning til å registrere utlendinger med oppholdstillatelse i et Schengen-land, jf. Schengen-konvensjonen art. 25. En utvisning får etter innføringen av Schengenregelverket langt alvorligere konsekvenser for tredjelandsborgere enn tidligere.

#### 3.4.5 Avgjørelsesmyndighet

Det er som regel politiet som oppretter utvisningssak. UDI avgjør utvisning i første instans, jf. utl. § 31. Ved klage tar UDI først stilling til om direktoratet vil omgjøre sitt vedtak. Dersom UDI ikke vil omgjøre vedtaket, sendes klagesaken til UNE, jf. utl. § 38 siste ledd.

Fra januar 2001 startet UNE opp.<sup>64</sup> Dette er et domstolsliknende organ som tok over Justisdepartementets funksjon som klageinstans.

---

<sup>64</sup> Jf. utl. § 38a flg., tilføyd ved lov 30. april 1999 nr 22 som trådte i kraft 1. januar 2001, jf. kgl. res. 21. desember 2000 nr 1346.

## 4 PRESENTASJON AV UTVALGET

### 4.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet presentere vårt utvalg. Først vil vi presentere antall saker og hvilke type saker det dreier seg om. Dernest vil si noe om resultat, klager og rettshjelp, hvem som utvises og til slutt presentere noen begrunnelser for vedtakene og beslutningene vi har gjennomgått. Vi har valgt å avrunde alle prosenter i teksten til hele og halve tall.

### 4.2 Antall vedtak og henleggelse

Totalt består vårt utvalg av 1107 saker. Det er 850 saker hvor *UDI* fattet vedtak i 2001 og 23 saker hvor både *UDI* og *UNE* fattet vedtak i 2001. Vi registrerte også 220 saker hvor det ble besluttet henleggelse uten vedtak.

Vi har registrert totalt 32 saker om utvisning i 2001 der *UNE* fattet vedtak. I 23 av disse sakene var det også fattet vedtak av *UDI* i 2001, mens i de øvrige ni var *UDI*-vedtaket fattet før 2001.

Før øvrig har vi registrert fem vedtak i saker hvor et tidligere fattet utvisningsvedtak er blitt begjært omgjort og omgjøringsbegjæringen ble tatt stilling til av *UDI* eller *UNE* i 2001. Her var førsteinstansvedtak fra før 2001.

Instans som fattet vedtak i 2001	Antall	%
UDI	850	76.8
UNE	9	0.8
UDI og UNE	23	2.1
Omgjøringsbegjæring	5	0.4
Henleggelse	220	19.9
Sum	1107	100

Figur 4.1: Vedtak og henleggelse fordelt etter vedtaksinstans

Vi vil presisere at vi har registrert antall *saker*, og ikke antall utlendinger. En utlending kan ha to utvisningsvedtak på seg i løpet av 2001.

### 4.3 Sakstyper

Vi har registrert sakene ut fra fem forskjellige hjemler for utvisning. Inndeling etter sakstyper blir noe annerledes. Vi deler inn i tre sakstyper. Den første er brudd på utlendingsloven, jf. utl. § 29 a. Den andre sakstypen er utvisning på grunn av straffbare forhold, jf. utl. § 29 b og c og § 30 b. I tillegg velger vi å ha utvisning etter utl. § 58 som en egen sakstype. Dette var hovedsaklig utvisninger på grunn av straffbare forhold.

Det er 539 saker som dreier seg om utvisning på grunn av straff. Dette utgjør 49% av vårt totale utvalg. Videre gjelder 401 saker, eller 36%, brudd på utlendingsloven. Sakene om EØS-borgere utgjør 15% av utvalget (167 saker).

Hjemmel	Antall	%
§ 29 a	401	36.2
§ 29 b	3	0.3
§ 29 c	440	39.7
§ 30 b	96	8.7
§ 58	167	15.1
Sum	1107	100

Figur 4.2: Antall saker fordelt etter hjemmel

I en del saker var både § 29 a og § 29 c aktuell hjemmel, fordi vedkommende både hadde brutt utlendingsloven og overtrådt straffebud, for eksempel hatt ulovlig opphold og vedtatt forelegg for naskeri. Når vi skulle registrere disse sakene med hensyn til hjemmel la vi vekt på hvilken vedtakskode<sup>65</sup> UDI hadde valgt, og hvilket forhold som synes å ha vært av mest avgjørende betydning for utvisningsvedtaket. Vi valgte hjemmel på denne måten for at ikke en sak skulle figurere i to utvalg (både utvisning på grunn av straff og utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven). Vi mente også dette ikke ville bli misvisende, fordi vi valgte det grunnlaget som ville vært tilstrekkelig til å utvise.

### 4.4 Resultat i siste vedtak i saken

I 843 saker var det siste resultatet vi registrerte en utvisning, enten varig eller tidsbegrenset. Hele 76% av sakene endte således med utvisning, mens 20% endte med henleggelse, 3,5% med

---

<sup>65</sup> UDI opererer med ulike vedtakskoder for de ulike hjemlene, og vi antok at registreringen ga uttrykk for hva som ble ansett for å være det viktigste, eller i hvertfall et tilstrekkelig grunnlag.

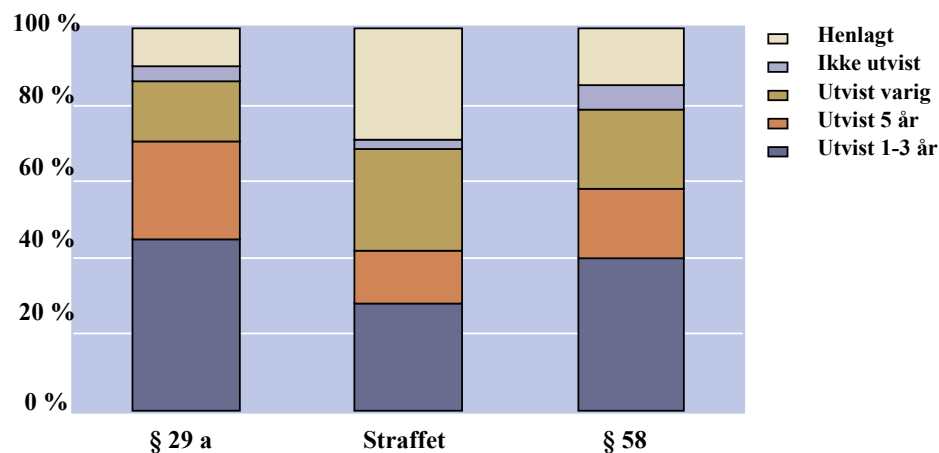
et vedtak som gikk ut på ikke utvisning og 0,5% av sakene som var opprettet som en utvisningssak endte med bortvisning.

	Utvist 1 år	Utvist 2 år	Utvist 3 år	Utvist 5 år	Varig	Bort- vist	Ikke utvist	Hen- lagt	Sum
Antall	13	377	4	206	243	7	37	220	1107
%	1.2	34.1	0.4	18.6	22.0	0.6	3.3	19.9	100

Figur 4.3: Resultat i siste vedtak.

Som diagram 4.1 viser fordelte de ulike resultatene seg ulikt etter sakstyper. Ved brudd på utlendingsloven fikk utlendingene i større grad tidsbegrenset utvisning, mens henleggelsesprosenten er høyere ved utvisning på grunn av straff. Vi vil i det følgende redegjøre for de ulike utfallene av utvisningssakene.

Diagram 4.1: Fordeling av resultat i siste vedtak på de ulike sakstyper. N=1107



#### 4.4.1 Utviste

Det fremgikk av en sak, som endte med utvisning for 3 år, at saken lå midt i mellom et eksempel på en utvisning for 2 år og ett for 4 år. Dette tyder på at man også har brukt alternativet utvist 4 år, selv om vi ikke har registrert dette i vårt utvalg. Vi ser altså at utlendingsmyndighetene bruker alternativene utvist 1-5 år og varig. Vi har ikke sett noe eksempel på utvisning mellom 5 år og varig, slik som for eksempel 10 år.

Ved utvisning på grunnlag av straff var det en noe høyere andel *varige* utvisninger enn ved utvisninger på grunn av brudd på utlendingsloven og etter EØS-reglene. I alt 39% av de som ble utvist for straffbare forhold ble utvist varig. Andelen var høyest blant de med bosettingstillatelse.

Hele 13 av 16 (80%) av de som ble utvist etter utl. § 30, ble utvist varig. Dette kan ha sammenheng med at det bare opprettes utvisningssak ovenfor utlendinger med sterk tilknytning til Norge ved relativt alvorlig kriminalitet.

Tidsbegrensning på 5 år ble benyttet i 30% av sakene om brudd på utlendingsloven. Det ble i noe mindre grad benyttet ved utvisning etter § utl. § 58 (22,5%), og i enda mindre grad ved brudd på straffeloven (20%).

Tidsbegrenset utvisning på 2 år ble benyttet i 39% av sakene om utvisning på grunn av straff. Denne tidsbegrensningen ble benyttet i 48,5% av utvisningene på grunn av brudd på utlendingsloven, og i 51% av utvisningene etter utl. § 58. Tidsbegrensning på 3 år forekommer nesten ikke, og tidsbegrensning på 1 år var hovedsakelig benyttet ved brudd på utlendingsloven. Alt i alt benyttes de korteste innreiseforbudene ved brudd på utlendingsloven. Disse vedtakene rammer i stor grad utlendinger uten oppholdsgrunnlag i Norge.

Sakstype	Resultat					Sum
	1 år	2 år	3 år	5 år	Varig	
§ 29 a	11	166	0	102	63	342
Straffet	2	144	4	74	145	369
§ 58	0	67	0	30	35	132
Sum	13	377	4	206	243	843

Figur 4.4: Utviste etter sakstype.

#### 4.4.2 Ikke utvist

Med "ikke utvist" mener vi et vedtak som har omgjort et negativt vedtak om utvisning til at utlendingen ikke ble utvist. Det er ofte større tvil i disse sakene enn i henleggelsessakene. Det kan også ha kommet nye opplysninger eller bedre dokumentasjon etter første vedtak, som fører til at utlendingen ikke blir utvist. I de aller fleste av disse sakene var de objektive vilkårene for å utvise til stede. Bare i noen få saker endte saken med at utlendingen ikke ble utvist fordi de objektive vilkårene ikke var til stede. Dette gjaldt blant annet noen saker der det ble konkludert med at det likevel ikke forelå tilstrekkelig bevis for proforma ekteskap.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Se kapittel 8.4.2.

Vedtak om utvisning ble omgjort til ikke utvisning i 37 saker. Vi vil komme tilbake til disse sakene under avsnitt 4.6.

Sakstype	Antall
§ 29 a	15
Straffet	12
§ 58	10
Sum	37

Figur 4.5: Ikke utvist etter sakstype.

#### 4.4.3 Henlagte saker

Med ”henleggelse” mener vi saker der det er opprettet utvisningssak, men saken er besluttet henlagt fordi det ikke var grunnlag for å utvise eller fordi en utvisning ville være et uforholdsmessig tiltak ovenfor utlendingen.<sup>67</sup> Vi går nærmere inn på de ulike henleggelsesgrunnene i avsnitt 4.8.2.

De henlagte sakene om utvisning på grunn av straff utgjør 71% av det totale antall henleggelsessaker vi registrerte. De aller fleste henleggelsessakene er altså saker om utvisning på grunn av straffbare forhold. Av henleggelsessakene gjaldt 17,5% (39) brudd på utlendingsloven. Saker etter utl. § 58 utgjorde 11,5% (25) av henleggelsessakene.

Av sakene om brudd på utlendingsloven ble 9,5% henlagt, 15% av sakene om utvisning av EØS-borgere og 29% av sakene om utvisning på grunn av straff. Hele 83% av de sakene hvor utlendingen ble vurdert utvist etter § 30 b ble henlagt. Dette kan tyde på at det i stor grad reises utvisningssaker mot straffede personer med bosettingstillatelse, hvor det virker rimelig klart at utvisning ikke er aktuelt.

---

<sup>67</sup> Henleggelse av klage har vi valgt ikke å definere som en henleggelse i vårt utvalg, selv om utlendingsmyndighetene bruker betegnelsen også på disse sakene. Alle sakene vi kaller for henleggelsessaker endte dermed med at utlendingen ikke ble utvist fra Norge.

Henlagt	Før	Etter	Sum (%)	% henlagte av
Sakstype	forhåndsvarsel	forhåndsvarsel		hver hjemmel
§ 29 a	9	30	39 (17.3%)	9.7
Straffet	106	50	156 (70.9%)	29.0
§ 58	8	17	25 (11.4%)	15.0
Sum (%)	123 (11.2%)	97 (8.9%)	220 (100%)	19.9

Figur 4.6: Henlagt etter sakstype.

Henleggelse før forhåndsvarsel er i en viss grad en indikasjon på at det er klarere at utvisning er uaktuelt, enn ved henleggelse etter forhåndsvarsel. Det er hovedsakelig politiet som oppretter utvisningssaker. I en del saker er det også politiet som forhåndsvarsler. I disse sakene er et sendt forhåndsvarsel ikke en indikasjon på hvor godt grunnlaget i utgangspunktet var. I en del saker er det derimot UDI som vurderer om det skal sendes forhåndsvarsel eller ikke, og i disse sakene er det dermed i større grad vurdert utvisningsgrunnlaget før man sender forhåndsvarsel.

Ved utvisning på grunn av straff ble sakene i mye større grad enn i de andre gruppene henlagt før det var sendt ut forhåndsvarsel. Hele 67% av henleggelsessakene etter utl. § 29 c ble henlagt før det var sendt ut forhåndsvarsel. Det samme var tilfelle i 69% av henleggelsessakene etter utl. § 30. Ved utvisning etter utl. § 29 a og § 58 var prosentene av saker som ble henlagt før forhåndsvarsel henholdsvis 23% og 32%. Årsaken til dette kan ligge i måten disse sakene håndteres på. Utvisning på bakgrunn av brudd på utlendingsloven blir ofte avgjort raskt i forbindelse med at utlendingen blir tatt for bruddet, i og med at det ikke er noe krav om at utlendingen straffes for bruddet. Utlendingen blir derfor ofte varslet umiddelbart om at utvisning er et mulig alternativ. I saker om brudd på straffeloven er det straffesaken som står i fokus i første omgang, og myndighetene har bedre tid til å se på saken før noe gjøres. Grunnen til at det i saker om utvisning etter utl. § 58, som stort sett dreier seg om straff, i mindre grad henlegges før det er sendt forhåndsvarsel, kan ha sammenheng med at politiet ikke så lett oppretter utvisningssaker mot EØS-borgere.

#### 4.5 Endelig avgjort

Ved gjennomføringen av undersøkelsen var 94,5% av sakene vi registrerte endelig avgjort, og 5,5% av sakene var således ikke endelig avgjort. De ikke avgjorte sakene ventet på vedtak i UNE eller det var sendt inn omgjøringsbegjæring, klage til sivilombudsmannen eller stevning til retten.

## 4.6 Klager, omgjøringer og rettshjelp

### 4.6.1 Utvalg

Vi vil i avsnitt 4.6 operere med et snevrere utvalg enn det vi har gjennomgått over. Her vil vi presentere de sakene hvor det ble fattet vedtak i førsteinstans i 2001, eller hvor det samme år ble besluttet henleggelse av utvisningssak. De sakene vi holder utenfor i dette avsnittet er de ni sakene hvor UNE fattet vedtak i 2001, mens førsteinstansvedtaket er fattet før 2001, og de fem vedtakene som er fattet i 2001 på bakgrunn av en omgjøringsbegjæring.<sup>68</sup>

Vi vil holde disse vedtakene for seg selv for å kunne presentere en årsstatistikk for 2001 over nye utvisningsvedtak/henleggelse og altså ikke over vedtak som tar stilling til omgjøring av tidligere endelig vedtak. Bakgrunnen er at dette gir et mer riktig bilde av i hvilken grad vedtak om utvisning blir påklaget i løpet av et år (klageraten), og bruk av rettshjelper. Av de 14 sakene vi holder utenfor er 13 påklaget og 11 benyttet rettshjelper. Å ta med disse sakene her ville trekke opp klageraten, og gi et uriktig bilde. UNE-sakene holdes utenfor, fordi 2001 er et lite egnet og representativt år, da UNE var i en oppstartsfase.

Vi registrerte 873 saker der UDI fattet vedtak om utvisning i 2001. I tillegg registrerte vi 220 utvisningssaker som ble henlagt dette året. Etter dette utgjør vårt "UDI 2001-utvalg" 1093 saker.

### 4.6.2 Klager

Av de 873 sakene som ikke ble henlagt, ble 196 (22,5%) påklaget. Det ble altså ikke klaget i 677 (77,5%) av sakene.

Av de påklagede sakene var 61 (30%) ikke endelig avgjort da undersøkelsen ble foretatt. Det var 19 saker som ble omgjort i UDI og 117 saker ble behandlet i UNE.<sup>69</sup> I alt var 135 klager behandlet ved vår gjennomgang av sakene.

---

<sup>68</sup> Se avsnitt 4.2, figur 4.1.

<sup>69</sup> Dette utgjør til sammen 197 saker, altså en sak mer enn det påklagede. Dette har sammenheng med at en av de omgjorte sakene i UDI endte med utvisning (omgjøringen besto i korrigerende av hjemmel), slik at saken gikk videre til UNE. I tillegg var en sak etter omgjøring i UDI ennå ikke endelig avgjort (kun nedsatt utvisning). Det blir dermed en sak for lite. Dette veies opp med at en klagesak ikke ble behandlet i UNE da den utviste døde.



#### 4.6.3 Omgjøringer i UDI

Totalt 25 saker ble omgjort av UDI. Det utgjør 2% av utvalget. Av disse var seks saker ikke påklaget, men omgjort av UDI etter eget tiltak. De øvrige 19 sakene var påklaget. Av de påklagede sakene ble 9,5% omgjort i UDI. Figur 4.7 viser hva omgjøringene besto i.

UDI 2	2 år	Varig	Ikke utvist	Bortvist	Sum
UDI 1					
2 år			12	1	13
5 år	1	1 <sup>70</sup>	5		7
Varig			5		5
Sum	1	1	22	1	25

Figur 4.7: Omgjøringer i UDI. UDI 1=resultat i førsteinstans, UDI 2=resultat i omgjøringsvedtak.

#### 4.6.4 Omgjøringer i UNE

I 117 saker (60,5% av de påklagede sakene) var det gjort vedtak i UNE. I 24 (20,5%) av disse sakene ble det gitt medhold/delvis medhold i klagen. I 14 saker medførte UNEs omgjøring at utlendingen ikke ble utvist. Figur 4.8 viser hva omgjøringene besto i.

UNE	1 år	2 år	3 år	5 år	Varig	Ikke utv.	Sum
UDI							
Utvist 1 år	1						1
Utvist 2 år		33				9	42
Utvist 3 år		1					1
Utvist 5 år		4		23			27
Utvist varig			3	2	36	5	46
Sum	1	38	3	25	36	14	117

Figur 4.8: Vedtak i UNE. Skraverte felter er *ikke omgjorte* saker.

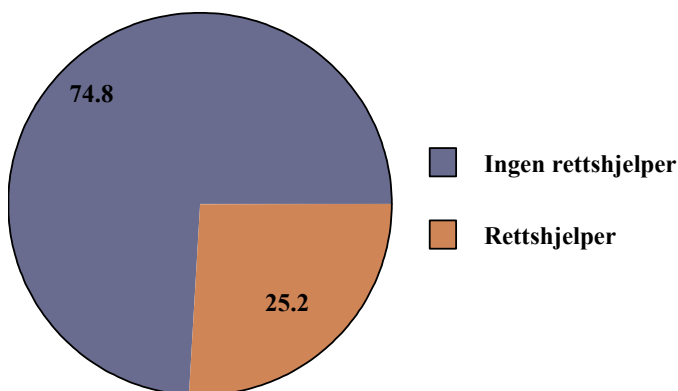
<sup>70</sup> Omgjort fra 5 år til varig, fordi man oppdaget at utlendingen allerede var varig utvist.

I alt ble 40 påklagede saker endret til gunst for klageren (17 saker i UDI og 24 saker i UNE, hvorav 1 sak også var gitt delvis medhold i UDI). Av de behandlede klagene (135) fikk altså 29,5% medhold/delvis medhold i klagen.

#### 4.6.5 I hvilken grad får utlendingen juridisk bistand?

I 123 saker ble saken henlagt før det var sendt forhåndsvarsel, og spørsmålet om rettshjelper var derfor ikke relevant. Det var 244 utlendinger benyttet seg av rettshjelper i forbindelse med sin utvisningssak, det vil si i 25% av sakene der det var aktuelt med rettshjelper. To utlendinger benyttet seg av en frivillig organisasjon, ni utlendinger benyttet studentrettshjelpstiltak. De resterende benyttet advokat. Hele 726 (75%) benyttet seg ikke av rettshjelper.

Diagram 4.2: Fordeling av saker etter bruk av rettshjelper. N=970

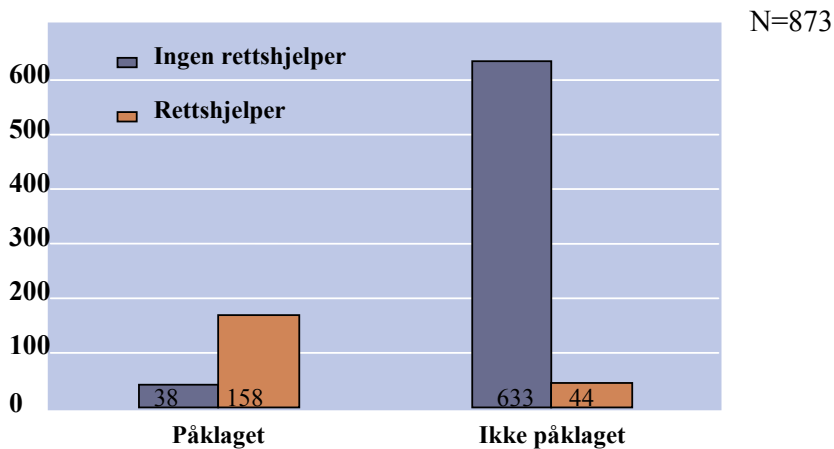


##### 4.6.5.1 Betydning av rettshjelper for klagerate

Vi har sett på bruken av rettshjelper i forhold til i hvilken grad et vedtak om utvisning er påklaget.

I 19,5% av de påklagede sakene var det ingen rettshjelper, mens 80,5% benyttet rettshjelper til klagesaken. Av de som ikke klaget hadde bare 6,5% rettshjelper. Dette tyder på at det er en klar sammenheng mellom bruken av rettshjelper og klager.

Diagram 4.3: Fordeling av saker etter bruk av rettshjelper og etter hvorvidt vedtaket er påklaget.



Det er vanskelig å si noe om bruken av rettshjelper er av betydning for klageraten, eller om klageraten avgjør bruken av rettshjelper. En utvist oppsøker gjerne rettshjelper nettopp av den grunn at han ønsker å klage. Utvisning er et inngripende tiltak overfor individet, og en skulle utfra dette anta at mange ville påklage et utvisningsvedttak. Den relativt lave klageraten (22,5%) og den begrensede bruken av rettshjelper (25%) kan begge være uttrykk for at svært mange aksepterer en utvisning og ønsker å gjøre seg ferdig med saken. Det kan også være et uttrykk for manglende informasjon, rask saksbehandling ("hastevakt"<sup>71</sup>), dårlige språkkunnskaper og manglende forståelse av systemet og de konsekvensene en utvisning innebærer. Vårt inntrykk etter undersøkelsen er at de få som klager etter et vedtak fra "hastevakten" ofte gir uttrykk for at de ikke har forstått hva som har skjedd og at de har blitt dårlig informert av politiet.

Av de uten rettshjelper var det 5,5% som klaget på uvisningsvedtaket, mens 78% av de med rettshjelper klaget.

<sup>71</sup> Såkalt "hastevakt" eller "hjemmevakt" er saksbehandler som utenom kontortid fatter vedtak om utvisning i saker der man ønsker rask avklaring, for eksempel av hensyn til fengsling/uttransportering.

Rettsjelper	Er vedtaket påklaget								
	Ja	Nei	Sum	% ja	% nei	% sum	% ja	% nei	% sum
Ingen	38	633	671	19.4	93.5	76.9	5.7	94.3	100
Rettsjelper	158	44	202	80.6	6.5	23.1	78.2	21.8	100
Sum	196	677	873	100	100	100	22.5	77.5	100

Figur 4.9: Bruk av rettsjelp og klage. N=873

#### 4.6.5.2 Betydning av rettsjelper for resultatet

Av de påklagede, omgjorte sakene i UDI (19) var det benyttet rettsjelper i 14 (73,5%) saker.

Av de 25 sakene som ble omgjort i UNE, ble det benyttet rettsjelper i 19 (76%) saker. Av 24 saker som ble behandlet i UNE *uten* rettsjelper, ble seks omgjort, det vil si 25%. Av 94 saker som ble behandlet i UNE *med* rettsjelper ble 19 omgjort, det vil si 20%.

Hvis en ser på resultatet i UDI og i UNE i sammenheng blir resultatet slik: 11 av 27 endelig avgjorte saker som var påklaget *uten* rettsjelper ble omgjort, dvs. 40,5%. Av 108 endelig avgjorte saker som var påklaget *med* rettsjelper ble 23 omgjort, dvs. 21,5%.

Omgjøringsprosenten var altså omtrent dobbelt så høy i sakene *uten* rettsjelper. Dette tyder på at bruk av rettsjelper ikke har noen betydning for resultatet i klagesaken.

Det ble benyttet rettsjelper i 42 av de 97 *henleggelsessakene* der det var aktuelt. Dette utgjør 43,5%. I sakene som ble henlagt etter forhåndsvarsel var det altså benyttet rettsjelper langt hyppigere enn det som gjelder for hele utvalget. Dette kan ha sammenheng med at i *henleggelsessakene* har utlendingen ofte tilknytning til Norge.<sup>72</sup> Hele 72% av *henleggelsessakene* er tilknytningssaker, og 39 av 42 utlendinger som benyttet rettsjelper i en sak som endte med henleggelse hadde tilknytning til Norge.

Av alle sakene som endte med henleggelse etter forhåndsvarsel, eller ikke utvisning etter klage, (132 saker), brukte i alt 48,5% rettsjelper. Dette kan tilsa at bruken av rettsjelper likevel er av betydning.

<sup>72</sup> Se avsnitt 4.7.4

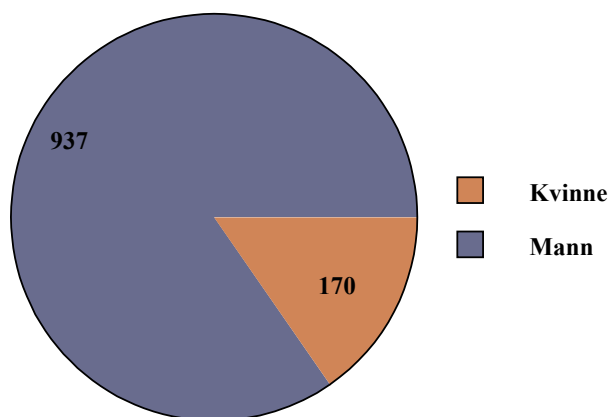
Det er vanskelig å konkludere med hensyn til hvilken betydning det har for resultatet å benytte rettshjelper. Bruken av rettshjelper vil også ha sammenheng med hvor alvorlig saken oppleves for den som vurderes utvist, og hvor tvilsom saken er. Av 160 utlendinger med tilknytning benyttet 115 (72%) seg av rettshjelper, når vi ser bort fra sakene som ble henlagt før det var sendt forhåndsvarsel. Dette er en gruppe mennesker som av ulike grunner vil ha bedre kunnskaper om det norske samfunn og dermed bedre mulighet til å sette seg inn i sin sak og ivareta sine interesser. Det er også et poeng at disse utlendingene har en sterkere interesse av å få bli i Norge, samtidig som sakene ofte er mer tvilsomme.

## 4.7 Hvem utvises

### 4.7.1 Kjønn

Vårt utvalg besto av 84,5% menn og 15,5% kvinner.

Diagram 4.4: Fordelingen av menn og kvinner i utvalget. N=1107



Ved utvisning på grunn av straff er kvinneandelen 9%. Av kvinnene ble 29% vurdert utvist på grunn av straffbare forhold, mens 52,5% av mennene ble det. Kvinneandelen ved saker om utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven er 25,5%. Hele 60,5% av de utviste kvinnene ble vurdert utvist på grunn av brudd på utlendingsloven, mens bare 32% av mennene var det. Kvinneandelen ved utvisning for brudd på utlendingsloven er grunnen til at totalkvinneprosenten trekkes oppover. Kvinneandelen ved saker om utvisning av EØS-borgere er 10,5%. Disse sakene dreier seg stort sett om utvisning på grunn av straffbare forhold. Det er således naturlig at kvinneandelen er såvidt lik den som er ved utvisning av andre enn EØS-borgere på grunn av straff.

Diagram 4.5: Fordeling av sakstyper etter utlendingens kjønn. N=1107

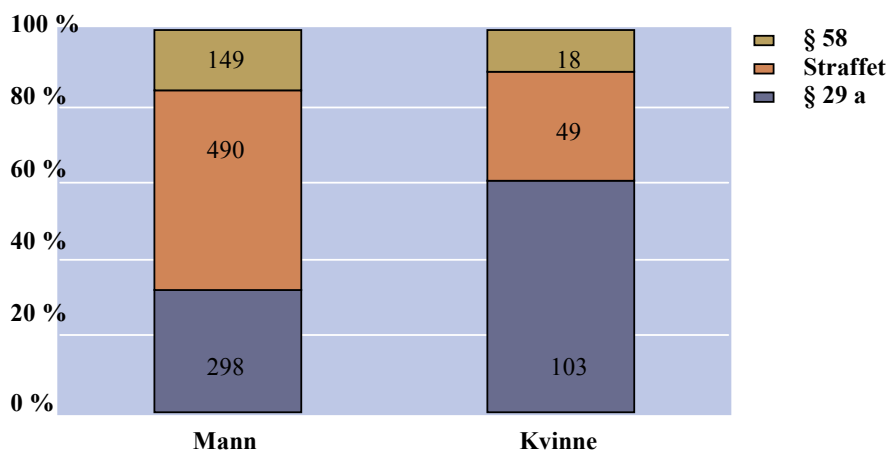
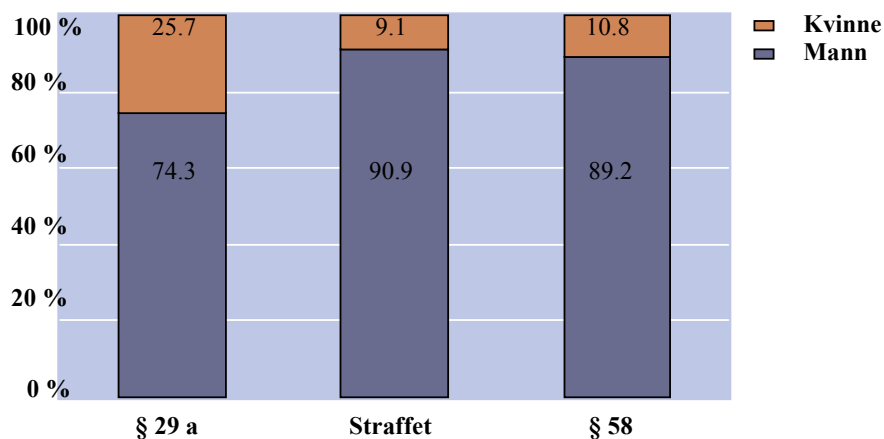


Diagram 4.6: Fordeling av kvinner og menn på de ulike sakstyper. N=1107



I ”One Strike”, som begrenset seg til saker om utvisning på grunn av straff, var det totalt 91% (192) som gjaldt menn, og 9% (19) som gjaldt kvinner. Resultatene vedrørende kjønnsfordeling er således like. Dette tyder på at det er et generelt trekk ved norsk utvisningspraksis at det er omtrent 90% menn det reises utvisningssak mot på grunn av straffbare forhold.

Av utlendingene med tilknytning<sup>73</sup> var 31 (11,5%) kvinner. De fleste av disse (26) var vurdert utvist for brudd på utlendingsloven. Det var 192 utlendinger med tilknytning som var vurdert utvist på grunn av straff/etter utl. § 58. Av disse var bare fem (2,5%) kvinner, og samtlige saker

<sup>73</sup> Se avsnitt 4.7.4

ble henlagt. Disse tallene kan tyde på at svært få kvinner med tilknytning begår straffbare handlinger.

#### 4.7.2 Alder

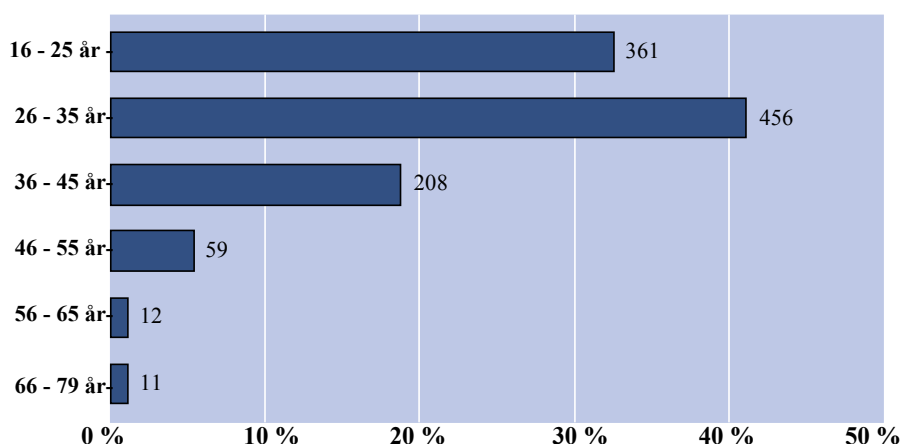
Det var 361 (32,5%) utlendinger som var *25 år eller yngre* da de ble vurdert utvist. Av disse endte 16% med henleggelse. Av personene i denne aldersgruppen hadde 30 kommet til Norge før fylte 15 år, men ingen av disse ble utvist. Det var 119 (33%) saker om brudd på utlendingsloven, 193 (53,5%) om straffbare forhold, og 49 (13,5%) var EØS-saker. Det var særlig mange i aldersgruppen 20 til 25 år. Bare 38 utlendinger var under 20 år gamle; 18 utlendinger var 19 år, 18 utlendinger var 18 år, en var 17 år og en var 16 år. Sistvenvnte var den yngste i vårt utvalg som ble utvist.

I alt 456 (41%) utlendinger var *over 25 år og opp til 35 år*. Av disse endte 17% med henleggelse. Det var 177 (39%) som ble utvisningsvurdert for brudd på utlendingsloven og 214 (47%) for straffbare forhold, mens 65 (14%) var EØS-saker.

Det var 208 (19%) utlendinger som var *over 35 år og opp til 45 år* da de ble vurdert utvist. Av disse sakene endte 29,5% med henleggelse. Det var 66 (31,5%) som ble utvisningsvurdert for brudd på utlendingsloven, 104 (50%) for straffbare forhold, mens 38 (18,5%) var EØS-saker.

Bare 82 personer var *46 år og eldre*. Av disse sakene ble 24 (29,5%) henlagt. Det var 39 (47,5%) som ble utvisningsvurdert for brudd på utlendingsloven, 28 (34%) for straffbare forhold, mens 15 (18,5%) var EØS-saker. Det var 16 personer som var over 60 år da de ble utvist.

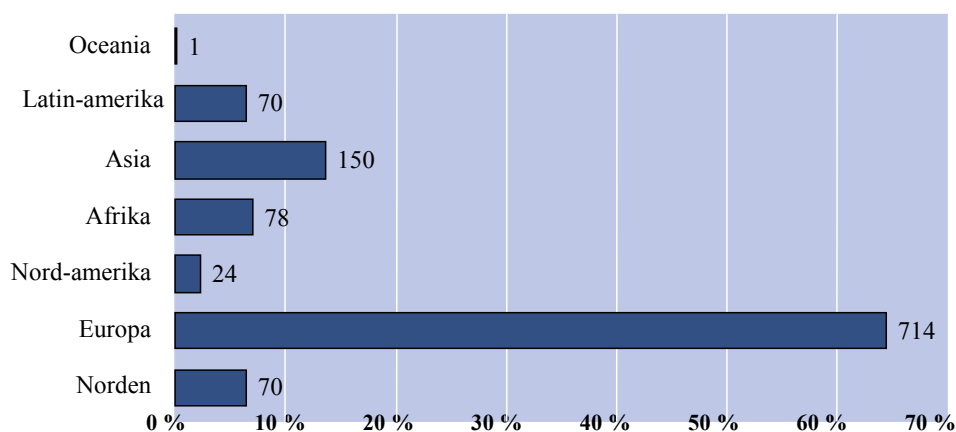
Diagram 4.7: Fordeling av sakene etter utlendingens alder. N=1107



### 4.7.3 Nasjonalitet

Hele 784, dvs. 71% av utlendingene, ble utvist/vurdert utvist til *Europa*. Av disse var 573 europeiske borgere av land utenfor EU/EØS. Det var særlig mange fra Polen og Litauen, henholdsvis 218 og 85 personer. I alt 35% av polakkene ble vurdert utvist for ulovlig arbeid, og 53% for vinningsforbrytelser. Hele 95,5% av sakene mot polske borgere endte med utvisning. Av litauerne var 66% i aldersgruppen 16 til 25 år. Det var 164 personer som var borgere av EU/EØS-land. De resterende 47 som ble utvist til Europa var borgere av ikke-europeiske land, men med oppholdstillatelse i et europeisk land.

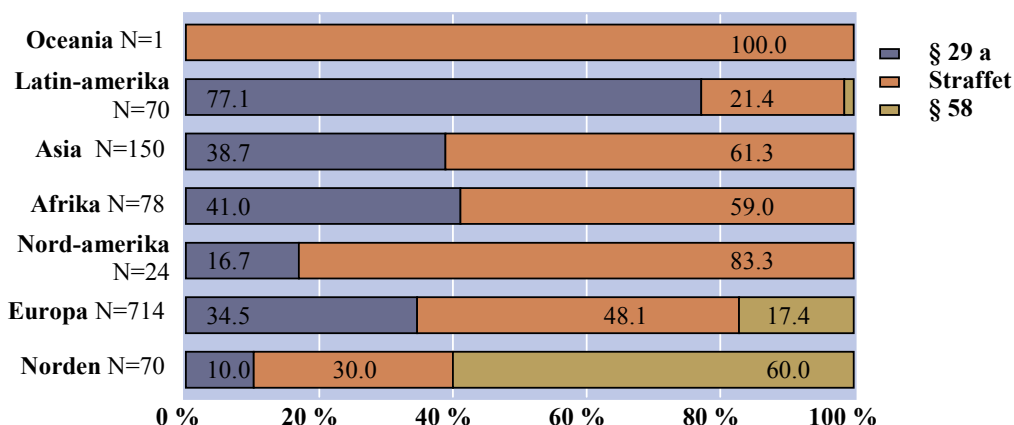
Diagram 4.8: Fordeling av sakene etter regionen det er utvist til. N=1107



I alt 77% av de som ble vurdert utvist til *Latin-Amerika* ble vurdert utvist på grunn av brudd på utlendingsloven. Av de som ble vurdert utvist til *Asia* gjaldt bare 38,5% brudd på utlendingsloven, mens 41% av de som ble vurdert utvist til *Afrika* hadde brutt utlendingsloven. Prosenten var enda lavere for Europa, med 34,5%. Disse sakene gjaldt hovedsakelig borgere av land utenfor EU/EØS. Holder vi saker etter utl. § 58 utenfor, utgjorde utvisninger etter utl. § 29 a 41% av utvisningene til Europa utenfor EU/EØS. Bare tre saker etter utl. § 58 gjaldt brudd på utlendingsloven. Svært få utvisninger til såkalte vestlige land (Europa innenfor EU/EØS, inkludert Norden, Nord-Amerika og Oceania) gjaldt brudd på utlendingsloven.



Diagram 4.9: Fordeling av regionen det er utvist til på de ulike sakstyper. N=1107



#### 4.7.4 Tilknytning

Vi har kategorisert utvisningssakene etter hvorvidt utlendingen har tilknytning til Norge eller ikke. Bakgrunnen for dette er at konsekvensene av å få et innreiseforbud til Norge er vesentlig mer alvorlige for utlendinger med tilknytning til Norge. Dette var derfor saker vi ønsket å se nærmere på. Kriteriene vi la til grunn for at en utlending hadde tilknytning til Norge var at utlendingen hadde<sup>74</sup>:

barn bosatt i Norge (med tillatelse/norsk borger, uansett alder).

samlivspartner bosatt i Norge (med tillatelse/norsk borger).

en botid med tillatelse på 3 år eller mer.

en botid på 7 år eller mer (uavhengig av tillatelse).

Det var tilstrekkelig at et av kriteriene var oppfylt. Det var ikke krav om sammenhengende botid, men vi gjorde fratrekk for utenlandsopphold av lengre varighet.

I alt kategoriserte vi 264 saker i vårt utvalg som tilknytningssaker, dvs. 24% av sakene. Det er disse sakene vi i oppgaven referer til som tilknytningssaker. Av disse sakene ble 156 (59%) henlagt.

Det var i tillegg 20 utlendinger i vårt utvalg som hadde tilknytning til et Schengen-land, utenom statsborgerskap og oppholdstillatelse. Dette var utlendinger som enten hadde barn eller

<sup>74</sup> Se vedlegg 7, variabel 59.

samlivspartner bosatt i et Schengen-land, eller som hadde botid i et Schengen-land med tillatelse på 3 år eller mer.

#### 4.7.5 En liten gruppe rammes svært hardt

Det var 51 nordiske borgere i vårt utvalg. I alt 407 utlendinger hadde opphold på besøksvisum. Dette inkluderer besøkende fra land Norge har inngått visumfrihetsavtale med.<sup>75</sup> EØS-borgerne uten oppholdstillatelse registrerte vi med opphold på besøksvisum, da de bare var, og hadde planer om å være, i Norge en kort periode.

I alt 188 utlendinger i utvalget hadde oppholdstillatelse. Dette utgjorde 17% av sakene. Det var 16 utlendinger som hadde fått innvilget asyl og 31 hadde opphold på humanitært grunnlag. Videre hadde 22 utlendinger opphold på grunnlag av familiegjenforening, 11 hadde annen arbeidstillatelse, en hadde studentopphold, tre hadde opphold som EØS-borgere og i alt 104 utlendinger hadde bosettingstillatelse i Norge. Av disse 188 sakene endte 39 (20,5%) med utvisning; 12 av disse sakene var ikke endelig avgjort. Av sakene ble 138 henlagt og 11 endte med at utlendingen ikke ble utvist etter klage. Av de 39 sakene som endte med utvisning, hadde 30 av utlendingene tilknytning.<sup>76</sup>

Oppholdsgrunnlag <sup>77</sup>	Antall	Prosent
Oppholdstillatelse	188	17.0
Nordisk	51	4.6
Besøksvisum	407	36.7
Uten oppholdsgrunnlag	286	25.8
Søknad om asyl	155	14.0
Søknad om annen tillatelse	12	1.1
Annet / uvisst	16	0.8
Sum	1107	100.0

Figur 4.10: Den utvisningsvurdertes oppholdsgrunnlag.

<sup>75</sup> Se utlendingsforskriften § 105 a, jf. forskriftens vedlegg 3.

<sup>76</sup> Se avsnitt 4.7.4

<sup>77</sup> Vi registrerte utvistes oppholdsgrunnlag ved utvisning på grunn av straff, etter utvistes oppholdsgrunnlag før soningen. Ved utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven registrerte vi utlendingens oppholdsgrunnlag før utvisningen.

Bare for et fåtall utlendinger hadde utvisningen som konsekvens at vedkommende mistet en oppholdstillatelse i Norge. I 6 av de 39 sakene der utlendingen hadde oppholdstillatelse i Norge, ble utlendingen utvist på grunn av brudd på utlendingsloven. I disse sakene ville utlendingen uansett ha fått sin tillatelse trukket tilbake på grunn av andre regler i utlendingsloven. Vi står da tilbake med bare *33 utlendinger* som i utgangspunktet *hadde en oppholdstillatelse* i Norge, men mistet den på grunn av utvisning.

I tillegg var det åtte saker som endte med utvisning, der utlendingen hadde opphold på grunnlag av søknad om oppholdstillatelse og hadde samlivspartner bosatt i Norge, som det hadde vært aktuelt å få familiegjenforening med. Videre var det 15 utlendinger med ulovlig opphold som ble utvist, og hadde samlivspartner som var norsk borger, og en hadde partner med arbeidstillatelse i Norge. I ni av disse sakene hadde utlendingen giftet seg etter utvisningen, åtte av sakene var ikke endelig avgjort. Det var også fire utviste utlendinger uten oppholdsgrunnlag, der det kunne vært aktuelt å få familiegjenforening med mindreårige barn i Norge, som de hadde hatt samvær med. I alt var det altså *28 utlendinger* som potensielt *kunne ha fått oppholdstillatelse i Norge på grunn av nær familie*. Disse mistet ved å bli utvist muligheten til å få opphold på grunnlag av familiegjenforening.

De øvrige *782 utviste* utlendingene hadde så vidt vi vet ikke noe klart grunnlag for opphold i Norge, men vi har ingen oversikt over utlendingenes mulighet til å få opphold på grunnlag av studier eller arbeid.

#### 4.8 Begrunnelsene for vedtakene og beslutningene

I dette avsnittet vil vi gå igjennom en del av myndighetenes begrunnelser for sine vedtak, og noen vanlige anførsler. Vi går nærmere inn på flere av momentene i kapittel 5.

##### 4.8.1 Henvisninger i begrunnelsen og anførsler

Vi registrerte hva myndighetene viste til i sine begrunnelser for vedtak og beslutninger, hva gjaldt en del typiske momenter i utvisningsvurderingen. Vi vil her presentere i hvilken grad og i hvilken type saker de enkelte momentene ble benyttet. Vi registrerte også noen typiske anførsler, og vil holde disse opp mot enkelte av momentene. Innholdet i figur 4.15 gjennomgås i det følgende.

Henvisning <sup>78</sup>	Familien kan følge med	EMK	Non-refoulement	FN's barnekonv.	Helse	Gjentakelsesfare	Vandel	Allmennpreven-sjon
Vedtaket	39 3.8%	41 4.0%	138 13.4%	4 0.4%	25 2.4%	30 2.9%	96 9.3%	220 21.4%
Merknader	15 1.5%	7 0.7%	23 2.2%	1 0.1%	6 0.6%	28 2.7%	73 7.1%	11 1.1%
Nei	972 94.7%	979 95.3%	870 84.4%	1021 99.5%	994 97.0%	969 94.4%	860 83.6%	795 77.5%
Sum	1026	1027	1031	1026	1025	1027	1029	1026

Figur 4.11: Henvisninger i vedtak og beslutninger.

#### 4.8.1.1 Familiens stilling

##### 4.8.1.1.1 Henvisning til at familien kan flytte til utvisningslandet

I 54 saker (5,5%) ble det henvist til at familien kunne/kunne ikke følge med til utlandet. Av disse hadde 32 *samlivspartner* bosatt i Norge (i alt hadde 101 utlendinger samlivspartner bosatt i Norge). Av partnerne var 21 norske borgere, åtte hadde oppholdstillatelse i Norge, to var nordiske borgere og en hadde opphold på grunnlag av søknad om asyl.

I 29 saker der det ble henvist til at familien kunne/kunne ikke følge med til utlandet hadde utlendingen *barn* bosatt i Norge (i alt hadde 127 utlendinger barn bosatt i Norge). I 27 av disse sakene hadde utlendingen barn under 18 år. Det var 18 personer som hadde både barn og samlivspartner bosatt i Norge (av hele utvalget hadde 50 personer både partner og barn i Norge).

##### 4.8.1.1.2 Henvisninger og anførsler om EMK

Utlendingsmyndighetene henviste til EMK i 49 saker. Dette utgjør 4,5% av totalen på 1027 saker, og er altså et forholdsvis lite tall. Det er særlig EMK art. 8 om retten til familieliv som er relevant i forhold til utvisningsbestemmelsen.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Henvisning i vedtak omfatter også henvisning i beslutning om henleggelse. Unntatt er saker som er henlagt uten beslutning (passiv henleggelse). Se vedlegg 7, variabel 18-25.

<sup>79</sup> Se avsnitt 3.4.3.2

I 16 saker der EMK var vurdert hadde utlendingen samlivspartner som var norsk statsborger. I to av disse sakene hadde partneren samme opprinnelsesland som utviste, mens partneren i 14 saker hadde et annet opprinnelsesland (hovedsaklig fra Norge). I seks andre saker hadde utlendingen en partner bosatt i Norge på andre oppholdsgrunnlag enn norsk statsboergerskap.

I 19 saker der det var vist til EMK hadde utlendingen barn bosatt i Norge; 18 av disse hadde barn under 18 år, mens 12 utlendinger hadde både partner og barn i Norge.

EMK ble påberopt i 36 (4%) av 945 saker. I 25 (69,5%) av disse sakene henviste også UDI eller UNE til EMK. I 11 saker der EMK var påberopt ble det derimot ikke henvist til EMK. UDI/UNE vurderte forholdet til EMK på eget initiativ i 22 saker.

Påberopt EMK	Henvisning i vedtaket/interne merknader til EMK			Sum
	I vedtaket	I merknader	Nei	
Ja	22	3	11	36
Nei	19	3	887	909
Sum	41	6	898	945

Figur 4.12: Anførsler om og henvisninger til EMK

#### 4.8.1.1.3 Henvisninger og anførsler om FN's barnekonvensjon

Myndighetene viste til FNs barnekonvensjon i fem saker. I fire av disse sakene hadde utlendingen barn under 18 år bosatt i Norge. I den siste saken hadde utlendingen en sønn i et Schengen-land og ble innmeldt i SIS. I alt hadde 104 utlendinger barn under 18 år bosatt i Norge, hvorav 67 saker endte med henleggelse og 12 ikke ble utvist etter klage. Barnekonvensjonen ble bare vurdert i 5% av disse utvisningssakene. Fire av sakene hvor konvensjonen ble vurdert endte med varig utvisning, mens en sak endte med utvisning i 2 år.

Konvensjonen ble påberopt i fem saker, men bare i en av disse sakene ble den vurdert av myndighetene. I de andre fire sakene hvor forholdet til myndighetene ble tatt opp, var det ikke påberopt av utlendingen.

Påberopt FNs Barne- konvensjon.	Henviſning i vedtaket/interne merknader til FNs barnekonvensjon			
	Ja, i vedtaket	Bare i merknader	Nei	Sum
Ja	1		4	5
Nei	3	1	923	927
Sum	4	1	927	932

Figur 4.13: Anførſler om og henviſninger til FNs barnekonvensjon.

#### 4.8.1.2 Henviſninger og anførſler om non-refoulement

Non-refoulement<sup>80</sup> ble vurdert i 161 saker. I 9 av 15 saker hvor utlendingen hadde asyl i Norge ble non-refoulement vurdert. Det ble også vurdert i 17 av 29 saker der utlendingen hadde opphold på humanitært grunnlag.

Der oppholdsgrunnlaget var søknad om asyl ble non-refoulement vurdert i 34 av 139 saker; 132 av disse endte med utviſning, hvorav det i 99 saker ikke var vurdert non-refoulement i utviſningssaken. Dette har sammenheng med at det i svært mange saker ble gitt avslag på søknad om asyl på samme tidspunkt som vedtak om utviſning, slik at hensynet til returforutsetninger var ivaretatt der.

I 31 av 94 saker der utlendingen hadde bosettingstillatelse (de fleste av disse var tidligere innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag) ble det vurdert returforutsetning/non-refoulement.

Non-refoulement ble påberopt i 75 saker. I 21 saker (28%) der dette var påberopt var det ikke vurdert av myndighetene. En årsak til dette kan være at det parallelt ble behandlet en søknad om asyl.

<sup>80</sup> Vern mot utsendelse, jf. utl. § 15. Se avsnitt 3.4.3.1

Påberopt non-refoulement	Henvisning i vedtaket/interne merknader til non-refoulement			
	Ja, i vedtaket	Bare i merknader	Nei	Sum
Ja	50	4	21	75
Nei	71	8	792	871
Sum	121	12	813	946

Figur 4.14: Anførsler om og henvisninger til non-refoulement.

#### 4.8.1.3 Helse

I 31 saker ble det henvist til helse fra myndighetenes side. Vi har ingen oversikt over hvor i mange saker momentet ble påberopt fra utlendingens side. Vårt inntrykk er at hensynet til helse påberopes i stor grad, men ofte ikke vurderes av myndighetene.

#### 4.8.1.4 Gjentakelsesfare

I til sammen 58 saker ble det vurdert gjentakelsesfare; 21 av disse sakene gjaldt EØS-borgere, der gjentakelsesfare er et vilkår for å utvise for straffbare forhold. Det ble ikke vurdert gjentakelsesfare i 134 EØS-saker. En vurdering av dette vil vi komme tilbake til under gjennomgangen av EØS-sakene i kapittel 8. Gjentakelsesfaren ble vurdert i 35 saker om utvisning på grunn av straff, og i to saker om brudd på utlendingsloven.

#### 4.8.1.5 Vandel

Det ble henvist til vandel i 169 (16,5%) saker. Av disse ble det i 73 (43%) saker bare nevnt i interne merknader. Av sakene gjaldt 121 utvisning på grunn av straffbare forhold; 75 av disse var tidligere straffet. I 32 saker hvor utlendingen var tidligere straffet ble det bare vist til vandel i interne merknader. Det ble henvist til vandel i 15 EØS-saker. I sakene til sju av ni EØS-borgere som var tidligere straffet ble det vist til vandel.

I 33 saker hvor det ble vist til vandel hadde utlendingen brutt utlendingsloven. Dette har sammenheng med at det i flere saker også var begått straffbare handlinger.

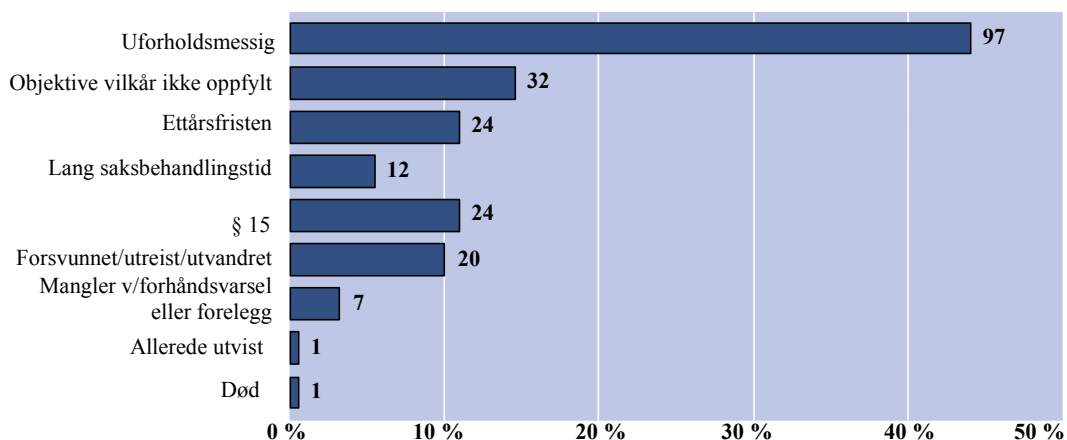
#### 4.8.1.6 Allmennprevensjon

I 231 (22,5%) saker ble det lagt vekt på allmennprevensjon. Hele 197 saker gjaldt utvisning på grunn av straff; 157 (80,5%) av disse gjaldt narkotikaforbrytelser. Av alle som var vurdert utvist på grunn av straff var 40% vurdert utvist på grunn av brudd på narkotikalovgivningen. I 34 saker om brudd på utlendingsloven var det lagt vekt på allmennprevensjon. I 49 saker ble det både vist til vandel og allmennprevensjon.

#### 4.8.2 Henleggelsesgrunner

Som diagram 4.10 viser ble 44% av henleggelses sakene begrunnet med at utvisning ville være et uforholdsmessig tiltak.

Diagram 4.10: Henleggelsesgrunn. N=220



Når det gjelder de 153 henleggelses sakene om utvisning på grunn av *straff* ble 51,5% (80) henlagt fordi utvisning ville være et uforholdsmessig tiltak, 14,7 % (23) fordi det var gått mer enn ett år siden utlendingen sonet eller ble ilagt straff, jf. utl § 30 b (ettårsfristen), 14,5% (23) på grunn av utsendelsesvernet i utl. § 15, og 7% (11) fordi vedkommende var forsvunnet/uttreist/utvandret. For øvrig ble fem saker om utvisning på grunn av straff henlagt på grunn av mangler ved forhåndsvarselet eller forelegget, fire på grunn av lang saksbehandlingstid uten at det var vist til ettårsfristen og en på grunn av at vedkommende døde. Det er interessant at to saker med utl. § 29 c og en sak med utl. § 58 som aktuell hjemmel ble henlagt på grunn av ettårsfristen i utl. § 30.

Av de 39 sakene om utvisning for *brudd på utlendingsloven* som ble henlagt, var det 13 saker som ble henlagt grunnet uforholdsmessighet, 12 saker fordi de objektive vilkår ikke var oppfylt



og 10 fordi utlendingen var forsvunnet eller utreist. For øvrig ble en sak henlagt på grunn av utsendelsesvernet i utl. § 15, to saker på grunn av mangler ved forhåndsvarsel/forelegg og en sak fordi vedkommende allerede var utvist.

Av de 25 henleggelsessakene vedrørende *EØS-borgere* var fire begrunnet med forholdsmessighet, 11 med at de objektive vilkår ikke var oppfylt, åtte med lang saksbehandlingstid, en med at vedkommende var forsvunnet/uttreist/utvandret og en med at det var gått mer enn ett år siden utlendingen sonet eller ble ilagt straff.

Henleggelsesgrunn	Hjemmel	§ 29a	§ 29c	§ 30b	§ 58	Sum
Uforholdsmessig		13	40	40	4	97
Obj. vilkår for utvisning ikke oppfylt		12	5	4	11	32
Ettårsfristen i utl. § 30		0	2	21	1	24
Lang saksbehandlingstid		0	3	1	8	12
Vern mot utsendelse i utl. § 15		1	13	10	0	24
Forsvunnet/uttreist/utvandret		10	11	0	1	22
Mangler v/forhåndsvarsel/forelegg		2	5	0	0	7
Allerede utvist		1	0	0	0	1
Død			0	1	0	1
Sum		39	79	77	25	220

Figur 4.15: Henleggelsesgrunn i forhold til aktuell hjemmel.

## 5 FORHOLDSMESSIGHETSVURDERINGEN MED UTGANGSPUNKT I MOMENTENE

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi ta for oss hvert enkelt argument i vurderingen for og mot utvisning. Vi skal forsøke å isolere argumentene og utdype hva utlendingsmyndighetene legger i det enkelte argument, i hvilken grad argumentet brukes og i hvilken retning det trekker. Hovedvekten vil ligge på å beskrive myndighetenes praksis med hensyn til hvordan argumentene brukes. Vi vil imidlertid også i en viss grad vurdere holdbarheten av argumentasjonen.

Selve det forhold som ligger til grunn for at utlendingen vurderes utvist, argumentet *forholdets alvor*, ser vi nærmere på i kapitlene 6, 7 og 8, om henholdsvis ilagt straff, utvisning av EØS-borgere og brudd på utlendingsloven. Fokus i dette kapitlet er de øvrige momentene i utvisningsvurderingen.

Argumenter som kan tale mot utvisning er *hensynet til samlivspartner eller barn bosatt i Norge*. Vi ser på hvordan hensynet til samlivspartner og til barn, særlig mindreårige, vurderes og vektlegges. Her ligger det både hensyn til utlendingens kontakt med sin familie, og hensyn til familiens kontakt med utlendingen som vurderes utvist. Et sentralt vurderingsmoment er om det med rimelighet kan forventes at familien følger med utlendingen til hans opprinnelsesland. Her kan det tenkes at det stilles ulike krav til etnisk norske samlivspartnere enn til samlivspartnere med samme opprinnelsesland som utlendingen, ut fra betraktninger om kjennskap til utvisningslandets kultur og samfunnsforhold. *Helseforhold* kan også utgjøre en hindring for at familiemedlemmer kan følge med utlendingen ved utvisning. Dessuten kan hensynet til utlendingens egen helse tale mot at vedkommende utvises. Sentralt her er om utvisningslandet kan ivareta behovet for behandling.

Et annet argument mot utvisning kan være *lang botid i riket*. Dette argumentet kan være kombinert med det argument at utlendingen dermed er *godt integrert* i det norske samfunn. Det kan imidlertid også tenkes at utlendingen anfører å være godt integrert til tross for at han ikke har bodd i Norge i så mange år. Vi drøfter hvilke elementer som ligger, og bør ligge, i en vurdering av integrasjon. Argumentet om lang botid og integrasjon kan også være kombinert med

argumentasjon om at utlendingen *kom til Norge i ung alder*. Det kan hevdes at Norge derfor må ta ansvar for den kriminelle utvikling som har skjedd mens utlendingen vokste opp i det norske samfunn, og ikke kan fraskrive seg dette ansvaret ved å sende utlendingen til det landet han har statsborgerskap i. Det kan også tenkes at ung alder ved ankomst til riket er et argument mot utvisning i seg selv, uavhengig av om utlendingen har lang botid og/eller er godt integrert.

Hensynet til å beskytte det norske samfunnet mot at den enkelte utlendingen begår nye straffbare handlinger eller bryter utlendingsloven er et argument for utvisning. Det tas altså hensyn til utvisningens individualpreventive virkning. Hensynet til å hindre at andre utlendinger begår lovbrudd i Norge, hensynet til *allmennprevensjon*, kan imidlertid også tenkes å bli brukt i en argumentasjon for utvisning. Hensynet til allmenn- og individualprevensjon er argumenter som brukes for å ilegge personer straff. Vi skal se på i hvilken grad, og hvordan, utlendingsmyndighetene i 2001 begrunner utvisning av en konkret utlending med hensynet til å forebygge at andre utlendinger begår lovbrudd.

## 5.2 Samlivspartner

### 5.2.1 Innledning

Vi vil i dette kapittelet se på hvilken betydning utlendingens samlivspartner har i utvisningsvurderingen. Partneren kan ha betydning på to ulike måter. Den ene er samlivspartneren som tilknytningsmoment. En ektefelle eller samboer bosatt i Norge kan føre til at en utvisning er et uforholdsmessig tiltak for utlendingen selv. Den andre måten samlivspartneren kan ha betydning på er gjennom hensynet til partneren, slik at en utvisning blir et uforholdsmessig tiltak overfor denne. I stor grad vil de to vurderingene gå over i hverandre.

I det følgende vil vi først se på hvilken betydning det har for resultatet i saken at utlendingen har en etnisk norsk samlivspartner, i motsetning til en partner fra utvisningslandet eller et tredje land. Deretter vil vi se i hvilken grad, og på hvilken måte det er vist til at partneren kan følge med til utvisningslandet. Også her vil vi se på spørsmålet i forhold til partnerens opprinnelsesland. Til slutt vil vi se på hvordan det generelt vektlegges at utlendingen har samlivspartner bosatt i Norge.

### 5.2.2 Betydningen av at partnerne har samme opprinnelsesland

Vi ønsker å finne ut om det har noen betydning for utvisningsvurderingen om samlivspartneren har samme opprinnelsesland som den utvisningsvurderte utlendingen. Vår hypotese er at utlendinger med partner fra sitt eget opprinnelsesland, og dermed også stort sett fra utvisningslandet, blir regnet for å ha større tilknytning til utvisningslandet og mindre til Norge, enn utlendinger med partner fra et annet land. Vi vil særlig se på om etnisk norske partnere gir utlendingene et større vern mot utvisning.

Det var 101 utlendinger som hadde en samlivspartner bosatt i Norge. Av disse kom 62 fra et annet land enn den utvisningsvurderte, hvorav 54 var etniske nordmenn. Det var 38 partnere som hadde samme opprinnelsesland som utvistes statsborgerskapsland. Av de med samme opprinnelsesland hadde 29 samme statsborgerskap som utviste. Åtte partnere med samme opprinnelsesland som utviste var norske borgere, mens det i en sak ikke var informasjon om ektefellens statsborgerskap. Vi manglet informasjon om ektefellens opprinnelsesland i en sak.

### 5.2.2.1 Resultat i sakene

Der partnerne hadde samme opprinnelsesland ble omtrent 53% av sakene henlagt, mens 32% endte med utvisning.

Der opprinnelseslandet var ulikt ble 34% av sakene henlagt, mens 47% endte med utvisning. Av de sakene der utlendingen var gift med en etnisk nordmann ble 33% (18 av 54) henlagt og 46% (25 av 54) endte med utvisning.

Siste vedtak		1 år	2 år	3 år	5 år	Varig	Ikke utvist	Henlagt	Sum
Samme land	Ja	0	3	0	3	6	6	20	38
	Nei	1	7	3	4	14	12	21	62
Sum		1	10	3	7	20	18	41	100

Figur 5.1: Felles opprinnelsesland og siste vedtak i saken.

Ut fra resultatet virker det ikke som om det taler mot utvisning at ektefellen i Norge har et annet opprinnelsesland enn utviste. Tvert i mot ble utlendinger som hadde ektefelle med samme opprinnelsesland i mindre grad utvist.

Det kan være mange forklaringer på dette. En mulighet er at partnerens opprinnelsesland ikke tillegges vekt, og at en samlivspartner bosatt i Norge uansett gir samme tilknytning. En annen mulighet er at utlendinger som har en partner av en annen opprinnelse begår mer alvorlig kriminalitet. Det er vanskelig å se noe som kan støtte dette. En tredje mulighet er at parforholdene i de to gruppene er av ulik karakter, blant annet med hensyn til varighet og felles barn. Vi vil i det følgende først vurdere i hvilken grad *partnerens opprinnelsesland* har betydning for dennes tilknytning til Norge og utvisningslandet. Deretter vil vi se på om de ovenfor presenterte resultatene er en følge av forhold ved *lovbruddet*, og til slutt om det er forskjeller ved *selve parforholdene* som fører til ulike vurderinger.

### 5.2.2.2 Partnerens tilknytning til Norge og utvisningslandet

Vi vil se på i hvilken grad partnerens opprinnelsesland har betydning for partnerens tilknytning til Norge og til utvisningslandet.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Se vedlegg 10, tabeller.

Samlivspartnere fra samme opprinnelsesland hadde i langt større grad kunnskaper i utvisningslandets språk. Hele 36 av 37 snakket språket flytende, mens 44 av 49 partnere som kom fra et annet land ikke hadde noen kunnskaper i utvisningslandets språk. Barna til utlendinger med samlivspartner av samme opprinnelse hadde også i større grad kunnskaper i utvisningslandets språk. Barna til 5 av 7 utlendinger snakket språket flytende, mens barna til bare 3 av 19 utlendinger med partner fra et annet land, snakket utvisningslandets språk flytende. I den siste gruppen hadde barna til 14 av 19 utlendinger ingen kunnskaper i utvisningslandets språk.

I 24 av 62 (39%) saker der partnerens opprinnelsesland var et annet enn utvistes statsborgerskap var partnerens muligheter for arbeid i utvisningslandet vurdert som dårlige, mens det samme var tilfelle for 3 av 38 (8%) partnere fra den andre gruppen.

I 30 av 48 (63%) saker der partnerens opprinnelsesland var et annet enn utvistes statsborgerskap hadde partneren nær familie i Norge, mens dette bare var tilfelle i 2 av 22 (9%) saker hvor opprinnelseslandet var det samme som utvisningslandet. Av partnerne med et annet opprinnelsesland hadde 21% særkullsbarn i Norge, mens bare 8% av de med samme opprinnelsesland hadde det.

Blant *de utvisningsvurderte* med samme opprinnelsesland som sin partner var det flere med kort botid, enn blant de med ulikt opprinnelsesland. Av de fra samme land hadde 10,5% en botid på under 1 år, mens bare 5% av den andre gruppen hadde tilsvarende kort botid. De med lengre botid enn 3 år var derimot jevnt fordelt mellom de to gruppene.

*Partnerens* botid var adskillig lengre i de tilfellene der vedkommende hadde et annet opprinnelsesland enn utviste. Av partnerne som kom fra samme opprinnelsesland som utviste hadde 37% botid på under 1 år. Hele 85% av partnerne med et annet opprinnelsesland hadde botid over 20 år.

Alle momentene taler for at det er mer inngripende for en samlivspartner fra et annet opprinnelsesland enn utviste å flytte med. Partnere med samme opprinnelsesland som utvisningslandet har sterkere tilknytning til utvisningslandet og til en viss grad mindre tilknytning til Norge enn andre partnere.

### 5.2.2.3 Lovbruddet

Noen flere av de med partner fra samme opprinnelsesland hadde fått avgjort straffespørsmålet med forelegg, men stort sett var de utmålte straffene tilnærmet like for de to gruppene.

Når det gjelder forbrytelsens art er det en noe større andel av utlendingene med partner fra samme opprinnelsesland som er dømt for vinningsforbrytelser, mens de med partner fra et annet land i noe større grad er vurdert utvist for volds- eller narkotikaforbrytelser. Dette er en type forbrytelser som generelt vurderes strengt i utvisningssammenheng, og dette kan ha sammenheng med at utlendingene i den siste gruppen i større grad utvises.

### 5.2.2.4 Ulike parforhold

Spørsmålet er om parforholdene der samlivspartnerne kommer fra samme opprinnelsesland er av en annen karakter, enn der samlivspartnerne kommer fra ulike land. Vi undersøker her om forskjeller i parforholdet kan være årsaken til at utlendinger med partner fra samme opprinnelsesland i mindre grad bli utvist.

#### 5.2.2.4.1 Barn

Det var noen flere av utlendingene med partner fra samme opprinnelsesland, enn de med partner fra ulikt opprinnelsesland, som hadde barn i Norge, henholdsvis 52,5% og 45%. Dette kan være noe av forklaringen på hvorfor utlendinger med samme opprinnelsesland som sin partner i mindre grad blir utvist, men forskjellene er små.

Større forskjell finner vi derimot ved å undersøke i hvilken grad partnerne har *felles barn* eller ikke; 9 av 28 med ulikt opprinnelsesland hadde bare barn med andre enn samlivspartneren, mens bare 1 av 20 med samme opprinnelsesland hadde barn med andre.

I figur 5.2 har vi tatt med utlendinger som ventet barn på tidspunktet for utvisning, eller fikk barn etter utvisningen.

Felles opprinnelsesland	Felles barn/venter felles barn		
	Ja	Nei	Sum
Ja	21	1	22
Nei	25	9	34

Figur 5.2: Opprinnelsesland og felles barn/venter barn. Nei=utlendingen har *kun* barn med *andre* enn samlivspartneren.

#### 5.2.2.4.2 Samlivets varighet

Det var 17 av 43 (39,5%) par der partneren hadde et annet opprinnelsesland enn utviste, som hadde holdt sammen i under 2 år, mens dette bare gjaldt 3 av 24 (12,5%) i den andre gruppen.

Der partnerne hadde felles opprinnelsesland hadde 54% holdt sammen i 5 år eller mer, mens bare 30% av den andre gruppen hadde vært sammen tilsvarende lenge. I de sakene der partnerne hadde felles opprinnelsesland dreide det seg altså i langt større grad om langvarige forhold, mens det i de sakene med ulikt opprinnelsesland i stor grad gjaldt mer kortvarige forhold.

Felles opprinnelsesland	Samlivets varighet				
	Under 2 år	2-5 år	Over 5 år	Uvisst	Sum
Ja	3	8	13	14	38
Nei	17	13	13	19	62

Figur 5.3: Opprinnelsesland og samlivets varighet.

I 19 saker der partnerne hadde ulikt opprinnelsesland manglet vi informasjon om varigheten av forholdet. Syv av disse hadde giftet seg etter utvisningsvurderingen, hvorav et par hadde fått barn etter utvisningsvurderingen. Tre par hadde felles barn fra før og hadde antakeligvis et forhold av en viss varighet.

Vi manglet informasjon i 14 saker partnerne hadde felles opprinnelsesland. Tre av disse hadde giftet seg etter utvisningsvurderingen, og fire hadde felles barn fra tidligere.



Det var 15 av 64 utlendinger med en norsk statsborger som partner, som giftet seg etter utvisningsvedtaket. Av disse ektefellene var 13 etniske nordmenn.

#### 5.2.2.4.3 Samlivsform

I alt 92% av de med felles opprinnelsesland hadde inngått ekteskap, mens 60,5% av de med ulikt opprinnelsesland var gift, og 38% av disse hadde inngått ekteskap etter utvisning i første instans. Det vil si at bare 37,5% av parene i denne gruppen var gift ved første utvisningsvurdering.

Felles opprinnelsesland	Samlivsform		
	Gift (etter utvisning)	Samboer	Sum
Ja	35 (3)	3	38
Nei	37 (14)	24	61

Figur 5.4: Opprinnelsesland og samlivsform.

#### 5.2.2.5 Oppsummering

Alt i alt virker det som om utlendingene med samlivspartner fra samme land har forhold av en noe annen karakter enn andre. De har flere felles barn, forholdene har vart lenger og de har i større grad inngått ekteskap. Dette er en rimelig forklaring på hvorfor denne gruppen i mindre grad blir utvist. At partene har felles barn er særlig viktig for hvordan det å ha samlivspartner vektlegges. Dette vil vi komme tilbake til i avsnitt 5.2.4.5. Forskjellen på å ha inngått ekteskap og å være samboer vil vi komme tilbake til i avsnitt 5.2.4.4.

### 5.2.3 Henvisning til at samlivspartneren kan følge med til utvisningslandet

EMK art. 8 verner retten til familieliv. En utvisning vil kunne føre til at familier splittes, og dette kan være i strid med menneskerettighetene. Vi så at myndighetene i mange saker argumenterte for at en utvisning i seg selv ikke ville føre til familiesplittelse. Bakgrunnen for denne argumentasjonen var at det i mange tilfeller var *mulig* for familien å flytte til utvisningslandet, slik at en eventuell familiesplittelse var familiens eget valg, og ikke en konsekvens av myndighetenes vedtak. I det følgende vil vi se nærmere på denne argumentasjonen. Vi vil da ta utgangspunkt i skillet mellom utlendinger som hadde en etnisk norsk samlivspartner og utlendinger med samlivspartner som opprinnelig kom fra utvisningslandet. En del av denne siste gruppen var norske statsborgere. I tillegg hadde noen få utlendinger samlivspartner fra et tredje land.

### 5.2.3.1 Etnisk norsk samlivspartner

I en sak var utviste samboer med en norsk kvinne, og paret ventet barn. Det ble lagt til grunn at familien kunne flytte til utvisningslandet, og selv om det var usikkert hvor realistisk dette ville være, var det praktisk mulig og kunne kreves. Familiesplittelse var således familiens eget valg. Innreiseforbudet ble dog satt til 5 år av hensyn til familien.

I klagen ble direktoratet gjort oppmerksom på at samboeren ikke snakket utvisningslandets språk (derimot snakket utviste flytende norsk), at hun hadde hele sin familie i Norge og at hennes fremtidsutsikter i utvisningslandet var svært usikre. Utvisningslandet var i dette tilfellet et afrikansk land med relativt lav levestandard. Denne saken ble senere omgjort av UDI til ikke utvist på grunn av at paret fikk barn.

Direktoratet slo i en annen sak fast at ektefellen hadde en mulighet til å etablere seg i utvisningslandet. Det hadde ikke vekt i forholdsmessighetsvurderingen at levestandarden kunne bli noe lavere. Det kan ha farget vurderingene i denne saken at utvistes kone var over dobbelt så gammel som utviste. Partnerens *mulighet* til å flytte med ble også slått fast av UNE i en sak der parforholdet var klart reelt (paret hadde felles barn og ventet barn).

UNE uttalte også i en sak som endte med utvisning:

*”Det er ikke opplyst å foreligge noen hindring for at (..) og (..) kan reise til (utvisningslandet). Tvert imot var det der de hadde planer om å inngå ekteskap. Det er derfor ikke grunn til å anta at utvisning vil innebære en familiesplittelse. Den vil imidlertid være til hinder for at de kan bo sammen som ektefeller i Norge så lenge utvisningen varer.”*

Utviste var fra et afrikansk land med relativt lav levestandard, og en ganske annen kultur enn Norge. Partnerne hadde planer om å inngå ekteskap i utvisningslandet, men det var ingenting i saken som tilsa at utviste og hans etnisk norske partner hadde planer om å bo i landet.

I en annen sak ble det uttalt:

*”Det foreligger – bortsett fra generelle forhold som språk, kultur etc – ikke opplysninger som tilsier at ...s nye samboer og det ventende barnet ikke kan gjenforenes i (utvisningslandet) dersom det er ønskelig.”*

I en sak uttalte UNE at alternativet å flytte med til utvisningslandet fremsto som lite sannsynlig, fordi ektefellen hadde særkullsbarn i Norge. UNE omgjorde utvisningen til *ikke utvist* med hovedvekt på at paret ventet barn.

I to saker ble det vurdert som utelukket for ektefellen å flytte med på grunn av psykisk sykdom. Sakene ble på bakgrunn av dette omgjort.

#### 5.2.3.2 Samme opprinnelsesland

I flere saker ble det lagt vekt på samlivspartnerens opprinnelsesland. Denne betydningen kom tydelig frem av et utvisningsvedtak:

*”Det er i vurderingen lagt vekt på at ...s ektefelle også er av (...) opprinnelse og at det ikke vil være problematisk for familien å bosette seg i (utvisningslandet).”*

I en sak der dette var vektlagt, skrev ektefellen i et brev til UDI, datert omtrent samtidig<sup>82</sup> med vedtaket, at hun ville være sammen med ektefellen, men ikke ønsket å flytte fra Norge da hun hadde sin familie og arbeidsplass her. Hun hevdet også at hun led av angst, uro og depresjon på grunn av utvisningen.

I en sak vurderte UNE det som et mulig hinder for flytting at familien muligens ikke lenger var borgere av utvisningslandet og dermed måtte søke om oppholdstillatelse, men avklarte ikke dette:

*”Det er ikke opplyst om tungtveiende forhold som tilsier at det av andre grunner vil være umulig for klagerens familie å etablere seg i (utvisningslandet). Nemnda legger til grunn at det vil være mulig for familien å etablere familieliv i klagerens hjemland, men ser det samtidig som mest sannsynlig at ektefellen og barna ikke vil etablere seg der. I en slik*

---

<sup>82</sup> Det er således mulig at UDI ikke hadde lest dette da de fattet vedtaket.

*situasjon vil hensynet til familiens enhet veie noe mindre enn det som ellers vil være utgangspunktet.”*

Nemnda synes her å ta som utgangspunkt at en utvisning ikke fører til familiesplittelse. Det skal foreligge tungtveiende forhold, som tilsier at det er umulig å flytte med. Kriteriet her er tilsynelatende *mulighet/umulighet*. Det skal foreligge temmelig spesielle forhold for at det å etablere seg i et annet land er en umulighet. Så lenge dette ikke er tilfelle, er det altså samlivspartnerens eget valg om hun ikke flytter med utviste til utvisningslandet, slik at det ikke er utvisningsvedtaket i seg selv som fører til familiesplittelse.

### 5.2.3.3 Oppsummering

Det virker som vurderingen av ektefellens mulighet til å flytte med til utvisningslandet i en viss grad farges av det utfallet av saken som i utgangspunktet er ønsket fra myndighetenes side. I et vedtak som gikk ut på varig utvisning uttalte UDI at det ikke var noen hindring for at ektefellen kunne bosette seg i utvisningslandet, mens det i en sak som endte med henleggelse ble det uttalt at myndighetene vanskelig kunne si at ektefellen skal reise til utvisningslandet sammen med utviste. I begge sakene var utlendingene gift med en etnisk norsk kvinne uten kunnskaper i utvisningslandets språk, og begge utvisningslandene var ikke-vestlige land med lav levestandard. Utlendingen som ble utvist var voldsdømt, mens saken som endte med henleggelse gjaldt falsk identitet ved søknad om asyl. De ulike resultene skyldes nok forholdets alvor. Likevel burde vurderingen av om ektefellen kunne flytte med være den samme. Det øker ikke muligheten for å etablere seg i et fremmed land at ektefellen har begått en alvorlig forbrytelse. At hensynet til ektefellen tillegges mindre vekt ved alvorlig kriminalitet er en annen sak.

Det virker som om myndighetene i stor grad tar som utgangspunkt at utvisningen i seg selv ikke fører til at partnerne må leve adskilt. For at en utvisning skal føre til familiesplittelse må det å flytte med være en *umulighet*, noe det sjelden vil være. Unntak kan allikevel gjøres ved etnisk norske partnere, som ikke kan flytte med på grunn av særkullsbarn eller helse. En ektefelle med samme opprinnelsesland som utviste behandles således annerledes enn ektefeller som er etniske nordmenn. Praksisen er for begge grupper streng, men den virker mer konsekvent streng der partnerne har felles opprinnelsesland. Har partnerne felles barn vurderes saken noe annerledes. Det tas i liten grad hensyn til at familien må senke levestandarden, eller må forholde seg til en kultur svært ulik den norske.

Det at flytting må være en umulighet er ikke riktig i samsvar med Høyesteretts uttalelse i Rt.1996:551, der spørsmålet var om utvisningen krenket retten til familieliv etter EMK art. 8. Førstvoterende uttalte her:

*”Det som gjør seg gjeldende med størst styrke er As rett til familieliv, og særlig hans familiemedlemmers rett til familieliv med ham. Jeg legger i denne sammenheng ikke vekt på at det er mulig for familiemedlemmene å følge ham til hans hjemland. Det må legges til grunn at familien kan bli splittet når utvisningen iverksettes.”*

Utgangspunktet er her det at utvisning i utgangspunktet vil føre til familiesplittelse, selv om det ikke er en umulighet for familien å følge med. Utlendingsmyndighetene tar i sakene vi har sett et motsatt utgangspunkt. Når de går ut i fra at ikke utvisningen i seg selv, men familiens valg om ikke å flytte med, splitter familien, svekkes betydningen av EMK art. 8 og retten til familieliv. Ved å avvise at vedtaket vil føre til familiesplittelse, unngår myndighetene vurderingen av om en familiesplittelse er et ”nødvendig” tiltak, jf. EMK art. 8.

Det blir gjennomgående vurdert som en kurant sak for ektefellen å flytte fra Norge, mens det i større grad tas hensyn til at norske barn skal ha muligheten til å vokse opp i Norge. Det kan argumenteres for at det er enda vanskeligere for en voksen å tilpasse seg det nye samfunnet enn det er for et barn. Muligens må disse samlivspartnerne selv ta ”ansvaret” for å ha giftet seg med en utlending, mens barna mer uskyldig har havnet i sin situasjon. Det kan kanskje også oppfattes som mindre dramatisk å skille to samlivspartnere, enn å skille barn fra en omsorgsperson.

#### 5.2.4 Vektlegging

Spørsmålet er hvilken vekt det har at utlendingen har samlivspartner bosatt i Norge.

##### 5.2.4.1 Samlivspartner som eneste tilknytning

I noen saker var samlivspartneren utlendingens eneste vurderte tilknytning til Norge. Vi vil her se på hvordan dette momentet ble vurdert i noen av disse tilfellene.

Det ble i to saker kommentert at det ikke var en sterk rimelighetsgrunn at utlendingen hadde giftet seg med en norsk borger. Med rimelighetsgrunn antar vi UDI mener at ektefellen ikke utgjør et sterkt tilknytningsmoment. Parene hadde giftet seg etter utvisningsvedtak i første instans, og ekteskapene ble tillagt relativt liten vekt. I en sak ble hensynet til ektefellen svært

knappt vurdert av UDI, annet enn en uttalelse om at hun kunne flytte med til utlandet. Kvinnen i dette forholdet var over dobbelt så gammel som den utviste, og mistanken om proforma ekteskap kan ha farget vurderingene.

Ekteskap med norsk borger ble i stor grad omtalt som sterk tilknytning av UDI og UNE og tillagt vekt, men var sjelden avgjørende. I en sak var ekteskap bakgrunn for at en utvisning ble gjort tidsbegrenset.

#### 5.2.4.2 Parforholdets varighet

UDI skrev i et vedtak:

*”Det er i vurderingen lagt vekt på at søkerens ekteskap med norsk borger har vært av kortvarig karakter, og at han således ikke kan sies å ha sterk tilknytning til riket.”*

UNE skrev i samme sak at utlendingen hadde tilknytning gjennom norsk ektefelle, men tilknytningen ble svekket fordi paret bare hadde vært gift i underkant av 1 år og ikke hadde felles barn.

I en sak hadde samboerskapet vart i 4 år. Saken ble henlagt på grunn av denne tilknytningen. Det dreide seg her om et lite alvorlig straffbart forhold.

I 16 saker i vårt utvalg ble ekteskapet inngått *etter* at utlendingen var forhåndsvarslet eller utvist. I noen av disse sakene hadde partnerne holdt sammen i lengre tid før ekteskapet, mens andre forhold var relativt nye. Ekteskap inngått etter varsel om utvisning etter et kortvarig forhold ble tillagt liten eller ingen vekt i UDI. UNE tilla derimot i en sak et slikt forhold tilstrekkelig vekt til å kunne gjøre utvisningen tidsbegrenset.

I en sak uttalte UNE:

*”Med det (norsk ektefelle) har klageren en sterk tilknytning til Norge. Tilknytningen opparbeidet etter at klageren var kjent med at han var utvist kan imidlertid ikke tillegges avgjørende vekt ved forholdsmessighetsvurderingen.”*

UNE skrev i et omgjøringsvedtak:

*”Imidlertid har klageren nå giftet seg med sin kjæreste gjennom 6 år, og de skal ha et barn. Det som må vurderes er om denne tilknytningen bør tillegges avgjørende vekt, tatt i betraktning forholdets alvor.”*

Det forhold at paret hadde vært sammen i 6 år fra før, samt barnet de ventet, var antakelig det avgjørende i denne saken.

Det ble i to utvisningsvedtak lagt vekt på at utlendingen ikke kunne ha noen *berettiget forventning* om å utøve familielivet i Norge til tross for at han var gift, fordi han aldri hadde hatt noen oppholdstillatelse i Norge, og fordi ektefellen visste at han hadde oppgitt falsk identitet. Det samme ble uttalt i en sak som endte med varig utvisning, da paret hadde blitt samboere og fått barn etter at utlendingen var utvist. Vedtaket var ikke effektivt 7 år etter vedtaket og 4 år etter løslatelse, på grunn av utlendingens beskyttelsesbehov og at det ble tatt ut stevning i saken. Utlendingen var bare 20 år gammel da han ble løslatt. Utlendingsmyndighetene tillegger altså utlendingens tilknytning opparbeidet under 8 års botid (4 år under soning og 4 år etter) svært liten vekt. Dette til tross for at utlendingen var mindreårig da han ble dømt, og ved løslatelsen var i en alder hvor det er svært naturlig å opparbeide seg tilknytning gjennom samboerskap og familiestiftelse. Utlendingen var idømt 6 års fengsel for drap og denne saken er også nevnt i avsnitt 5.3.3.3.1.1.

#### 5.2.4.3 Familievold

I vårt utvalg av tilknytningssaker var det syv saker hvor utlendingen ble vurdert utvist for ilagt straff for vold/voldstrusler mot sin nærmeste familie, og som ikke ble henlagt av andre grunner enn uforholdsmessighet. Fire saker endte med varig utvisning, en med 5 års utvisning og to med henleggelse.

Det ble vist til at hensynet til partner og barn falt bort/ikke talte mot utvisning, fordi utlendingen var dømt for vold mot en av dem eller begge. I de sakene utlendingen var fradømt samværsrett med barn ble dette påpekt av utlendingsmyndighetene i vedtaket. På grunn av at utlendingen i den ene saken hadde ny norsk samboer som han ventet barn med, ble utvisningen gjort tidsbegrenset av UDI. Det ble lagt til grunn at han ikke lenger hadde kontakt med barn fra det tidligere ekteskapet. Saken var ikke endelig avgjort av UNE da vi gjennomgikk den.

I den ene saken som ble henlagt ble det vektlagt at utlendingen hadde god kontakt med barnet han hadde sammen med sin tidligere ektefelle (som han var dømt for vold mot). Videre ble det vektlagt at utlendingen hadde ny norsk samboer, at forholdene lå noe tilbake i tid og ikke var gjentatt. Utlendingen var altså ikke fradømt samværsrett, slik som i to av sakene som endte med utvisning, og han hadde ny norsk samboer.

I den andre saken som ble henlagt var det flere hensyn som førte til at utvisning ville være uforholdsmessig: Den idømte straff var lav (45 dagers fengsel, hvorav 25 dager betinget). Han var straffet for legemsfornærmelse mot sin tidligere ektefelle, riktignok med betydelig smerte. Videre hadde han over 20 års botid og to barn i riket. Det ble ikke vurdert hvilken kontakt han hadde med barna. Det ble dessuten sett hen til at utvisningssvurderingen ble gjort 4 år etter at det straffbare forhold fant sted.

Det ser på bakgrunn av disse sakene ut til at familievold fører til utvisning når den idømte straff ikke er spesielt lav og hensynet til utlendingens familie ikke kan sies å tale for at utlendingen blir i Norge. I saker hvor forholdene ligger noe tilbake i tid og utlendingen har stiftet ny familie ser det ut til at utvisning kan unngås, eller i alle fall gjøres tidsbegrenset, av hensyn til kontakten med familien. I slike saker vil utlendingen ha familie som taler for at han har tilknytning til riket, ikke mot, som i de sakene som medfører utvisning.

#### 5.2.4.4 Forskjellsbehandling av ekteskap og samboerskap

I en sak la UNE til grunn at utlendingen hadde en sterk tilknytning til Norge på grunn av sin norske ektefelle. Tilknytningen ble imidlertid ikke tillagt avgjørende vekt siden den var opparbeidet etter at klageren var kjent med at han var utvist. Utviste hadde da han giftet seg vært samboer med den norske kvinnen i over 5 år. Han hadde hele denne tiden bodd sammen med hennes særkullsbarn. Dette var kjent informasjon for myndighetene. Det fremstår som en klar forskjellsbehandling av samboerskap og ekteskap når forholdet til kvinnen tillegges mindre vekt siden ekteskapet ble inngått etter utvisningen. Den samme typen vurderinger fremkom også i andre saker.

En kvinne ble utvist på grunn av 9 måneder ulovlig opphold, mens hun hele tiden hadde bodd hos en norsk mann. Tilknytningen ble tillagt liten vekt da det ikke forelå opplysninger som tilsa at paret skulle gifte seg. Det virker her som om inngåelse av ekteskap kunne ført til at forholdet



ble vurdert annerledes. Vurderingen kan også ha sammenheng med at hele samboerskapet skrev seg fra en periode med ulovlig opphold, selv om dette ikke ble kommentert av myndighetene.

Ekteskap og samboerskap er på de fleste områder likestilt i vårt samfunn. Det kan derfor synes underlig at tilknytningen gjennom samlivspartnerne i disse sakene kun regnes som opparbeidet etter ekteskapsinngåelsen. Det fremgikk i en sak at ekteskapet muligens ble inngått for å styrke tilknytningen til Norge. Det er også mulig at et ekteskap inngått etter langvarig samboerskap blir inngått nettopp med dette for øyet, slik at ekteskapsinngåelsen i seg selv ikke kan tillegges vekt. Parforholdet vil imidlertid uansett være det samme. Sakene indikerer at inngåelse av ekteskap kan føre til at tilknytningen til Norge blir vurdert som sterkere. Det er mulig at ekteskap blir inngått for å symbolisere og vise utad den seriøsitet som uansett lå i forholdet. Det at et par inngår ekteskap ses ofte som et tegn på at forholdet er mer alvorlig, og at partene har intensjoner om å holde sammen lenge. En kan ikke se bort i fra at dette påvirker myndighetene i deres vurderinger av hvilken vekt det skal legges på et parforhold. Uansett er det betenkelig at par med et annet grunnsyn på viktigheten av å formalisere forholdet sitt straffes for det.

### 5.2.5 Oppsummering

Utlendingens samlivspartner har generelt en begrenset betydning i utvisningsvurderingen. Det virker som om det skal mye til før det legges avgjørende vekt på at utviste har samlivspartner bosatt i Norge. I to saker hvor ektefellen var etnisk norsk ble dette gjort. Det ble da lagt avgjørende vekt på hensynet til ektefellen selv, og ikke på den tilknytningen dette ga utlendingen. Hensynet til samlivspartneren var grunnet i alvorlig psykisk sykdom hos samlivspartneren, eller at barn, særlig særkullsbarn, gjorde det umulig for partneren å flytte til utvisningslandet. Ved brudd på utlendingsloven legges det imidlertid avgjørende vekt på at utlendingen har samlivspartner i riket, dersom utlendingen dermed oppfyller vilkårene for å få en oppholdstillatelse, jf. kapittel 8, avsnitt 8.6.

Utlendingsmyndighetens vurderinger av hvilken vekt det skal legges på parforholdet samsvarer i stor grad med konklusjonene i avsnitt 5.2.2.5, der det ble drøftet hvorvidt parforholdets karakter var av betydning for resultatet i utvisningssaken. Forholdet må være av en viss varighet for å kunne tillegges noen vekt. Selv om det ikke nevnes i saken, vil utlendingen dermed også ha hatt en viss botid når samlivet er utøvd i Norge (dette var tilfellet i alle sakene i utvalget). Det virker som det er uklart om kortvarige forhold regnes som sterk tilknytning eller ikke, men uansett tillegges disse forholdene liten vekt.

Ekteskap tolkes som en indikasjon på at forholdet er alvorlig og bør vektlegges mer. Ekteskapet må derimot ikke være inngått i forbindelse med utvisningsaken, hvis det skal bli tillagt særlig vekt.

Forhold til en etnisk norsk borger har noe større betydning enn andre forhold, men forskjellen er ikke betydelig. Større betydning har det om partenes felles barn er født og oppvokst i Norge, og har liten tilknytning til utvisningslandet. Forhold til en samlivspartner kan nok få avgjørende betydning ved små lovovertrедelser, men disse sakene blir i stor grad henlagt uten at myndighetene eksplisitt vurderer momentet.

Som tilknytningsmoment blir forholdet til partneren ofte vurdert i sammenheng med andre momenter som botid, barn, annen familie og integrering. Det er ut fra disse sakene vanskelig å slutte hvilken vekt det blir lagt på at utlendingen har en partner i Norge, med det unntak at hensynet til utlendingens barn blir tillagt betydelig større vekt. Særlig blir felles barn tillagt vekt. I en rekke saker hadde utlendingen, i tillegg til å ha samlivspartner, barn han hadde samvær med, eller ventet barn. I disse sakene ble hensynet til barna vurdert nøye, mens hensynet til partneren ble satt til side. Direktoratet uttalte i en sak at hensynet til å unngå oppløsning av ekteskap veier tyngre når ektefellene har barn. I en annen sak ble det hevdet at den etnisk norske ektefellen, som ventet barn, kunne flytte med til utvisningslandet. Siden barnet ikke var født, var hensynet til partneren ikke tilstrekkelig til å unngå utvisning. I to saker ble det lagt vekt på at samboerne *ikke* hadde barn.

## 5.3 Barn bosatt i Norge

### 5.3.1 Innledning

I dette kapitlet har vi stilt oss disse spørsmålene:

Hvordan vurderes og vektlegges det at utlendingen har barn bosatt i Norge med tillatelse? I hvilken grad blir det lagt avgjørende vekt på at utlendingen har barn i Norge?

### 5.3.2 Justisdepartementets retningslinjer om utvisning av utlendinger med barn

Den 15 mars 1999 kom Justisdepartementet med retningslinjer for praksis i saker om utvisning av utlendinger med barn i Norge.<sup>83</sup> De nye retningslinjene skulle innebære ”*justeringer i praksis*”, ifølge brevetts egen ordlyd. Videre sies det på siste side:

*”i den konkrete helhetsvurdering som skal foretas i hver enkelt utvisningssak, vil ovennevnte retningslinjer være utgangspunkter og ikke uttømmende eller absolutte regler.”*

I retningslinjene skrives det blant annet:

- ”1. Utlendinger med barn i Norge skal i utgangspunktet ikke utvises med varig innreiseforbud.*
- ”2. Utvisning grunnet ulovlig opphold skal i større grad unnlates, når utlendingen har barn i Norge.”*

Punktene er nærmere utdypet i retningslinjene:

*”Utlendinger som er straffedømt for de alvorligste forbrytelsene skal som hovedregel fortsatt utvises med varig innreiseforbud. Slike forbrytelser er de grove narkotikaovertrедelser, grove voldshandlinger, voldshandlinger overfor barnet eller barnemoren, incest eller gjentatte domfellelser. Som et utgangspunkt vil saker med idømt straff på ubetinget fengsel i tre år eller mer tilhøre denne kategorien.”*

---

<sup>83</sup> Det kongelige justis- og politidepartement *Utvisning av utlendinger med barn i Norge*. Se vedlegg 12.

Retningslinjene utdyper også hvilken kontakt med barn som kreves for at den mildere reaksjon som praksisendringen gir anvisning på skal få anvendelse. Vi viser til brevets fullstendige ordlyd.

Vi vil nedenfor redegjøre for praksis i utvisningssaker hvor utlendingen har barn i Norge. Vi vil også undersøke om praksis er i samsvar med retningslinjene i Justisdepartementets brev.

### 5.3.3 Praksis i 2001

#### 5.3.3.1 196 mindreårige barn risikerte å få en forelder utvist

I alt var det i vårt utvalg 127 utlendinger som hadde barn bosatt i Norge.<sup>84</sup> I tillegg var det fire som ennå ikke hadde fått barn, men som ventet barn. Det var også tre utlendinger som både hadde og ventet barn. Barna til 23 av de 127 utlendingene, var alle over 18 år da utlendingen ble vurdert utvist, og dermed juridisk sett ikke barn. Det var seks utlendinger som hadde barn både over og under 18 år.

Etter dette fremgår det at 104 utlendinger i vårt utvalg hadde mindreårige barn bosatt i Norge. I tillegg var det altså fire utlendinger som ventet sitt første barn. Totalt var det således barn av 108 utlendinger som sto i fare for å få en forelder utvist. Dette dreide seg om totalt 196 barn. Det var 98 fedre og 10 mødre som ble vurdert utvist. Det er disse 108 sakene som behandles i dette avsnittet.

#### 5.3.3.2 46 mindreårige barn fikk sin far utvist

En stor andel (62%) av sakene der utlendingen hadde mindreårige barn i Norge, eller ventet barn, ble henlagt. I tillegg ble 14% av sakene omgjort i klageomgangen fra utvisning til ikke utvist.

Totalt ble 26 utlendinger med mindreårige barn i Norge utvist, 18 av disse varig. Disse 26 utvisningene rammet 46 barn under 18 år, hvorav 34 barn fikk sin far varig utvist. Ingen av de 10 mødrene som var vurdert utvist, ble utvist.

---

<sup>84</sup> Vi registrerte at barnet var bosatt i Norge, hvis det bodde permanent i Norge med en innvilget oppholdstillatelse eller med norsk eller nordisk statsborgerskap.

Av de 108 sakene, var det syv saker som ikke var endelig avgjort. Dette gjaldt fire saker med varig utvisning i UDIs vedtak, to saker med 5 års utvisning i UDIs vedtak og en sak med 2 års utvisning i UDIs vedtak.

### 5.3.3.3 Utvist

#### 5.3.3.3.1 Varig utvist

##### *Endelig avgjort*

I fire av sakene bodde utlendingen sammen med barna (unntatt under soning), og i to saker hadde han samværsrett. I de øvrige seks sakene hadde utlendingen ikke samværsrett med sine barn.

To av sakene gjaldt dommer på 11 års fengsel, den ene for narkotikalovbrudd og den andre for drap og andre voldsforbrytelser. I begge sakene ble det både fra UDI og UNE sin side vist til at hensynet til samvær med barn ikke kunne være avgjørende ved så alvorlige forbrytelser. Vi siterer fra UDIs vedtak i en av sakene:

*”For selv om klageren har tre barn i riket, og en utvisning vil begrense klagerens mulighet for samvær med barna i fremtiden, er det Utlendingsdirektoratets vurdering at de formål vedtaket skal ivareta er så tungtveiende, at en utvisning ikke er å anse som et uforholdsmessig tiltak. Det vises i den sammenheng til de pådømte forholds alvorlige karakter og høye strafferamme, samt til at det må antas at det foreligger fare for gjentakelse.”*

UNE skrev i samme sak:

*”Nemnda har spesielt vurdert klagerens tilknytning til riket gjennom hans tre barn. (...) Nemnda har sett hen til at utvisning i vesentlig grad vil forringe klagerens muligheter til å opprettholde kontakten med barna. Nemnda finner likevel at forholdet er av en slik karakter at denne tilknytningen ikke kan tillegges avgjørende vekt i en helhetsvurdering.”*

En annen utlending var idømt 6 års fengsel for drap. Han hadde etter endelig vedtak om utvisning fått to barn, ett han hadde bodd sammen med, men i 2001 hadde samvær med, og ett barn han bodde sammen med. I tillegg ventet han og den norske samboeren sitt andre barn da

UNE fattet vedtak i spørsmålet om omgjøring av vedtak om varig utvisning fra 1996. UNE fremhevet at ved så alvorlig kriminalitet som drap skal det svært mye til før et vedtak om utvisning blir uforholdsmessig. UNE skrev:

”...det vil være normal situasjonen at et vedtak om utvisning griper inn i et etablert familieliv på en belastende måte (...). For at utvisningen skal fremstå som et utforholdsmessig tiltak, må det kreves uvanlig store belastninger.”

Videre pekte UNE på at det var ”mulig for klageren, samboeren og de to yngste barna å etablere seg i klagerens hjemland”, at tilknytningen ble ”innledet etter at Utlendingsdirektoratet hadde fattet vedtak om utvisning” og at de ”kan derfor ikke ha hatt noen berettiget forventning om å kunne fortsette å leve sammen i Norge”.

Tre saker gjaldt ilagt fengselsstraff på over 3 år til og med 10 år. Sakene gjaldt volds- og narkotikaovertrædelser. Også i disse sakene ble det vist til at forholdets alvor tilsa at tilknytningen til mindreårige barn ikke kunne tillegges avgjørende vekt. I en sak skrev UNE:

*”Ved slik alvorlig kriminalitet skal det svært mye til før et vedtak om utvisning kan anses uforholdsmessig.”*

Utlendingen og hans ektefelle, som var fra hans opprinnelsesland, hadde fem felles barn som alle var født i Norge. Hans overtrædelse gjaldt oppbevaring av  $\frac{3}{4}$  kg heroin.

To saker gjaldt ilagt fengselsstraff på 3 år. I den ene saken, som blant annet gjaldt to tilfeller av legemsbeskadigelse med kniv, samt vinnings- og narkotikaforbrytelse, ble det lagt stor vekt på at utlendingen ikke hadde samvær med barnet sitt som bodde i fosterhjem. Den andre saken gjaldt narkotikaforbrytelse. Han ble varig utvist under henvisning til at det ikke var uforholdsmessig å utvise ham selv om han hadde en datter i landet, da det gjaldt *”domfellelse for særlig alvorlige forbrytelser (så som narkotika- og legemsbeskadigelse)”*.

Fem saker gjaldt ilagt fengselsstraff på over 1 år til og med 3 år. Sakene gjaldt alvorlige voldsovertrædelser eller narkotikalovbrudd. Sakene gir uttrykk for en generell holdning hos utlendingsmyndighetene når det gjelder visse typer lovbrudd. Dette gjelder vold mot familiemedlemmer, legemsbeskadigelse, spesielt med farlig redskap, og alvorlig narkotikaovertrædelse. Disse lovbruddene kan, ifølge praksis, føre til varig utvisning, selv om

utlendingen har barn og den ilagte straff som ligger til grunn for utvisningen er *under* 3 års fengsel. Justisdepartementets retningslinjer, som setter som et utgangspunkt at varig utvisning først kan skje ved idømt straff på 3 års ubetinget fengsel, krever kontakt mellom utlendingen og barna for at justeringene i praksis skal få anvendelse. Det vil derfor ikke være i strid med disse å utvise når utlendingen er fradømt samværsrett med barn. Tre saker hvor det var ilagt fengselsstraff mellom 1 og 3 år, gjaldt familievold (se avsnitt 5.2.4.3).

Den korteste dommen var på 10 måneders fengsel for oppbevaring av ca 10 gram heroin, samt gjentatte brudd på utlendingsloven ved ulovlige opphold (oversitting av visum). Utlendingen ble utvist på grunnlag av både straffen og bruddene på utlendingsloven. Han hadde etter forhåndsvarsel giftet seg med sin norske kjæreste gjennom ca 1 år og de ventet på vedtakstidspunktet barn. Utlendingsmyndighetene viste til at ektefellen var klar over at utlendingen kunne bli utvist, at familien kunne gjenforenes i utlendingens hjemland og at varig innreiseforbud sto i et rimelig forhold til de negative virkninger det har for familielivet, sett på bakgrunn av "*klagerens alvorlige kriminalitet*". Denne avgjørelsen synes svært streng, særlig sett hen til uttalelsen i Justisdepartementets retningslinjer om at utvisning på grunn av ulovlig opphold i større grad bør unnlates når utlendingen har barn i Norge. Utlendingens ulovlige opphold burde dermed tillegges liten vekt i denne saken. Vurderingene kan ha sammenheng med at noe av utlendingens tilknytning ble opparbeidet etter forhåndsvarsel om utvisning.

#### *Ikke endelig avgjort*

En sak gjaldt ilagt fengselsstraff på 15 år for drap. De tre andre sakene gjaldt ilagt fengselsstraff på 6, 10 og 14 år for narkotikaforbrytelser. I alle fire sakene hadde utlendingen meget nær og god kontakt med barna sine, enten ved at han hadde omsorg (unntatt under soning) eller ved at han hadde vanlig, regelmessig samvær. UDI viste i alle sakene til at det avgjørende i forholdsmessighetsvurderingen var det straffbare forholds særlig alvorlige karakter og de almenpreventive grunner som gjør seg gjeldende ved slike forbrytelser. Det er tydelig at drap og narkotikaovertrædelser etter en bevisst praksis fører til utvisning, til tross for at utlendingen har barn som har et nært forhold til sin forelder. Det ser ut fra begrunnelsen ut til at UDI mener de har en streng praksis i narkotikasaker, også dersom straffen ikke er spesielt lang og utlendingen har sterk tilknytning til riket.

I disse sakene kom ofte den mest utfyllende informasjonen om kontakten med barn frem i klagen. UDI hadde derfor ofte ikke all informasjon om denne kontakten på vedtakstidspunktet. UDI har imidlertid hatt mulighet til å omgjøre sitt vedtak etter klagen, men ikke gjort dette.

#### 5.3.3.3.2 Tidsbegrenset utvist

##### *Endelig avgjort*

Det var fem saker hvor utlendingen hadde tilknytning gjennom mindreårige barn bosatt i Norge. I to av sakene hadde utlendingen omsorg for sine barn, sammen med sin partner. I to saker hadde han noe samvær med barna. I den siste saken var det uklart hvilken kontakt, hvis noen, han hadde med barnet.

Alle de fem sakene gjaldt utvisning på grunn av straff, og den ilagte straff som var grunnlag for utvisningen var i alle sakene på under 1 års fengselsstraff.

Den ene saken gjaldt en dom fra Sverige på 4 måneders fengsel for vinningsforbrytelse og utlendingen var utvist for 5 år fra Sverige. Han hadde søkt asyl etter at han ble utvist fra Sverige, og hans svenske ektefelle og deres felles barn kom til Norge for å bo sammen med ham. UNE uttalte at hensynet til barna veide tungt, men at dette ikke kunne tillegges avgjørende vekt da de var svenske borgere og hadde sterk tilknytning til Sverige.<sup>85</sup>

De øvrige sakene som endte med tidsbegrenset utvisning dreide seg om ilagt straff på fra tre til fem måneder.

I den ene saken, hvor det var uklart hvilken kontakt utlendingen hadde med barnet, omgjorde UNE av eget tiltak en varig utvisning, til en utvisning for 5 år uten noen nærmere begrunnelse enn

---

<sup>85</sup> Saken har klare likhetstrekk med en sak der utlendingen var varig utvist fra Sverige, og ble varig utvist fra Norge. Han hadde søkt asyl i Norge, og hans ektefelle, fra hans opprinnelsesland, og deres felles barn kom deretter for å bo sammen med ham. UNE la vekt på at det var mulig for dem å flytte med ham til opprinnelseslandet, selv om UNE så det som usannsynlig at de ville flytte med. Dessuten viste UNE til at det var lite ønskelig at utlendinger som var utvist fra et nordisk land, tok opphold i et annet og fikk utvisningsvedtaket prøvd der. De to sakene er spesielle, da utlendingens tilknytning egentlig er til Sverige.



at det ble gjort "etter en konkret helhetsvurdering". Omgjøringen kom trolig som en følge av at man senere oppdaget at en varig utvisning ikke var i samsvar med praksis i saker hvor utlendingen er ilagt fengselsstraff på under 1 år, og hvor vedkommende har barn i riket. Vi finner ikke noen bedre forklaring, da det ikke var kommet inn noen nye opplysninger i saken.

I de tre øvrige sakene vurderte utlendingsmyndighetene relativt grundig hvilken kontakt det var mellom far og barn. De nevnte for eksempel at kontakten i det vesentligste hadde skjedd etter at utvisningssak ble reist, og at partene dermed hadde hatt foranledning til å innstille seg på at dette kunne bli resultatet. Det ble i samme sak vist til at barnet hadde besøkt sin far under soning. I en annen sak fant myndighetene at det, foruten barnemoren, egentlig var utlendingens foreldre som hadde den nærmeste kontakten med utlendingens barn og ikke utlendingen selv. De fant at barnet fortsatt kunne ha den samme kontakten med sine besteforeldre, og at faren kunne opprettholde kontakten ved brev og telefon, samt ved at barnet besøkte ham. Henvisning til brev-, besøk- og telefonkontakt ble gitt i mange saker som endte med utvisning. I en sak gikk nemnda særlig langt i å vurdere farens kontakt med barna, da de stilte spørsmålstegn ved om hans tilstedeværelse var bra for barna. Nemnda ga til gjengjeld barnas mor det som kan tolkes som ros og oppmuntring:

*"Nemnda finner etter en totalvurdering at hensynet til samliv med ektefellen og kontakt med tre biologiske barn og to stebarn ikke kan være til hinder for at klageren utvises. Nemnda har kommet til dette standpunkt selv om det må legges til grunn at klagerens ektefelle neppe vil ønske å følge med ham til (...) av hensyn til sine to eldste barn som har kontakt og samvær med sin biologiske far. Det avgjørende for nemnda har vært at klagerens livsførsel vanskelig kan sies å ha vært forenlig med et godt og "normalt" familieliv. Etter det opplyste legger nemnda til grunn at det er klagerens ektefelle som i all hovedsak – under hele ekteskapet – har hatt ansvaret i forhold til daglige gjøremål og oppfølging av barna. Klageren har i denne sammenheng selv opplyst å ha vanket i et miljø som trekker ham bort fra familien. De siste månedene har han vært borte fra hjemmet i flere døgn – opptil en uke ad gangen. Nemnda legger til grunn at klageren under ekteskapet, og især i det siste, må sies å ha hatt en begrenset kontakt med barna på grunn av sin livsstil. Nemnda mener videre at klageren ikke har fremstått som noen god rollemodell for dem ved sin oppførsel og setter spørsmålstegn ved om hans tilstedeværelse egentlig er til barnas beste med tanke på opparbeidelse av stabilitet og trygghet. Nemnda har stor forståelse for at klagerens ektefelle frykter å stå alene med den daglige omsorg og eneansvaret for fire barn. Nemnda viser imidlertid til at hun i all hovedsak har klart dette frem til nå og at hun fremstår som en sterk kvinne. Det er opplyst at hun som mor stiller*

*opp 100% slik at det ikke er spesielle grunner til å anta at hun ikke skulle klare dette ansvaret også i fremtiden.”*

Det hører til sjeldenhetene at et vedtak er så inngående begrunnet, men dette skyldes nok at det var en tvilssak, samt at den ble avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte.

I samme sak la UNE vekt på Justisdepartementets retningslinjer fra 1999 ved vurderingen av innreiseforbudets lengde:

*”Slik nemnda forstår retningslinjene skal det foretas en konkret vurdering av individuelle forhold selv om det foreligger gjentatte domfellelser, som i klagerens sak. Nemnda har ved denne vurderingen lagt avgjørende vekt på at klageren har tre barn. Samtlige barn er mindreårige og nemnda mener det er viktig at det åpnes opp for at klageren kan gjenoppta kontakten med barna. Videre har nemnda sett hen til at de enkelte handlinger klageren er dømt for ikke kan rubriseres under de mest alvorlige forbrytelsene.”*

*Ikke endelig avgjort*

Den ene saken gjaldt utvisning på grunn av ulovlig opphold (oversittet visum). Utlendingen hadde selv skrevet tilsvaret, og UDI kom med denne uttalelsen i vedtaket vedrørende barn i riket:

*”Opplysningene om at en, eventuelt to, kvinner i riket er gravid med hans barn er vurdert, men får ikke betydning i denne sammenheng.”*

Utlendingen hevdet at han hadde en kjæreste i riket som var gravid i fjerde måned, og som han ønsket å flytte sammen med. Han ønsket i alle fall å få bli til farskapsspørsmålet for de to ventede barna var avgjort. Det ser altså ut til at han kunne få omsorg for et barn, dersom han og barnemoren flyttet sammen. Han ble imidlertid ikke innvilget utsatt iverksetting av vedtaket og ble derfor uttransportert før klagen var behandlet.

Den andre saken gjaldt en utlending som tidligere var utvist for 2 år for en dom på 6 måneders fengsel for narkotikaforbrytelse, og som i 2001 ble utvist på grunn av en dom på 1 år og 6 måneders fengsel for voldtekt av sin ekskone. Vedrørende hans barn i riket skriver UDI i vedtaket:

*”Det er tatt i betraktning at ovennevnte har et barn i Norge og at hans nye samboer venter barn. Vedtak om utvisning vil innebære en begrensning i ovennevntes mulighet til å utøve eventuelt fremtidig samvær med sin datter i Norge. Det er lagt vekt på det pådømte forholdets alvor, det faktum at han bare i korte perioder har hatt samvær med sin datter siden hun ble født(...), og at han ikke har hatt samvær i det hele tatt de siste 2 årene.(...)På bakgrunn av opplysninger om at ovennevnte er samboer og venter barn med en annen norsk borger, gjøres innreiseforbudet begrenset til 5 år.”*

Han ble ikke innvilget utsatt iverksettelse, men politiet unnlot å uttransportere ham før noen måneder etter at barnet var født, slik at han i en kort periode bodde sammen med barnet.

Den tredje saken gjaldt en dom på 1 års fengsel for narkotikaforbrytelse. Utlendingen var gift og de hadde to felles barn, i tillegg til at utlendingen var stefar for hennes to særkullsbarn.

Vedrørende forholdsmessighetsvurderingen skriver UDI i vedtaket:

*”Vedtaket om utvisning vil etter det opplyste kunne innebære en splittelse av familien og en begrensning av ovennevntes mulighet til å utøve samvær med sine barn i Norge. Sett hen til det pådømte forholdets alvor og de formål vedtaket skal ivareta, fremstår vedtaket likevel ikke som et uforholdsmessig tiltak”.*

Det ser ut til å ha vært avgjørende at det dreide seg om et ikke ubetydelig kvantum narkotika, samt at hans befatning med narkotika ikke representerte et engangstilfelle, selv om han ikke var tidligere straffet. Hensynet til familien var avgjørende for at innreiseforbudet ble satt til 2 år. Denne saken synes svært streng. Her var det heller ikke noe å si på utlendingens kontakt med barn. Vi minner om at avgjørelsen ikke er endelig.

#### 5.3.3.4 Ikke utvist

Hensynet til barn var avgjørende for omgjøring av utvisningsvedtak i 8 av de 15 sakene, som endte med at utlendingen ikke ble utvist. Videre var hensynet til barn tillagt særlig vekt i to saker. I de øvrige fem sakene var andre hensyn avgjørende, så som saksbehandlingstid, lang botid eller nye opplysninger. Justisdepartementets retningslinjer var uttrykkelig nevnt i begrunnelsen i to saker.

I seks av de sakene hvor barn var det avgjørende omgjøringsmoment, dreide det seg om utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven. Bruddene var relativt grove i alle sakene. Det forhold at utlendingen hadde fått eller ventet barn med en person med oppholdstillatelse i Norge ble altså til tross for forholdets alvor tillagt avgjørende vekt, i tråd med Justisdepartementets retningslinjer.

To av sakene hvor barn ble særlig vektlagt dreide seg om relativt alvorlige narkotikaforbrytelser. I den ene saken var utlendingen ilagt 3 års fengselsstraff. Han hadde omsorg for to felles barn sammen med sin norske ektefelle. De hadde av økonomiske grunner tatt ut separasjon under soningen, men UNE fant ikke grunn til å tvile på at de skulle fortsette samlivet etter denne. Saken er imidlertid spesiell fordi ektefellen var meddømt i samme sak, og skulle sone etter at utlendingen var løslatt. UNE la vekt på at det var uheldig om barna samtidig skulle ”miste” begge sine omsorgspersoner. For øvrig ble det lagt vekt på at utlendingen var kommet til i riket i ung alder (11/12 år), at han hadde hatt en vanskelig oppvekst og at han virket oppriktig med hensyn til å ha endret sin livsførsel.

I den andre saken var utlendingen ilagt en fengselsstraff på 1 år og 2 måneder, og han var tidligere ilagt 11 måneders fengselsstraff for samme type forbrytelse. Han hadde ikke omsorg for sine mindreårige barn, men hensynet til samværet med disse, og til kontakten med et voksent barn og barnebarn, ble tillagt særlig vekt.

En sak dreide seg om relativt omfattende vinningsforbrytelser over lengre tid, samt to tilfeller av legemsfornærmelse og et tilfelle av legemsbeskadigelse. Hensynet til et ventet barn ble tillagt avgjørende vekt da UNE omgjorde UDI sitt utvisningsvedtak.

#### 5.3.3.5 Henlagt

I alt 66 saker hvor utlendingen hadde mindreårige barn bosatt i Norge, eller ventet barn, endte med henleggelse. Av disse sakene var det 35 som ble henlagt fordi utvisning ville være et uforholdsmessig tiltak.

Av disse 35 sakene kan 13 saker gis karakteristikken ”barn avgjørende” og 13 saker karakteristikken ”barn særlig vektlagt”. Videre var det fire saker som var lite begrunnet eller henlagt uten begrunnelse, og det fremsto for oss som svært sannsynlig at hensynet til barn var tillagt vekt uten at dette var nedfelt skriftlig. Etter dette var barn altså et tungtveiende argument

som førte til henleggelse i 30 av 35 saker som ble henlagt på grunn av at utvisning ville være uforholdsmessig.

I de øvrige fem saker som endte med henleggelse på grunn av uforholdsmessighet var lang botid og ung ankomstalder tilstrekkelig tungtveiende til at utlendingsmyndighetene ikke fant det nødvendig å nevne hensynet til barn spesielt i begrunnelsen.

De 30 sakene som ble henlagt på grunn av hensynet til barn i Norge har vi sett nærmere på med hensyn til forholdets alvor. Flere saker som gjaldt utvisning for ilagt fengselsstraff på 1 år eller mer endte med henleggelse. Disse sakene gjaldt alvorlige narkotika-, volds-, sedelighets- og vinningslovbrudd.

Vi nevner de tre henlagte sakene med lengst ilagt straff for *narkotikalovbrudd*. Den ene saken gjaldt en dom på 1 års fengsel. Utlendingen var tidligere ilagt 1 år og 9 måneders fengselsstraff, også for narkotikaforbrytelse. Den andre saken gjaldt en dom på 11 måneders fengselsstraff. Også denne utlendingen var tidligere straffet. Den tredje saken gjaldt en dom på 6 måneders fengsel. I tillegg var utlendingen straffet for narkotikaforbrytelse både før og etter den dom som lå til grunn for den aktuelle utvisningsvurderingen. I alle disse tre sakene var hensynet til kontakten med barn i landet avgjørende eller særlig vektlagt i begrunnelsen for henleggelsen.

De tre lengste straffene for *voldslovbrudd*, som endte med henleggelse, var på henholdsvis 1 år og 6 måneder, 9 måneder og 6 måneder. I alle tre sakene fant vi at hensynet til kontakten med barn var avgjørende for at saken ble henlagt.

En sak som endte med henleggelse, på grunn av særlig vekt på hensynet til barn, dreide seg om en dom på 1 år og 3 måneders fengselsstraff for *sedelighetsforbrytelser*.

En annen sak dreide seg om en dom på over 1 års fengselsstraff for *vinningslovbrudd*.

Utlendingen hadde samlet sett tre alvorlige dommer. Han var narkoman og gjentatte ganger dømt for vinningslovbrudd. Det ble særlig vektlagt, i tillegg til andre hensyn, at utlendingen hadde fire barn som han hadde god kontakt med.

For øvrig gjaldt de henlagte sakene brudd på utlendingsloven og mindre alvorlige ilagte straffer.

### 5.3.3.6 Oppsummering

I sakene som gjaldt ilagt straff på mer enn 3 års fengselsstraff viser utlendingsmyndighetene altså til at samvær med barn ikke er avgjørende på grunn av forholdets særlige alvor.

I alle sakene, unntatt en, som endt med varig utvisning om utvisning på grunn av ilagt straff over 1 år til og med 3 års fengselsstraff vises det til at utlendingen ikke har samvær med barna og at hensynet derfor ikke tillegges videre vekt. I den ”unntatte” saken var utlendingen idømt 3 års fengselsstraff for narkotikaforbrytelse, og det ser ut til at utlendingsmyndighetene mener dette er en så alvorlig sak at utvisning ikke er uforholdsmessig uansett om utlendingen har samvær med barn.

I saker med lavere ilagt straff enn 3 års fengsel ser det altså ut til at god og jevnlig kontakt med barn kan tillegges større vekt enn ved ilagt straff på 3 års fengsel eller mer, da myndighetene i større grad vurderer utlendingenes kontakt med sine barn. Saken der utlendingen var ilagt straff på 10 måneder fengsel for narkotikaforbrytelse og ble varig utvist, samsvarer ikke med denne slutningen. Saken skiller seg imidlertid fra de øvrige ved at barnet ennå ikke var født, samt at ekteskapet ble inngått etter forhåndsvarsel, slik at familietilknytningen fremsto som forholdsvis nyetablert. (Paret hadde imidlertid vært sammen i ca 1 år før forhåndsvarselet). Det kan diskuteres om dette er holdbare argumenter for å utvise varig, men denne saken bryter uansett med det mønsteret vi har sett i de øvrige sakene, og kan sies å stå i et anstrengt forhold til retningslinjene. Praksis ser således ut til å være relativt samsvarende med Justisdepartementets retningslinjer med hensyn til når varig utvisning kan vedtas.

Det ser ut til at tidsbegrenset utvisning kan bli resultatet ved fengselsstraffer på 3-5 måneder og oppover til noe over 1 år, når det vises til at det er liten kontakt med barn eller det stilles spørsmålsteget ved om utlendingens kontakt med barn er til barnets beste. Videre vises det til at kontakt med barn i det vesentligste har skjedd etter at utvisningssak ble reist, og at de involverte således har hatt anledning til å innstille seg på at utvisning kunne bli resultatet. Ut fra dette ser det ut til at utlendingsmyndighetene mener utvisning ikke kunne blitt resultatet ved ilagt fengselsstraff under ca 2 år, dersom det måtte legges til grunn at kontakten med barn var god, at dette var bra for barnet og/eller at kontakten ikke bare har skjedd etter at utvisningssak ble reist.

Når det gjelder saker om utvisning på grunn av straffedom som ble omgjort eller henlagt, ligger de fleste dommene på under 2 års fengselsstraff. En sak gjaldt en dom på 3 år for narkotikaforbrytelse. Denne ble omgjort etter en sammensatt vurdering som ikke bare så hen til

barn. Utlendingsmyndighetene har i de sakene som ender med omgjøring/henleggelse ikke funnet noe som tilsier at kontakten med barn ikke er god.

Det ser ut til at utlendinger med barn i riket ikke utvises for brudd på utlendingsloven, selv om dette dreier seg om ganske alvorlige brudd. Dette er i samsvar med Justisdepartementets retningslinjer.

#### 5.3.4 Hvorfor ble ingen mødre til barn i Norge utvist?

Som nevnt ovenfor ble ingen av de 10 kvinnene med barn bosatt i Norge utvist. Man kan spørre seg om dette er fordi kontakten mellom mor og barn tillegges større vekt enn kontakten mellom far og barn. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at slike vurderinger har vært avgjørende for at fem av sakene endte med henleggelse og fem med ikke utvist i siste vedtak. Kvinnene var gjennomgående vurdert utvist for mindre alvorlige forhold. Syv av sakene gjaldt brudd på utlendingsloven, en gjaldt utvisning med hjemmel i utl. § 29 c og to gjaldt utvisning med hjemmel i § 30 b. Straffene var på under 1 års fengselsstraff.

#### 5.3.5 Henvisning til at barnet kan flytte til utvisningslandet

I 27 av de 108 sakene som dreide seg om utvisning av utlendinger med mindreårige barn i Norge var det i begrunnelsen vist til vurderinger av om familien kunne følge med utlendingen til utlandet. Resultat i siste vedtak var i 13 av disse sakene utvisning, varig eller tidsbegrenset, i åtte av sakene var det omgjøring til ikke utvist og i seks saker var det henleggelse. I 16 av sakene var vurderingene om familiens mulighet til å følge med kommet til uttrykk i vedtaket, og i de øvrige 11 sakene var disse vurderingene bare kommet til uttrykk i merknadene.

Vurderingene av om familien kan følge med til utlandet er behandlet i kap. 5.2.3, som omhandler hensynet til samlivspartner i Norge.

Vårt inntrykk er at det i liten grad gjøres selvstendige, grundige vurderinger av om barn i Norge kan holde kontakten med sin utviste forelder i utvisningslandet. I de sakene som ender med utvisning gis det ofte en uttalelse om at barnet kan besøke utviste i hans opprinnelsesland. Argumentet fremstår som et støtteargument som brukes tilnærmet automatisk i saker som ender med utvisning. I de sakene som ikke ender med utvisning sies det for eksempel at det vil være et uforholdsmessig tiltak å frata barnet samvær med sin forelder.

Vurderingene av om flytting med utlendingen til utlandet er mulig er, etter det vi kan se, stort sett knyttet til om barnets andre forelder kan flytte med. Dette er for såvidt naturlig, i og med at det vil være den forelder barnet bor sammen med som vil ta en slik beslutning om flytting i de aller fleste tilfeller.

I de sakene hvor utlendingen *bodde sammen med barn* og samlivspartner fant vi at det i større grad ble lagt avgjørende vekt på hensynet til fortsatt kontakt med barn enn i saker hvor utlendingen kun hadde samvær med barn. Flere saker ble omgjort til *ikke utvist* av hensyn til felles barn som bodde sammen med utlendingen og samlivspartneren. Vi nevner tre saker som ble omgjort med hensynet til kontakten med barn som avgjørende begrunnelse. I den første saken hadde ektefellen i tillegg særkullsbarn, og flytting ble ansett som *"lite aktuelt (...) særlig fordi hennes to andre barn har en far i Norge"*. I den andre saken ble flytting ansett som urimelig å kreve, fordi samlivspartneren var flyktning fra Bosnia og *"det vil kunne være en ekstra påkjenning for henne å måtte flytte til (utvisningslandet)"*. Den tredje saken gjaldt utvisning av en kvinne. Det ble lagt vekt på at barnefaren hadde oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og ikke kunne flytte med familien til deres felles opprinnelsesland på grunn av beskyttelsesbehov. Barnet ville derfor ved en utvisning av moren miste kontakten med faren, noe som ville være uforholdsmessig.

I de sakene utlendingen kun hadde *samvær* ser det ut til at vurderinger av forholdets alvor er mer avgjørende for resultatet enn hensynet til kontakten med barn. Er forholdet ikke så alvorlig brukes samvær med barn som argument for uforholdsmessighet. Er forholdet derimot alvorlig brukes henvisningen til at barnet kan besøke utlendingen i opprinnelseslandet som støtteargument for at utvisning ikke er uforholdsmessig.

### 5.3.6 FNs barnekonvensjon

I fem saker ble det henvist til FNs barnekonvensjon, hvorav den i en sak også var påberopt. I tillegg var konvensjonen påberopt i fire saker, der myndighetene ikke vurderte dette, i alle fall ikke slik at dette kom til uttrykk i vedtak eller interne merknader.

Henvisningene til FNs barnekonvensjon i begrunnelsen besto i å opplyse om at konvensjonens art. 3 var vurdert, uten nærmere utdypning, og det var gjerne samtidig henvist til EMK art. 8.



### 5.3.7 Barnefaglige vurderinger

I saker om utvisning av utlendinger med barn i Norge skal det vurderes om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak overfor barnet. Det hadde derfor helt klart vært ønskelig at en barnefaglig vurdering ble gjort i alle sakene hvor utlendingen har barn, i alle fall i de sakene hvor utlendingen og barnet har kontakt. Spørsmålet blir hvem som skal initiere og bære omkostningene ved en slik utredning. Det kan anføres at det hører til forvaltningens utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd, å sørge for at slik utredning blir foretatt. Til støtte for dette synspunktet kan det anføres at utvisning er et så inngripende tiltak, som staten initierer, at den er nærmest til selv å bære omkostningene ved nødvendig utredning.

Vi fant ved vår gjennomgang at forholdene rundt utlendingens barn i svært mange saker var lite eller ikke i det hele tatt utredet. Det ble vedlagt barnefaglige uttalelser i 8 saker.<sup>86</sup> Ingen av utredningene/uttalelsene var initiert av utlendingsforvaltningen. Uttalelsene var gitt av leger, psykologer, lærere, barnevernstjeneste, fosterforeldre, ansatte ved mødre hjem og helsesøstre.

Utlendingsmyndighetene viste ikke i noen av sakene til disse barnefaglige uttalelsene, bortsett fra i enkelte saker som dokumentasjon på god kontakt og jevnlig samvær med barn.

### 5.3.8 Avsluttende bemerkninger

Vi har sett at kontakt mellom foreldre og barn, som hovedsakelig er etablert etter at sak om utvisning ble opprettet, tillegges mindre vekt. Dette er muligens et holdbart standpunkt med utgangspunkt i at barnefaren kunne latt være å opprette kontakt med sitt barn. Det er mulig at myndighetene har i bakhodet at kontakten kan være etablert nettopp med tanke på å unngå en utvisning. Det er derimot mindre holdbart av hensyn til barnet, da små barn selvsagt ikke vil ha som utgangspunkt at kontakten med faren er midlertidig på grunn av en verserende utvisningssak.

Vi har også sett at kontakten mellom far og nyfødt barn tillegges mindre vekt, enn der faren har bodd noe tid sammen med barnet. Dette kan ha sammenheng med at utvisningen i disse tilfellene ikke fører til noen endring i barnets livssituasjon. Det kan likevel stilles spørsmål om ikke barnets fremtidige behov for sin far bør ha like stor betydning. I en sak fremgikk det at hensynet

---

<sup>86</sup> Med barnefaglig utredning mener vi en utredning om barnets situasjon foretatt av lege, psykolog eller annen person med fagutdannelse, som har utredet barnet i kraft av sin stilling.

til det ufødte barnet ble tillagt mindre vekt, med den begrunnelse at faren ikke ennå hadde rukket å opparbeide seg noen tilknytning til det.

Det ser ut til at Justisdepartementets retningslinjer stort sett blir fulgt i praksis, men noen få enkeltsaker står i et relativt anstrengt forhold til disse. Selv om retningslinjene blir fulgt, er norsk utvisingspraksis streng sett fra barns ståsted. Barn med god kontakt med sin forelder må tåle at vedkommende blir utvist ved de lengste fengselsstraffene (over 3/4-6 år). I slike saker vil utvisningen ofte gjøres varig. Gjennom vårt arbeid i Juss-Buss har vi møtt ektefeller til utlendinger som er varig utvist for alvorlige straffbare handlinger.<sup>87</sup> Disse ektefellene fremhever at for eksempel 10 års utvisning er et reelt alternativ. Det beste for familiene hadde naturligvis vært ikke utvisning, eller en kortere tidsbegrensning, men selv 10 års innreiseforbud ville gjøre det mulig å skape en viss ro rundt situasjonen og en mulighet til å planlegge fremtiden. Det er dessuten ikke rimelig å påstå at utlendingen er en trussel for det norske samfunnet mer enn 10 år etter at han har sonet ferdig sin langvarige fengselsstraff.

For øvrig kan det tenkes at begrenset kontakt med barn skyldes at utlendingen er i en problematisk livssituasjon. En varig utvisning av utlendingen, med henvisning til at vedkommende har begrenset kontakt med barn, er betenkelig i slike saker. Det er mulig at den begrensede kontakten ikke skyldes at utlendingen ikke ønsker kontakt, men at han vil skjerme barnet, og at han vil gjenoppta kontakten når livssituasjonen bedrer seg. Det er å håpe at dette vil tale som nye opplysninger ved en omgjøringsbegjæring. Det kan imidlertid være vanskelig å dokumentere at livssituasjonen er endret.

---

<sup>87</sup> Gjennom Interessegruppen for utvistes familier (IGUF) og Foreningen for fangers pårørende (FFP), samt i forbindelse med saksbehandling.

## 5.4 Helse

### 5.4.1 Innledning

I følge utvisningsbestemmelsene skal utlendingens tilknytning til Norge vurderes i forholdsmessighetsvurderingen. I praksis kan andre momenter enn tilknytningsmomenter gjøre utvisningen til et uforholdsmessig inngrep. Helse er et slikt moment. Vi har ingen statistikk over antallet saker hvor helse ble påberopt. Inntrykket er at helseproblemer, og da særlig psykiske problemer, blir påberopt i stor grad. Denne typen anførsler blir ofte oversett av myndighetene, spesielt når de ikke er dokumentert med legeattester. Når anførsler om helse først vurderes av myndighetene, gjøres dette ofte grundig, og kan derfor i følge praksis sies å være et relevant moment. I en sak ble det uttalt at utlendingen var en ung person som *ikke* hadde anført noen medisinske grunner som tilsa at utvisning ville være et uforholdsmessig tiltak. Dette taler klart for at helse kan ha en viktig betydning ved forholdsmessighetsvurderingen.

I totalt 31 saker var det henvist til helse i begrunnelsen. I to saker har vi ikke informasjon om hva det helsemessige gikk ut på.

Seks saker gjaldt *fysiske* helseproblemer, mens det i tre saker både var vist til både fysiske og psykiske problemer. I en sak var bakgrunnen for opphold utover besøksvisum at utlendingen hadde vært utsatt for en ulykke like før visumet utløp, og hadde legeattest på dette. Dette fikk ingen betydning for resultatet. To saker gjaldt et ektepar som var på besøk hos to voksne barn bosatt i Norge. Etter to måneders ulovlig opphold ble den ene syk og ble anbefalt operasjon. UDI la ikke vekt på helseproblemene da de ikke var dokumentert.

I 20 saker var det vurdert om utvisning var et uforholdsmessig tiltak på grunn av *psykiske* problemer. I tre av disse sakene var det utlendingens ektefelles psykiske helse som var temaet.

### 5.4.2 Hvordan vurderes helsemessige forhold

#### 5.4.2.1 Psykiske problemer grunnet i vedtak om utvisning eller avslag på opphold

Et utvisningsvedtak kan få alvorlige konsekvenser for en utlendings psykiske helse. Det samme gjelder avslag på søknad om oppholdstillatelse eller avslag på fornyelse av tillatelse.

I en sak var bakgrunnen avslag på fornyelse av oppholdstillatelse. I følge UDIs vedtak ble det tatt i betraktning at han hadde fått en alvorlig depresjonstilstand, på grunn av skilsmissen med sin tidligere ektefelle, og at han ikke hadde fått ny oppholdstillatelse i Norge. I henhold til en legeerklæring ville det være meget risikabelt å påby ham å reise fra Norge i hans nåværende tilstand, men det ble ikke lagt avgjørende vekt på anførselen. At en utlending ble deprimert fordi han ikke hadde oppholdstillatelse i Norge, var ikke tilstrekkelig til at myndighetene unnlot å fatte vedtak om utvisning. Det ble gitt utsatt iverksettelse av vedtaket, på grunn av utlendingens psykiske problemer.

I en annen sak la myndighetene til grunn at utlendingens psykiske problemer *delvis* skyldtes avslag på søknad om asyl. Utlendingen påberopte seg at han hadde store psykiske problemer etter krigsopplevelser, og at desperat nød var bakgrunnen for uriktig informasjon gitt under asylintervjuet. I klagen ble det hevdet at myndighetene hadde oversett at klageren var en sterkt psykisk skadet person, og videre ble det hevdet at det var ikke praksis for å utvise i saker som denne. UNE uttalte:

*”I henhold til praksis har det heller ikke blitt lagt avgjørende vekt på psykiske problemer som har oppstått/blitt større etter at man kom til Norge, og som kan ha sammenheng med utfallet av en utlendingssak.”*

En utlending påberopte seg blant annet depresjon og angst som følge av utvisningen. UNE kommenterte depresjonen/angsten som var beskrevet i legeerklæring, men kom til at den ikke kunne *”tillegges særlig vekt”*, fordi utvisningsvedtaket var den *”utløsende årsaken”*.

En utlending ble vurdert utvist etter 10 års botid under uriktig identitet. I følge uttalelser fra sosisonom og lege hadde utlendingen gått til behandling for psykiske problemer siden han kom til Norge med mer eller mindre kroniske problemer, og var 100% ufør. Han hadde angst for fremtiden, på grunn av sitt ulovlige opphold, og han hadde angst for å bli utvist og ville ha behov for stabil kontakt med hjelpeapparatet i lang tid. I tilsvaret sto det at de psykiske problemene han har påført seg selv ved sitt ulovlige opphold var langt verre straff enn hva norske myndigheter kunne ha påført ham. Helse var et av flere momenter som tilsa at han, til tross for bruddet på utlendingsloven, fikk opphold på humanitært grunnlag.

Denne utlendingens psykiske problemer fremsto som mer sammensatte og omfattende, og stakk nok dypere enn frykten for utvisning. I tillegg talte flere andre momenter i denne saken mot utvisning, slik at utlendingens helseproblemer kunne tas med som et tilleggsmoment.

I en sak giftet utviste seg med en kvinne bosatt i Norge etter at utvisningsvedtaket var fattet. Ektefellens psykiske helse ble vurdert i klagesaken over avslag på familiegjeningforening. I klagen ble det blant annet anført at ektefellen led av angstproblemer, og at hun klarte seg mye bedre i det daglige livet da utviste var i Norge. UNE viste til at ektefellens angstproblemer og dårlige råd ikke kunne være tilstrekkelig til å begrunne en omgjøring, også *”sett hen til at både klageren og ektefellen var kjent med innreiseforbudet da ekteskapet ble inngått”*.

Myndighetene legger generelt vesentlig mindre vekt på psykiske problemer som har sitt utspring i selve utvisningsvedtaket eller det faktum at utlendingen har fått avslag på søknad om asyl. Det fremstår som klart at psykiske problemer knyttet til utvisning og tap av oppholdstillatelse ikke tillegges særlig vekt.

#### 5.4.2.2 Behandlingsopplegg i utvisningslandet

I fire saker ble sykdommen vurdert opp mot behandlingsopplegg i utvisningslandet. To av disse sakene gjaldt psykisk sykdom og to gjaldt fysisk sykdom.

I begge sakene der utlendingen var psykisk syk hadde utlendingen fått avslag på asyl, og hadde derfor uansett ikke noe grunnlag for opphold. Likevel ble helsevesenet i utvisningslandet vurdert. Den ene av disse var diagnostisert med posttraumatisk stresslidelse og var sterkt behandlingstrengende. UDI uttalte i sin klagevurdering at utlendingen kunne få adekvat behandling for helseproblemene i utvisningslandet. Utlendingen hadde ikke behov for innleggelse på psykiatrisk avdeling. I den andre saken uttalte UNE at det var svært mangelfullt helsetilbud i utvisningslandet, men medikamentell behandling var mulig med antidepressiva.

I de sakene der vurderingen gikk på fysisk sykdom hadde utlendingene oppholdstillatelse og adskillig mer tilknytning til Norge. Den ene utlendingen led av kronisk hepatitt c. Sykdommen var alvorlig, og spørsmålet var om søkeren kunne få tilstrekkelig behandling i utvisningslandet. I en legeerklæring uttalte legen at utlendingen neppe kunne få sykdommen behandlet i utvisningslandet. UDI antok at dette skyldtes kostnaden på behandlingen i utvisningslandet. I saken ble det reist spørsmål om det er et relevant moment at sykdommen er vanskelig å behandle

i utvisningslandet på grunn av kostnader. UDI uttalte i sin klagevurdering at utviste ikke kunne behandles med ett bestemt legemiddel i utvisningslandet, men at helsevesenet ellers kunne gi nødvendig behandling. UNE la til grunn at det kunne gis nødvendig behandling i utvisningslandet. UNE uttalte også at sykdomsforholdet skulle tillegges mindre vekt, men omgjorde fordi utlendingen var gift i Norge og ventet barn.

Den andre saken gjaldt sykdom hos nær familie. Saken dreide seg om en mindreårig gutt, og spørsmålet var om familien hadde en reell mulighet til å følge med til utvisningslandet. Utlendingen hadde en handikappet bror, en syk mor (diabetes), samt at flere i familien hadde psykiske problemer. UDI la til grunn at foreldrene kunne returnere til utvisningslandet hvis de ønsket det, og broren kunne få behandling der. I følge klagen var manglende helsetilbud i hjemlandet et reelt hinder for samlet retur. Konsekvensen av dette var at familien ville splittes.

Ifølge UDIs klagevurdering var det ikke dokumentert at broren ikke kunne leve i utvisningslandet. Justisdepartementet var enig i dette, og hevdet at familiemedlemmene i Norge sto fritt til å følge klager. Lillebroren kunne behandles i utvisningslandet og moren hadde levd der med sin sykdom frem til familien flyktet til Norge. Det ble tatt ut stevning i saken, og vist til familiens helseproblemer. På bakgrunn av dette kom byretten til at vedtaket var i strid med EMK art. 8. Lagmannsretten konkluderte derimot med at utvisningen kunne opprettholdes. UDI og UNE konkluderte i 2001/2002 nok en gang med at en utvisning ikke var uforholdsmessig, uten at det i omgjøringsvurderingen ble foretatt noen vurdering av familiens helsemessige situasjon.

Behandlingsopplegg i utvisningslandet virker helt klart som et relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen. Rene økonomiske spørsmål blir nok ofte sett på som utvisningslandets ansvar, og vi har sett der det foreligger henvisning til at en samlivspartner kan følge med til utvisningslandet, at det i svært liten grad ses hen til nedsatt levestandard.<sup>88</sup> Spørsmålet om kostnader ved et eksisterende behandlingsopplegg i utlandet er relevant ble reist i en sak, uten at det ble tatt stilling til dette. Det kan argumenteres for at dette er et relevant moment. Et behandlingsopplegg som eksisterer, men er utilgjengelig for den utviste, kan vanskelig sies å være et behandlingstilbud. På den andre siden virker det som om terskelen er lav for hva som kan kalles et tilstrekkelig behandlingstilbud i utvisningslandet. Det er helt klart at det ikke kreves tilsvarende tilbud som det som kan gis i Norge. Vurderingene ser mer ut til å gå ut på at utlendingen, eller eventuelt dennes familie, ikke skal havne i en akutt nødsituasjon ved

---

<sup>88</sup> Se avsnitt 5.2.3

ankomst til utvisningslandet. I en sak som gjaldt en EØS-borger som hadde vært utsatt for en alvorlig ulykke, ble behandlingsopplegg ikke vurdert, selv om utlendingen fulgte et opplegg i Norge. Det ble antakeligvis gått ut i fra at tilbudet i et vesteuropeisk land var godt nok. Når det gjelder psykisk sykdom er det vanskelig å slutte noe fra de sakene vi har sett på, men det kan virke som det her kreves lite av behandlingsopplegget.

#### 5.4.2.3 Hensyn til ektefellens psykiske helse

I forholdsmessighetsvurderingen skal myndighetene ikke bare ta hensyn til den utviste, men også til dennes nærmeste familie. I tre saker i vårt utvalg ble ektefellens helse vurdert av myndighetene. I alle sakene var det hensynet til ektefellens psykiske helse som var vurdert, og i alle sakene var ektefellen en etnisk norsk kvinne. Hensynet til ektefelles og barns psykiske reaksjoner på en utvisning var påberopt også i andre saker, og i flere saker fremhevet gjennom støtteskriv. Dette ble ikke videre drøftet som et helseproblem av utlendingsmyndighetene, og vil derfor ikke bli drøftet her.

En av sakene er allerede nevnt under avsnitt 5.4.2.1, da ekteskapet ble inngått i tiden mellom vedtak om utvisning og klage, og ektefellens angstproblemer delvis skyldtes utvisningen. I sin klage på avslag på familiegjenforening anførte utviste at ektefellen led av angstproblemer, at hun ikke hadde råd til å reise til utvisningslandet for å besøke mannen sin og at hun klarte seg mye bedre i det daglige livet da ektefellen var i Norge. Som nevnt tidligere ble dette tillagt liten vekt, samtidig som det bare var kort tid igjen av innreiseforbudet.

I to andre saker hadde utlendingen giftet seg med en norsk kvinne etter endelig avslag på asyl, men før utvisningsvurderingen. Begge vedtakene ble omgjort til ikke utvist i UNE, med personlig fremmøte, og med vekt på ektefellens mentale helse. I begge sakene var ektefellens psykiske problemer godt dokumentert, og begge hadde omfattende støtte fra sine svigerfamilier og fra lokalsamfunnet.

I den første av disse sakene konkluderte UNE med at en varig utvisning ikke var et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv, men at det ville være det overfor ektefellen. Ektefellens far opplyste for nemnda at datteren tidligere var innesluttet og sosialt isolert, men var blitt mer selvstendig og utadvendt. Nemnda betvilte ikke at utlendingen hadde positiv innvirkning på sin ektefelles allmenntilstand og funksjonsdyktighet i hverdagen.

I den andre saken ble det i klagen vist til ektefellens helse, og at det ville være i strid med retten til familieliv å utvise. I tillegg ble det vist til ovenfor nevnte sak, som UDI antok la sterke, men ikke absolutte, føringer i denne saken, selv om saksforholdene var svært parallelle (begge hadde oppgitt uriktig identitet ved søknad om asyl). UDI konkluderte med at 2-årig innreiseforbud ikke ville være et uforholdsmessig tiltak overfor ektefellen. UNE kom også i denne saken til at en utvisning ville være et uforholdsmessig tiltak ovenfor ektefellen, med hovedsakelig samme begrunnelse. Etter dette må det være liten tvil om hva praksis vil være hvor ektefellen har et alvorlig sykdomsbilde.

Disse sakene er ikke vesentlig forskjellige fra saken omtalt over under avsnitt 5.4.2.2, der det ble vurdert om den utvistes syke familiemedlemmer i tilstrekkelig grad kunne klare seg i utvisningslandet. En årsak til at problemet ble angrepet fra en noe annen vinkel, kan ha sammenheng med at familien i den saken opprinnelig kom fra utvisningslandet. Så lenge behandlingstilbudet var tilfredsstillende, var det ingenting i veien for at familien kunne bosette seg der. I de to ovenfor nevnte sakene, hvor det dreide seg om etnisk norske ektefeller, var utgangspunktet et annet. Ektefellens sykdom ville gjøre det vanskelig å etablere seg i utvisningslandet, uavhengig av det behandlingsopplegg som måtte finnes der. Dette ble ikke engang vurdert. I en sak forelå det en uttalelse fra en psykolog som uttalte at ektefellens psykiske helse kunne bli betydelig forverret og at hun ville bryte opp et tilrettelagt behandlingsopplegg om hun forlot Norge. UNE uttalte i samme sak at det var klart utilrådelig og helsemessig uforvarlig om ektefellen avbrøt sitt behandlingsopplegg for å bli med til utvisningslandet. Ut fra dette sluttet de at en utvisning vil føre til en adskillelse.

#### 5.4.2.4 I rehabiliteringssituasjon fra rus

En sak ble henlagt på grunn av ettårsfristen i utl. § 30. Utvisning var uansett et uforholdsmessig tiltak på grunn av utlendingens tilknytning. De straffbare forhold dreide seg hovedsaklig om diverse mindre narkotikaforbrytelser over en 5 års periode, samt noe vinningskriminalitet. Utlendingen hadde narkotikaproblemer, og det var lagt vekt på at han prøvde å bli rusfri.

En annen sak gjaldt også flere narkotikaforbrytelser, men ett var av mer alvorlig karakter (grov narkotikaforbrytelse ved oppbevaring). Det ble i klagen anført at det bør gjøres forskjell på narkotikakriminalitet som har sin bakgrunn i eget misbruk, i motsetning til profittmotivert organisert narkotikakriminalitet. UNE uttalte i sitt vedtak at det ikke kunne legges avgjørende vekt på at klageren var misbruker og var i en rehabiliteringssituasjon, når det var er snakk om så



alvorlige forhold. Bakgrunnen for nemndas vurdering kan være at kvantumet narkotika var for stort til at det her var snakk om narkotika til eget bruk.

Det virker som om rusavhengighet er et formildende moment, som kan trekke i retning av å gjøre et vedtak uforholdsmessig. Dette vil da særlig gjelde om det straffbare forhold utlendingen vurderes utvist for har nær sammenheng med rusmisbruket. Likevel virker det ikke som det blir argumentert konsekvent på denne måten. I en rekke saker så vi nettopp en motsatt argumentasjon. Hadde utlendingen begått mange mindre forbrytelser som åpenbart hadde nær sammenheng med utlendingens narkotikamisbruk, ble dette tatt til inntekt for at en utvisning burde skje. Utlendingen ble vurdert som notorisk kriminell, dårlig integrert og faren for gjentakelse ble vurdert som høy. Se for øvrig avsnitt 5.7.4.4 og avsnitt 7.6.1.

#### 5.4.2.5 Innførsel av narkotika til medisinsk bruk

To utlendinger som ble utvist på grunn av innførsel av narkotika anførte at narkotikaen var til medisinsk bruk. En hadde fått et forelegg for innførsel av narkotiske piller, men utvisningssaken mot ham ble henlagt på bakgrunn av ”hva legemiddelet skal brukes til og oppholdets formål”. I følge en legeerklæring hadde utlendingen behov for medisiner for nervøsitet. Oppholdets formål var studentopphold. En annen ble tatt for innførsel av marihuana, og anførte at dette var til medisinsk bruk. Utvisningen ble satt ned fra 5-årig til 2-årig i UNE på grunn av utlendingens arbeid i reiselivsbransjen. Anførselen ble ikke kommentert.

#### 5.4.3 Vektlegging

I syv saker ble helsemessige forhold nevnt, men ikke vurdert. Fire av disse sakene gjaldt fysisk sykdom eller skade, en gjaldt psykisk sykdom, og i to saker mangler vi informasjon om dette. Det er grunn til å anta at momentet *ikke* ble *tillagt vekt* i sakene. I en sak ble helse vurdert, men ikke tillagt noen vekt, fordi de fysiske og psykiske problemene ikke var tilstrekkelig dokumentert.

I 17 saker hadde helse *delvis betydning* for resultatet. I 14 av disse sakene dreide det seg om psykisk helse. To saker handlet om fysisk helse, og i en sak var både utlendingens fysiske og psykiske helse vurdert. Negativt utfall for utlendingen fikk 11 av sakene, mens seks saker endte med henleggelse eller med at utlendingen ikke ble utvist.

I seks saker var helsemessige vurderinger *avgjørende* for at sakene endte med henleggelse eller at utlendingen ikke ble utvist. To av disse sakene var spesielle da de var EØS-saker som ble henlagt fordi utlendingen ikke var tilstrekkelig alvorlig psykisk syk og fordi avrusing førte til at det ikke forelå fare for gjentakelse. I to av sakene ble hensynet til ektefellens psykiske helse tillagt helt avgjørende vekt, der utlendingen hadde oppgitt uriktig informasjon ved søknad om asyl. Dette er generelt ansett som svært alvorlig, der allmennpreventive hensyn tillegges stor vekt. Alvorlig psykisk sykdom kan altså være utslagsgivende ovenfor grove brudd på utlendingsloven. I en sak gjorde utlendingens behov for medisin det straffbare forhold (innførsel av medisinen) mindre alvorlig, slik at en utvisning også lettere ble uforholdsmessig.

#### 5.4.4 Oppsummering

Det kan vanskelig oppstilles noen terskel for når helse avgjør/er med på å avgjøre en sak. Helseproblemene i våre saker var varierende av type og omfang. Helseproblemene må være av et visst omfang for å kunne få særlig vekt, men i tillegg må disse problemene gjøre at en utvisning rammer utlendingen hardere enn den ellers ville ha gjort.

Helseproblemer ble påberopt i svært mange saker, og vesentlig for i hvilken grad myndighetene vurderer dette er hvordan det er dokumentert. Legeattest er selvfølgelig av størst betydning, men også ”dokumentasjon” gjennom støtteskriv og liknende kan ha betydning. Dette kan inngå i en totalvurdering, og henspiller også på utlendingens integrasjon.

Når utlendingen uansett ikke har noe grunnlag for opphold i Norge, tillegges helse liten vekt. Behandlingsopplegg i Norge er da ikke relevant. Når utlendingen har et grunnlag for opphold i Norge om han ikke blir utvist, er helse klart relevant, og muligheten for behandling i Norge og i utvisningslandet blir av betydning for forholdsmessighetsvurderingen. Myndighetene vurderer ofte behandlingstilbudet i utvisningslandet som tilstrekkelig, men det virker som om det tas utgangspunkt i at etniske nordmenn ikke vil kunne etablere seg i et land uten et behandlingopplegg på linje med det de har i Norge. Myndighetene legger generelt liten vekt på psykiske problemer utløst av utvisning og tap av oppholdstillatelse.

## 5.5 Lang botid

### 5.5.1 Innledning

I følge riksborgarrettslova<sup>89</sup> § 6 kan en voksen utlending få innvilget norsk statsborgerskap etter 7 års sammenhengende botid i Norge. Det ses hen til utlendingens vandel. Det var 88 utlendinger i vårt utvalg som hadde en botid på 10 år eller mer. Noen av disse hadde kortere sammenhengende botid, da vi har lagt sammen total botid i Norge, noen få hadde helt eller delvis botid uten oppholdstillatelse og noen hadde ”karantenetid” i forhold til reglene om statsborgerskap på grunn av sin vandel. Likevel kan vi anta at en god del av disse utlendingene kunne ha vært norske borgere om de hadde søkt om det, og dermed vært vernet mot utvisning. Bakgrunnen for at det ikke har blitt søkt om norsk statsborgerskap kan være mer eller mindre tilfeldig.

Vi har undersøkt praksis for å finne ut på hvilken måte det tas hensyn til lang botid, og hvor alvorlige forhold utlendinger med sterk tilknytning gjennom botid må gjøre seg skyldige i for å kunne bli utvist. Vi har valgt å undersøke sakene der utlendingen har 10 års botid eller mer, da vi antar dette gir oss et tilstrekkelig bilde av vurderingene av momentet.

### 5.5.2 Botid på 20 år og oppover

Det er 18 saker i vårt utvalg hvor utlendingen har en botid med tillatelse på 20 år eller mer. To saker hadde resultatet *varig utvisning* i siste vedtak i saken, en av disse var ikke endelig avgjort. To saker endte med et vedtak som gikk ut på *ikke utvisning*. De øvrige 14 sakene endte med *henleggelse* av utvisningssaken.

De to sakene som endte med varig utvisning dreide seg om en ilagt straff på over 10 års fengsel. De to sakene som endte med ikke utvisning og den henlagte sak med strengest ilagt straff dreide seg om ilagt straff på mellom 1 og 3 år.

#### 5.5.2.1 Utvist

De sakene som endte med utvisning gjaldt ilagt straff på henholdsvis 11 og 15 år for drap.

UDI uttalte i den ene saken:

---

<sup>89</sup> Lov av 8. desember 1950 nr 3 om norsk riksborgarrett (riksborgarrettslova)

*”Sett hen til de pådømte forholds særlig alvorlige karakter finner Utlendingsdirektoratet likevel ikke å kunne tillegge utlendingens oppholdstid og familietilknytning til Norge avgjørende vekt.”*

Over 20 års botid med tillatelse kunne altså ikke hindre varig utvisning for drap.

#### 5.5.2.2 Ikke utvist

I en sak omgjorde UDI sitt vedtak om varig utvisning fra 2000. Utlendingen hadde ankommet Norge som 18-åring og hadde 30 års botid i 2001. Han var idømt fengselsstraff på 2 år og 9 måneder for narkotikaforbrytelser, og han var tidligere straffet en rekke ganger for narkotikaforbrytelser, samt tidligere forhåndsvarslet og vurdert utvist. Klagevurderingen ble behandlet av fire saksbehandlere (gikk til ”fjerde hånd”) i UDI, og avgjørelsen er således prinsipiell. Omgjøringen ble begrunnet i *”søkerens lange botid i riket.”* Det ble lagt til grunn at det skal svært mye til for å utvise når en person har over 20 års botid i Norge.

En sak ble omgjort i UDI fra 2-årig utvisning til ikke utvist. Omgjøringen var begrunnet i hensynet til familien og hans helsetilstand. Botiden på 20 år syntes ikke å ha hatt noen avgjørende betydning.

#### 5.5.2.3 Henlagt

Av de 14 henlagte sakene var den lange botiden avgjørende eller særlig vektlagt i ni av sakene. I de øvrige sakene var saksbehandlingstid den avgjørende begrunnelsen for henleggelse, bortsett fra i en sak hvor utlendingen ikke kunne utvises, jf. utlendingsloven § 30 første ledd. De aller fleste av de henlagte sakene med botid på 20 år eller mer var altså vesentlig begrunnet i den lange botiden.

Når man skal se på hvilken vekt botid *i seg selv* har, kan de sakene hvor utlendingen er ugift og ikke har barn fortelle mest om momentet isolert sett. Vi vil derfor først se på disse sakene. Det var tre saker hvor utlendingen har 20 års botid eller mer og hvor vedkommende var ugift og ikke hadde barn. Alle sakene ble henlagt, og utlendingen var i alle tre sakene innreist før fylte 15 år. Det kan likevel være av verdi å se på disse sakene også i dette perspektivet. En sak ble henlagt med en knapp begrunnelse og gir derfor ikke så godt grunnlag for å vurdere vekten av argumentet ”lang botid”.

En annen sak ble henlagt, da UDI la:

*”vekt på at ovennevnte har vært her siden barndommen, og at hans foreldre er norske statsborgere” og videre at han har hatt ”hele sitt voksne liv i Norge.”*

Henvisningene til *”hele sitt voksne liv”* og *”siden barndommen”* viser etter vår mening til momentet lang botid. Det ser ut til at momentet ankomst i ung alder og lang botid sammen talte sterkt mot utvisning. Dette til tross for at vedkommende var ilagt 1 år og 8 måneders fengselsstraff for narkotikaforbrytelser, samt tidligere ilagt like lang fengselsstraff for samme type forhold.

I en sak ble det *”lagt avgjørende vekt på at han kom hit som barn og at han har lang botid”* og videre sagt at dette veide tungt til tross for at han hadde sin mor og far i hjemlandet (utvandret). Det ble vist til at han var ilagt en forholdsvis streng straff (1 år og 8 måneder for narkotikaforbrytelser) og at narkotikaforbrytelser skal vurderes strengt. Utlendingen hadde en bror i Norge med norsk statsborgerskap. Han hadde ikke stiftet egen familie, og hans foreldre var utvandret til opprinnelseslandet. Dette, sammen med det faktum at man fant det straffbare forhold alvorlig, taler for at botid og ankomstalder må ha talt som vektige argumenter.

En sak gjaldt en person som var skilt og uten barn. Han var kommet til Norge som 20-åring. Saken ble henlagt *”på bakgrunn av straffeutmålingen og ovennevntes lange tilknytning til Norge”*. Han var tidligere vurdert utvist for mer alvorlige forhold enn det han var vurdert utvist for i 2001 (30 dagers ubetinget fengsel for erverv av heroin). Han ble også vurdert utvist i 2002 på bakgrunn av en ubetinget fengselsstraff på 30 dager. Saken ble igjen henlagt. Saken synes å vise at med over 20 års botid skal det ganske alvorlige idømte straffer til for å kunne utvises. Gjentatte, mindre alvorlige straffer er ikke tilstrekkelig, selv om disse dreier seg om narkotikaforbrytelser.

### 5.5.3 Botid på 10 år inntil 20 år

Det er 70 saker i vårt utvalg hvor utlendingen har fra 10 år til 20 års botid. En sak endte med 5-årig utvisning, syv saker med varig utvisning, fem med et vedtak om ikke utvisning og 57 saker ble henlagt. Av de henlagte sakene var 32 henlagt fordi en utvisning ville være et uforholdsmessig tiltak.

Av de 70 sakene gjaldt 22 ugifte personer uten barn. Vi vil nedenfor redegjøre for en del av disse sakene, da de er best egnet til å vise hvilken vekt argumentet lang botid har i seg selv. Alle de 22 sakene var endelig avgjort. Tre endte med utvisning, og resten med henleggelse. En stor andel av sakene i dette utvalget av personer uten egen familie gjelder personer som kom til landet i ung alder. De som ikke har stiftet egen familie vil ofte være unge personer, og for at disse skal ha 10-20 års botid, må de nødvendigvis ha kommet til landet forholdsvis unge.

#### 5.5.3.1 Utvist

Den ene saken som endte med varig utvisning gjaldt en dom på 2 års ubetinget fengsel hovedsakelig for volds- og narkotikaforbrytelser, samt en senere dom fra samme år for trusler om vold (6 måneders fengsel). Utlendingen var tidligere straffet for volds- og narkotikaforbrytelser, og ble betegnet som narkoman i UNEs vedtak. Han hadde i 2001 over 14 års botid i Norge.

UDI gikk inn for utvisning under henvisning til hans gjentatte kriminalitet med mange voldsforbrytelser. Saken ble sammenliknet med en sak hvor UDI gikk inn for utvisning av en som kom til landet som 10-åring og ble dømt for mange lovbrudd, blant annet mange voldssaker. Den foreliggende saken ble regnet for å være mindre vanskelig i forhold til tilknytningsspørsmålet, ettersom utlendingen var 25 år da han kom til Norge.

UNE tillå likeledes hans botid liten vekt ettersom han kom til landet i voksenalder, og nemnda viste her til Rt.1996:551, samt til alvoret i de pådømte forhold.

Det som kan utledes av denne saken er at en botid på 10 år inntil 20 år ikke er tilstrekkelig i seg selv til å hindre utvisning for gjentatt voldskriminalitet av et visst alvor (strengeste straff 2 års ubetinget fengsel).

I en sak gikk både UDI og UNE inn for varig utvisning. Utlendingen kom til Norge 12 år gammel. Han var dømt til 13 års fengsel for overlagt drap, grovt ran og legemsbeskadigelse. UDI gikk inn for utvisning på bakgrunn av forholdets grovhet. Det ble lagt til grunn at for en mindre grov forbrytelse ville en såpass lang botid, kombinert med at han kom til landet i tidlige ungdomsår, antagelig ha ført til at utvisning ikke ville vært aktuelt.

En utlending ble utvist for 5 år. Han kom til landet 10 år gammel. I forhold til botiden sa UDI i sitt vedtak at det er *”sett hen til (...) at han kom til Norge i 1988.”* UDI gikk imidlertid likevel inn for utvisning, fordi det var snakk om gjentatt narkotika- og voldskriminalitet. Utlendingens lengste dom var på 2 år og 6 måneders fengselsstraff. Saken viser at gjentatt, alvorlig kriminalitet kan føre til tidsbegrenset utvisning, til tross for ung ankomstalder og over 10 års botid. Se også avsnitt 5.6.2.2.

De tre sakene som førte til utvisning viser at drap, men også gjentatte, grove voldsforbrytelser (straffet flere ganger og minst en gang for minimum 2 år) over et lengre tidsrom, kan medføre varig utvisning, til tross for 10 år inntil 20 år botid. Gjentatte domfellelser over et lengre tidsrom for voldsforbrytelser, i kombinasjon med narkotikaforbrytelser, kan føre til utvisning, men denne gjøres tidsbegrenset om utlendingen i tillegg kom til Norge i ung alder.

#### 5.5.3.2 Henlagt

De øvrige 19 sakene i utvalget ugifte, uten barn og med en botid med tillatelse på 10 år inntil 20 år, ble som sagt henlagt. I 12 av disse ble lang botid særlig vektlagt i begrunnelsen for henleggelse. Kun 2 av de 12 sakene gjaldt personer som var kommet til landet i voksenalder (henholdsvis 22 og 39 år). De øvrige 10 sakene gjaldt personer som kom til landet før fylte 18 år. I de 10 sistnevnte sakene var det argumentene botid og ankomst i ung alder som sammen var avgjørende.

Utlendingen som kom til Norge 39 år gammel ble dømt til 5 måneder betinget fengsel for oppbevaring av hasj. Saken ble henlagt delvis på grunn av utlendingens lange botid, og delvis fordi de straffbare forhold var begått for over 5 år siden. Utlendingen som kom 22 år gammel var idømt 60 dagers fengsel, og saken ble henlagt på grunn av lang botid.

#### 5.5.4 Oppsummering

Det er vanskelig å isolere momentene alder ved ankomst og botid. Det som imidlertid kan sies er at de ser ut til at ankomst i ung alder forsterker betydning av utlendingens botid. Botid i ung alder har større vekt, da det er et viktig argument mot utvisning at utlendingen har bodd hele sitt voksne liv i Norge.

Utlendinger med lang botid har i stor grad sterk tilknytning, gjennom familie og god integrasjon. Selve botiden blir derfor gjerne bare ett av mange momenter som vurderes, og er dermed

vanskelig å isolere. Hvis utlendingen er rusmisbruker eller har vært kriminell over lengre tid, kan utlendingen, til tross for lang botid, regnes som svakt integrert. Botiden i seg selv kan da bli stående igjen som det tungtveiende momentet mot utvisning.

Ifølge de sakene som er beskrevet ovenfor kan det være tilstrekkelig til å utvise at utlendingen er dømt for drap, i alle fall når den utmålte straffen er på over 10 år. Utmålt straff er et moment som er relevant for forholdets alvor, og det kan på bakgrunn av praksis ikke utelukkes at botid på 20 år eller mer kan stenge for utvisning for drap hvor den utmålte straff er på mindre enn 10 år. Ved botid på over 20 år fører ilagt straff under 3 år ikke til utvisning, men det kan reises spørsmål om grensen for utvisning ikke er nærmere 10 års fengselsstraff. I alle disse sakene hadde utlendingen imidlertid tilknytning gjennom nær familie eller ankomst som barn, så det er vanskelig å slutte noe om hvordan det vil forholde seg om botiden er utlendingens eneste tilknytning.

En utlending kan utvises på tross av botid mellom 10 og 20 år ved idømt fengselsstraff på 1-3 år for volds- og narkotikakriminalitet, når utlendingen ellers har liten tilknytning til Norge. Det skal altså noe mer til enn bare lang botid for å unngå utvisning ved forhold av slikt alvor.

Flere av sakene i dette utvalget dreide seg om gjentatte narkotikadømmelser. Ingen av dem førte til utvisning. En av henleggelsene er dessuten prinsipiell og gir uttrykk for en bevisst praksis i saker med botid på 20 år eller mer. Denne saken var også den med lengst idømt fengselsstraff for narkotikaforbrytelser (2 år og 9 måneder). På bakgrunn av dette mener vi gjentatte narkotikadømmelser ikke er tilstrekkelig til å utvise når utlendingen har 20 års botid eller mer, med mulig forbehold for at vedkommende er vurdert utvist for fengselsstraff på mer enn 3 år.

Botid under ulovlig opphold tillegges liten, eller ingen, vekt.



## 5.6 Ankomstaldre

### 5.6.1 Innledning

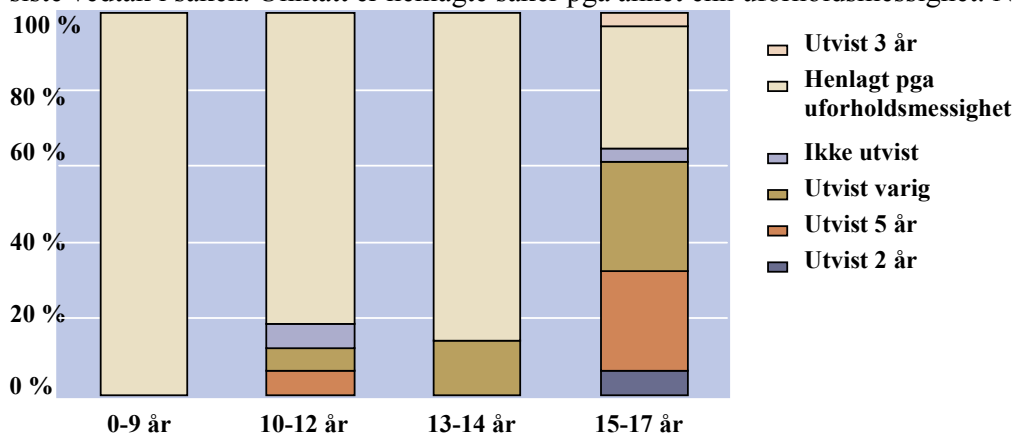
Vi vil i dette kapittelet drøfte hvilken betydning det har for utvisningsvurderingen at utlendingen kom til Norge i ung alder.

For det første vil vi se på hvordan utlendingsmyndighetene vurderer dette momentet. Vi vil også se på hvilken vekt det tillegges.

For det andre vil vi drøfte hvorvidt det finnes en nedre grense for ankomstaldre hvor utlendingen i praksis er vernet mot utvisning. Finnes det en eller flere terskler for utvisning når utlendingen kom til Norge som barn eller er født i Norge? Vi vil særlig vurdere sakene med de strengest utmålt straffene. I en rekke saker var den idømt fengselsstraff lav, og det dreide seg derfor ofte om klare henleggelsessaker. Disse sakene vil ikke bli gjengitt nedenfor.

I vårt utvalg var det 45 saker hvor utlendingen var under 15 år ved ankomst til Norge, og totalt 79 saker hvor utlendingen var under 18 år, altså juridisk sett ”barn”, ved ankomst.<sup>90</sup> I en sak fremgikk det at det, i følge praksis, går en grense på 14 år ved ankomst til Norge, for å kunne utvise en utlending.

Diagram 5.1: Fordeling av saker om utlendinger som kom til Norge som barn etter resultat i siste vedtak i saken. Unntatt er henlagte saker pga annet enn uforholdsmessighet. N=67



<sup>90</sup> For en oversikt over alle de 79 sakene, se vedlegg 11.

## 5.6.2 Utgangspunkt i alder ved ankomst

### 5.6.2.1 Ankomst alder 0-9 år

Ingen utlendinger som kom til riket 9 år gamle eller yngre, eller som var født i riket, ble utvist. Alle de 17 sakene ble henlagt.

Den saken som gjaldt lengst idømt fengselsstraff gjaldt en dom på 2 år og 6 måneder for legemsbeskadigelse med kniv, grovt ran, samt vinnings- og narkotikaforbrytelser. Personen var også tidligere straffedømt for flere grove ran med pistol og en voldtekt. Han kom som 2-åring.

En annen kom til Norge da han var 8 år, og var ilagt en straff på 1 år og 9 måneders fengselsstraff for legemsbeskadigelse. Han var også tidligere straffet fire ganger for vinningsforbrytelser, blant annet en fengselsstraff på over 4 år for ran, og for vold mot samboern og trusler mot sin sønn.

### 5.6.2.2 Ankomst alder 10-12 år

I alt 18 saker gjaldt personer som kom til Norge da de var 10-12 år gamle. To av disse sakene endte med utvisning. Den nevnte grensen på 14 år synes således ikke å bli praktisert som et absolutt vern mot utvisning. En sak ble omgjort i UNE fra varig utvisning til ikke utvist. De øvrige sakene i denne ankomstaldersgruppen ble henlagt.

Saken som endte med *varig* utvisning ble på bakgrunn av en omgjøringsbegjæring tatt opp til ny vurdering av UNE i 2001. Utlendingen var ilagt 13 års fengselsstraff for drap og ble varig utvist i 1995. Han kom til Norge 12 år gammel og fikk bosettingstillatelse da han var 16 år gammel.

UNE viste til Rt.1996:551 og sa:

*”Førstvoterende har blant annet sagt at for en utlending som har fått bosettingstillatelse i Norge i voksen alder, kan hans personlige tilknytning til landet normalt ikke komme i betraktning med noen særlig styrke når han har begått alvorlige forbrytelser. Det vises til at klageren er ugift og ikke har barn. Klagerens personlige tilknytning til riket tillegges etter dette begrenset vekt.”*

Han hadde far og to søsken bosatt i Norge, og sin mor og en søster i utvisningslandet.

Etter vår oppfatning kan UNE sin forståelse av Høyesteretts uttalelser problematiseres.

Høyesteretts uttaler:

*”Tilknytningen vil i alminnelighet være svakere for en utlending som har fått bosettingstillatelse her i landet i voksen alder enn for en utlending som kom til landet mens han var barn og har bodd her siden. I praksis vil man selvsagt møte alle former for overgangstilfelle her. For en utlending som har fått bosettingstillatelse i voksen alder, kan hans personlige tilknytning til landet normalt ikke komme i betraktning med noen særlig styrke når han har begått alvorlige forbrytelser.”*

UNE sin uttalelse er for så vidt omtrent et ordrett sitat fra dommen. Sitatet er imidlertid tatt ut av sin sammenheng og blir misvisende for det vi antar var Høyesteretts mening. I slutten av første setning i avsnittet sier Høyesterett nettopp at særlige tilknytningshensyn gjør seg gjeldende for de som kom til landet som barn og har bodd her siden. Dette oppstilles som motpolen til de som har fått bosettingstillatelse i voksen alder. Det er dermed etter vår mening mest nærliggende å slutte at Høyesterett ikke mente å la vurderingen i siste setning gjelde for de som kom til Norge som barn og har bodd her siden.

Det kan være ulike grunner til at en som kom til Norge som barn ikke har fått bosettingstillatelse før i voksen alder. Det kan for eksempel skyldes straffbare forhold som gir tilleggstid i den tiden man må ha hatt tillatelse for å kunne få permanent bosettingstillatelse, eller det kan skyldes lang saksbehandlingstid eller at vedkommende ikke har søkt. Dette taler mot at det skal være et viktig argument for utvisning av en som kom til Norge som barn, at han ikke fikk bosettingstillatelse før fylte 18 år. For øvrig vil vi påpeke at i i sistnevnte sak fikk utlendingen bosettingstillatelse da han var 16 år. Ut fra begrunnelsen kan man stille spørsmål om UNE vurderer en 16-åring som voksen, jf. sitatet ovenfor.

I denne saken går altså UNE under den mulige grensen på 14 år som UDI angir å være praksis. En drapsdom på over 10 år synes altså å være tilstrekkelig til å utvise en som kom til riket som 12-åring. Det kan imidlertid ikke utelukkes at resultatet kunne blitt et annet, dersom utlendingen ikke hadde hatt noen nære familiemedlemmer i opprinnelseslandet og/eller hadde stiftet egen familie i Norge.

I saken som endte med 5-årig utvisning, ble en begjæring om omgjøring avvist i 2001. Bakgrunnen var en dom på 2 år og 6 måneder for narkotikaforbrytelser. Utlendingen kom til Norge som 10-åring. Man kan ikke nødvendigvis slutte at avgjørelsen gir uttrykk for 2001-praksis, da UNE avviste omgjøringsbegjæringen fordi det ikke *”er gitt nye opplysninger som tilsier at det er grunn til å ta saken opp til ny vurdering”*. Av de sakene i vårt utvalg som endte med utvisning er dette den med lavest ankomstalter. At saken endte med utvisning er ikke så lett å forstå når man ser saken i sammenheng med andre saker og den utmålte straff i saken.

Den strengeste narkotikadommen i dette materialet var på 6 års fengselsstraff for omsetning av et stort kvantum narkotika med profesjonelt preg, og domfelte hadde stått for en stor del av spredningen av heroin i en by i Norge. Utlendingen hadde kommet til Norge som 10-åring, og hadde foreldre og søsken i landet, men hadde ikke stiftet egen familie. Saken ble *henlagt*.

Saken ble underlagt omfattende behandling i UDI. Den avgjørende begrunnelsen for at UDI ikke ville utvise var basert på en gjennomgang av Høyesteretts praksis i utvisningssaker. Høyesterett hadde ikke utvist noen som kom til Norge før fylte 12 år. Dette var derfor ansett av UDI som en nedre grense, som UDI ikke ønsket å strekke. Det ble sett hen til utlendingens ankomstalter og hans tilknytning til Norge, og sagt at direktoratet har bestemt seg for *”ikke å ville utvise i denne konkrete sak”*.

Dette er en generell og prinsipiell avgjørelse av spørsmålet om det går noen tilnærmet absolutt aldersgrense for når man kan utvise personer som kom til Norge som barn, til tross for at begrunnelsen avslutningsvis er trukket ned til et mer konkret plan, jf. sitatet ovenfor. Avgjørelsen gjelder en streng dom for en type forbrytelse som utvisningsreglene spesielt er ønsket brukt for å unngå. Utlendingen hadde dessuten ikke stiftet egen familie, noe som gjør det mulig i større grad å isolere tilknytningsmomentet ”kom i ung alder” og se om dette har vært avgjørende. Foreldre og søsken bodde imidlertid i Norge, det er således ikke mulig å utelukke at resultatet hadde blitt et annet om de bodde i hans opprinnelsesland.

Denne avgjørelsen synes i liten grad å være i samsvar med den nevnte saken, der utlendingen også kom til Norge som 10-åring og var ilagt 2 år og 6 måneders fengselsstraff for narkotikaforbrytelse; han ble utvist for 5 år. I sistnevnte henleggelsessak sa UDI at de tidligere hadde ansett 12 år for å være en nedre grense, og at direktoratet heller ikke da (i årsskiftet

1999/2000<sup>91</sup>) ønsket å strekke denne grensen. Saken som endte med utvisning ble endelig avgjort av Justisdepartementet i desember 2000 og UDI sin avgjørelse i saken er av mars 2000. Her gikk man altså under 12 års grensen, til tross for at UDI selv i en prinsipiell avgjørelse kort tid tidligere hadde bestemt seg for ikke å strekke aldersgrensen, og denne avgjørelsen ble tatt på bakgrunn av en vesentlig strengere dom. Vi finner dette overraskende og det synes lite konsekvent. Er det så noe som skiller de to sakene fra hverandre og som kan begrunne så ulik behandling?

Begge var uten egen familie, hadde mor og søsken i Norge, og hadde svak tilknytning til utvisningslandet.

Begge var straffet for narkotikaforbrytelser med en strafferamme på over 10 år og begge var tidligere straffet for narkotikaforbrytelser. Videre var begge straffedømt tre ganger til sammen. En mulig forklaring på sakenes ulike utfall kan ligge i vurderinger av grad av gjentakelse av straffbare handlinger og grad av manglende respekt for norske lover og regler. I henleggelsessaken ble det vist til den svært alvorlige overtredelsen utlendingen var dømt for som dreide seg om omsetning for over tre millioner kroner, samt to tidligere betingede dommer for vinnings- og narkotikaforbrytelser. I saken som endte med utvisning ble det i UDI sitt vedtak brukt flere avsnitt på å beskrive de lovovertridelser som var omfattet av tre dommer. Det dreide seg om legemsbeskadigelse, flere grove tyverier, heleri, oppgitt falsk personalia til politiet, ulovlig besittelse av politiscanner, syv tilfeller av kjøring uten førerkort, to tilfeller av ikke ubetydelig fartsoverskridelse, samt narkotikalovbrudd. Utlendingen som ble utvist, ble dømt for mindre alvorlige, men langt flere saker enn utlendingen som ikke ble utvist. Begrunnelsen kommer ikke klart frem i verken UDI eller Justisdepartementet sitt vedtak. Praksis synes derfor fortsatt inkonsekvent i disse to sakene.

I en sak ble utlendingen vurdert utvist på bakgrunn av en dom på 2 års fengselsstraff, hovedsakelig for voldsforbrytelser. UDI henla saken, fordi han kom til landet 11 år gammel og hans foreldre og søsken fortsatt bodde i Norge. Det ble vist til ovenfor nevnte henleggelsessak, hvilket styrker vekten og presedensverdien av denne prinsipielle saken. Personen i sistnevnte sak ble for øvrig ilagt nok en fengselsstraff i 2001 for narkotikaforbrytelser (1 år og 8 måneder). Den nye utvisningssaken ble henlagt i 2002, med identisk begrunnelse som i 2001. Dette tyder på at

---

<sup>91</sup> Saken ble registrert henlagt hos UDI først i 2001, og har dermed havnet i vårt utvalg.

man anser hans alder ved ankomst for å ligge under grensen for når man kan utvises, til tross for gjentatte straffbare forhold av forholdsvis alvorlig karakter.

En sak ble henlagt, da utlendingen var blitt norsk statsborger ved melding til fylkesmannen etter riksborgerrettslova § 3. Han kom til Norge som 10-åring. Det var i saken lagt opp til utvisning, hvis han ikke hadde blitt innvilget norsk statsborgerskap av fylkesmannen. Han var vurdert utvist på bakgrunn av en dom på over 1 års fengsel for voldsforbrytelser. Han var dessuten tidligere domfelt en rekke ganger for grove forbrytelser som narkotikalovbrudd, vold, voldtekt og ran. Det ble dessuten vist til manglende integrering. Saken kan tyde på at UDI kan komme til å gå under en grense på 12 år ved ankomst ved alvorlig og gjentatte voldsforbrytelser, men med en mer sammensatt begrunnelse, som lav grad av integrering og ellers svak tilknytning, for eksempel på grunn av liten eller ingen kontakt med familiemedlemmer i Norge. På den annen side ble avgjørelsen om å utvise aldri tatt i denne saken, det er derfor tvilsomt om noen antagelser om praksis kan bygges på denne saken, særlig fordi saken ikke kom høyere opp i forvaltningssystemet.

En sak gjaldt en dom på over 3 års fengselsstraff for legemsbeskadigelse med død eller betydelig skade til følge, jf. strl. § 229 tredje straffealternativ. Utlendingen hadde kommet til Norge 11 år gammel. Saken ble henlagt etter at forhåndsvarsel var sendt ut og tilsvaret innkommet. UDI mente utvisning ville være et uforholdsmessig tiltak til tross for at den straffbare handling var begått under særdeles skjerpene omstendigheter, at det var fare for gjentakelse og at retten hadde påpekt at utlendingen viste liten vilje til innsikt i sine egne handlinger og konsekvensene av dem. UDI la vekt på tilknytning til Norge og svak tilknytning til utvisningslandet, samt at direktoratet viste til hans psykiske helse.

Etter dette er det noe motstridende indikasjoner på hvorvidt det er adgang til å utvise utlendinger i denne ankomstaldersgruppen. De avgjørelsene som må tillegges størst vekt er imidlertid de med begrunnelser som har blitt avgjørende for resultatet. Uttalelser om at man har ønsket å utvise i en sak som likevel endte med henleggelse, mener vi ikke kan tale for at det foreligger en større adgang til å utvise. Slike uttalelser kan imidlertid si noe om uklarheter rundt praksis i UDI. Det er tydeligvis ikke gjort klart hvor grensene for utvisning skal gå. Vi innser imidlertid at det kan være vanskelig å oppstille slike absolutte grenser, for eksempel i en intern melding, fordi det alltid er en konkret og sammensatt helhetsvurdering som tas.

I en sak ble en varig utvisning i UDI omgjort av UNE i 2002 til *ikke utvist*. Saken ble avgjort i nemndsmøte med adgang til personlig fremmøte. Utlendingen kom til Norge som 12-åring og ble vurdert utvist på bakgrunn av en dom på 3 års fengselsstraff for blant annet innføring av 10 kg hasj til landet. Han var også tidligere ilagt straff for narkotikalovbrudd. Utlendingen hadde norsk ektefelle og to barn med henne.

UNE uttalte:

*”Nemnda har etter en totalvurdering spesielt lagt avgjørende vekt på at klageren kom til Norge i ung alder – 12 år gammel – og at han nå har en sterk tilknytning til Norge sammenholdt med liten tilknytning til (utvisningslandet). Etter nemndas oppfatning må det i utvisningssaker skilles mellom tilfeller der en utlending kommer til Norge som barn og der personen kommer som voksen. Det norske samfunnet må etter nemndas oppfatning ta et delansvar for en kriminell utvikling som skjer med et barn under oppveksten. Nemnda viser til at klageren kom hit 12 år gammel og mener dette momentet må tillegges stor vekt i en helhetsvurdering sammenholdt med at han har en botid i Norge på 11-12 år.”*

UNE sin begrunnelse er omfattende og går nøye inn på oppveksten både i opprinnelseslandet og i Norge, samt hensynet til hans ektefelle og barn og betraktninger omkring det straffbare forholdets alvor. Ankomstaldere var imidlertid det avgjørende moment.

Denne avgjørelsen er etter vår mening prinsipiell og bør tillegges stor vekt ved fastleggningen av når en utlending som kom til Norge som barn kan utvises. Spesielt interessant er det at UNE fremhever det norske samfunnets ansvar. Alderen ved ankomst til Norge får således betydning i seg selv.

### 5.6.2.3 Ankomstaldere 13-14 år

I vårt utvalg er det 10 saker i denne ankomstaldersgruppen. En sak endte med varig utvisning i UDI, men saken er ikke avgjort i UNE. De øvrige sakene endte med henleggelse.

Den saken som endte med utvisning i UDI dreide seg om en dom på 15 års fengselsstraff for overlagt drap, legemsbeskadigelse og narkotikalovbrudd.

Den henleggelsessaken med lengst idømt fengselsstraff dreide seg om en dom på 2 år og 6 måneder for grovt ran. Saken ble henlagt uten videre uttrykk for tvil. Det ble ikke sendt ut forhåndsvarsel. Begrunnelsen var at utlendingen *"kom til Norge 13 år gammel, og har hele sin familie i landet"*. Det synes således som det ikke er særlig aktuelt å utvise personer som kom til Norge før fylte 15 år, og som har en viss botid, for vinningsforbrytelser, selv voldspregede.

#### 5.6.2.4 Ankomstaldersgrupper 15-17 år

Det var 35 saker i denne ankomstaldersgruppen. I sakene i denne ankomstaldersgruppen var begrunnelsen i enda større grad sammensatt enn i sakene i de yngre ankomstaldersgrupper. Vi fant det derfor vanskeligere å isolere momentet ankomst i ung alder som tilknytningsmoment for å vurdere betydningen av dette momentet. Av 35 saker endte 20 med utvisning, hvorav ni varige. En sak ble omgjort til ikke utvist, der ankomstaldersgruppen var et av flere momenter som talte mot utvisning. De 14 sakene som endte med henleggelse dreide seg ikke om svært alvorlige forhold. Vårt inntrykk er at momentet ankomst i ung alder ikke alene taler så sterkt mot utvisning når utlendingen kom til Norge i alderen 15-18 år. Da blir hensynet til familie, botid og integrering mer avgjørende, mens ankomstaldersgruppen blir et støttemoment mot utvisning.

### 5.6.3 Oppsummering

#### 5.6.3.1 Finnes en terskel for utvisning av utlendinger som kom til Norge som barn?

I en sak fremgikk det at det går en grense på rundt 14 år ved ankomst til Norge. Ankomst før dette, og noenlunde sammenhengende botid etter ankomst, vil i så fall gi vern mot utvisning. Dette er ikke helt i samsvar med praksis, da fire utlendinger som var yngre enn 14 år ved ankomst ble utvist. I en annen sak tolket UDI rettspraksis dithen at Høyesterett satte en grense på 12 år ved ankomst for å kunne utvise. Heller ikke denne grensen er fulgt opp i praksis, da en utlending ble utvist til tross for at han var 10 år ved ankomst til Norge. Denne saken fremstår likevel som et avvik. Grensen ser således ut til å gå ved fylte 12 år ved ankomst.

Man kan stille spørsmål ved om det er mulig å unngå utvisning dersom en som utlending er dømt for drap. Samtlige fire som var dømt for drap ble utvist. Det kan se ut til at drap i ytterst liten grad, hvis noen, ikke medfører utvisning, men sakene i vårt utvalg utelukker ikke at personer som kom til Norge yngre enn 12 år kan unngå utvisning, da disse utlendingene var henholdsvis 12, 14, 15 og 16 år gamle da de kom til Norge.



Det totale materialet av utlendinger som ble vurdert utvist, og som kom til Norge som barn, består av en rekke saker om vinningsforbrytelser, men med forholdsvis lav utmålt straff, og disse har uten videre tvil blitt henlagt.

Utlendinger som har kommet til Norge som barn, har i stor grad sterk tilknytning til Norge og har ofte sin nærmeste familie i Norge. Ankomstalter blir derfor ofte et av flere momenter som taler mot utvisning. Vi har imidlertid også sett at ankomstalteren ble tillagt avgjørende vekt der utlendingen hadde sin nærmeste familie i utvisningslandet, og der utlendingens nære familie ikke ble tillagt vekt på grunn av at utlendingen er ilagt besøksforbud overfor dem. Når det gjelder utlendinger som kom til Norge da de var 15-17 år ser vi tydeligere at ankomstalter kun er et tilleggsmoment, som tillegges liten vekt når utlendingen ellers har liten tilknytning.

#### 5.6.3.2 Stadige trusler om utvisning og det norske samfunns ansvar

UDI viser i flere henleggelsessaker til at de pådømte forhold kan gjenopptas i utvisningssammenheng dersom nye straffbare handlinger forøves. Likevel blir saker henlagt til tross for nye pådømte forhold, også for narkotikalovbrudd som det ofte er gjort oppmerksom på at er ansett som spesielt alvorlig i utvisningssammenheng. Det er således ikke samsvar mellom ord og handling. Konsekvensen er imidlertid at så lenge det kun i praksis, men ikke i loven er noe absolutt vern mot utvisning for denne gruppen, er alle saker ”potensielle” utvisningssaker, slik at politiet fortsetter å opprette nye utvisningssaker mot disse utlendingene, dersom de igjen dømmes for lovbrudd. Utvisning brukes som en konstant trussel mot utlendinger som kom hit som barn under 12 år, til tross for at man i praksis ikke treffer utvisningsvedtak. Et eksempel på dette finner vi i en sak der utlendingen kom til Norge som 7-åring og var vurdert utvist på grunn av narkotikalovbrudd. Det ble i beslutningen om henleggelse sagt at:

*”De pådømte forhold kan gjenopptas i utvisningssammenheng dersom nye straffbare handlinger forøves. I den forbindelse gjøres det også oppmerksom på at overtredelse av narkotikabestemmelser er, i forbindelse med spørsmålet om utvisning, ansett som spesielt alvorlig.”*

Det gis her klare signaler til utlendingen, og beslutningen har dermed et individualpreventivt formål. I følge svensk utlendingslov<sup>92</sup> har en utlending som ankom Sverige før fylte 15 år et

---

<sup>92</sup> Utlänningslagen 1989:529 4 kap. 10 § fjerde ledd.

absolutt vern mot utvisning, hvis vedkommende i tillegg har en botid på minst 5 år.

Utlänningslagen 4 kap. 10 § fjerde ledd lyder:

*”En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.”*

Utlendinger i Sverige som kom i ung alder og i tillegg har en viss botid, kan ikke trues med utvisning, og den svenske stat tar altså det fulle ansvar for utlendingen. UNE uttrykte i en sak at også Norge burde ta et slikt ansvar. En utlending som kom til Norge som barn vil ha påbegynt og utviklet sin kriminelle løpebane i Norge, og det fremstår som urimelig at Norge fraskriver seg alt ansvar for disse utlendingene, mens man overfor kriminelle norske borgere har et selvsagt ansvar. Det er også problematisk at Norge på denne måten ”eksporterer” kriminalitet som har sitt utspring i vårt samfunn.

## 5.7 Integrering

### 5.7.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter vi vurderinger av integrering i utvisningssaker. Spørsmålet vi har stilt oss er i hvilken grad og på hvilken måte utlendingsmyndighetene begrunner sine avgjørelser med vurderinger av hvor integrert eller ikke integrert utlendingen er i det norske samfunn. Først vil vi drøfte hva som menes med begrepet ”integrasjon” og hva som kan være relevant i en vurdering av integrering.

### 5.7.2 Hva vil det si å være integrert?

Ordboken definerer ordet ”integrere” som ”å innlemme, innpasse i et hele”.<sup>93</sup> Ut fra dette vil det å integrere en utlending si å innlemme vedkommende i det norske samfunnet.

I forslag til introduksjonslov<sup>94</sup> beskrives innholdet i introduksjonsprogrammet i § 4:

*”Introduksjonsprogrammet tar sikte på å*

- a) gi grunnleggende ferdigheter i norsk,*
- b) gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv,*
- c) forberede for deltakelse i yrkeslivet.”*

Det kan sluttet fra forslaget til introduksjonslov, og dets forarbeider, at regjeringen anser en person for å være integrert når vedkommende har grunnleggende ferdigheter i norsk og deltar i utdanning eller arbeidsliv, samt har grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og deltar i dette. KRD skriver på sin nettside<sup>95</sup> om integrering under overskriften ”Deltakelse i samfunns- og organisasjonsliv”:

*”Med samfunnsdeltakelse menes egenaktivitet på ulike arenaer, som arbeidsliv, skole, bomiljø, organisasjonsliv, med mer.”*

KRD viser på sine nettsider om integrering også til selvhjulpenhet som et mål med integreringsarbeidet, men viser også til at det, på samme måte som for andre befolkningsgrupper,

---

<sup>93</sup> [www.dokpro.uio.no/ordboksoek.html](http://www.dokpro.uio.no/ordboksoek.html)

<sup>94</sup> Forslag til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, Ot.prp.nr 28 (2002-2003)

<sup>95</sup> [www.odin.dep.no/krd/nork/innvandring/integrering/index-b-f-a.html](http://www.odin.dep.no/krd/nork/innvandring/integrering/index-b-f-a.html)

er nødvendig med tiltak som tar sikte på utjevning av ulikheter i individuelle forutsetninger og levekår.

Ut fra slike betraktninger kan man hevde at det ikke bør tale mot integrering, dersom utlendingen ikke har mulighet til å forsørge seg selv på grunn av skade, sykdom (for eksempel psykiske problemer), rusproblemer eller fordi vedkommende ikke får jobb på grunn av diskriminering ved ansettelser eller språkproblemer.

Vurderingen av hvorvidt en utlending er integrert i det norske samfunn, fremstår som en sammensatt vurdering.

### 5.7.3 Er integrasjon et relevant moment i utvisningssaker?

Ordlyden i utlendingsloven §§ 29, 30 og 58, ”*tilknytning til riket*”, indikerer at integrasjonsvurderinger er relevante. Tilknytning gjennom arbeidsliv, utdanningsmiljø, bomiljø og andre legale aktiviteter er en form for ”tilknytning til riket” likesom familietilknytning.

I forarbeidene til utlendingsloven står det<sup>96</sup>:

*”Etter departementets syn er det ikke bare botiden som gir uttrykk for tilknytning. Ekteskap eller annen familietilknytning, integrasjon i arbeids- og samfunnsliv kan være vel så viktige momenter som selve botiden.”*

Også i Høyesteretts praksis i utvisningssaker har vi funnet flere eksempler på vurderinger av integrering. I Rt.1995:72 anførte utlendingen (på side 74) at han var godt integrert gjennom sitt mangeårige arbeidsforhold, og at hans barn var integrert gjennom skolegang, samt at de var født i Norge.

Førstvoterende (enstemmig Høyesterett i avdeling) går på side 81-82 inn på vurderinger av familiens integrering. Det ble sitert fra sosialsjefens vitneforklaring i saken, som uttalte at familien var spesielt isolert i forhold til det norske samfunnet, sto sterkt på sin kultur og hadde liten aksept for norske regler og normer. Det ble nevnt at utlendingens ektefelle var holdt veldig isolert, og at hun ikke klarte å gå på postkontoret for å heve barnetrygd. Førstvoterende viste

---

<sup>96</sup> Ot.prp.nr 46 (1986-1987), punkt 5.4.4

også til at ektefellen ikke begynte på norskundervisning før etter at mannen ble arrestert, og at ”hennes norsk ikke er bedre enn at hun avga forklaring med tolk under bevisopptaket”.

Førstvoterende påpekte at det kunne være uheldig for særlig tre av barna å avbryte skolegangen i Norge, men sa videre:

*”På den annen side legger jeg etter det som er opplyst til grunn at de er forholdsvis svakt integrert i det norske samfunn, og at tilknytningen til Norge ikke er særlig sterk.”*

Også i de to dommene i Rt.1996:561 og 568 redegjorde Høyesterett for utlendingens skolegang og yrkesliv i Norge, ektefellens norskkunnskaper, yrkeskarriere og bekjentskapskrets, samt barnas språkkunnskaper. Høyesterett viste også til reiser til hjemlandet. Under vurderingen av en utvisnings eventuelle uforholdsmessighet benektet Høyesterett ikke at utlendingen og hans familie var integrert i det norske samfunn, men viste til at de også hadde tilknytning til sitt opprinnelsesland gjennom kjennskap til språk, kultur og miljø.

Det er klart at integrasjonsvurderinger er relevante i utvisningssammenheng, og at de bør være med i en grundig utvisningsvurdering. Særlig er integrasjonsvurderinger viktig i forhold til utlendingens familiemedlemmer og vurderingen av om en utvisning er et uforholdsmessig tiltak overfor dem. Det synes på bakgrunn av Høyesteretts praksis å være avgjørende om noen av medlemmene i familien vil stå ”fremmede overfor det samfunn de vil møte”<sup>97</sup> i den utvistes opprinnelsesland. Høyesterett vektlegger altså at familien ikke har sine ”livsinteresser knyttet utelukkende til Norge” (jf. samme dom). De to dommene fra 1996 gjaldt utvisning på grunn av lange fengselsstraffer for narkotikaovertrедelser (5 år og 6 måneder og 10 år).

#### 5.7.4 Vurderinger av integrasjon i praksis

I 26 av 264 tilknytningssaker har vi funnet eksplisitt vurdering av integrasjon i vedtak, beslutning om henleggelse eller interne merknader. Nedenfor vil vi forsøke å beskrive de vurderingene som kommer til uttrykk i disse begrunnelsene. I noen saker sies det uttrykkelig at man mener utlendingen er svakt integrert. I andre saker fremgår det mer eller mindre klart at det er grad av integrering som vurderes. De 26 sakene har vi plukket ut ved en manuell gjennomgang av notatene våre i tilknytningssakene. Det finnes flere saker med vurderinger av integrasjon.

---

<sup>97</sup> Jf. Rt.1996:561

#### 5.7.4.1 Integrering

I åtte saker var ordet "*integrert*", eller variasjoner av dette, brukt i begrunnelsen.

I to av disse sakene var det ikke sagt noe om hvorfor utlendingsmyndighetene mente utlendingen var svakt integrert. Utlendingen hadde i begge sakene familiemedlemmer som var utvist eller vurdert utvist for straffbare forhold. Det kan se ut som om utlendingsmyndighetene la en viss vekt på at familiemedlemmer var utvist. Dette kan forstås som at utlendingen dermed fikk en svakere tilknytning til Norge, og tilsvarende sterkere til opprinnelseslandet, idet familiemedlemmer var utvist til hans opprinnelsesland. Det så imidlertid ut til at UDI også la en viss vekt på at utlendingens søsken bare var *vurdert* utvist. Likeledes så det ut til at vandel til søsken ble vektlagt selv om vedkommende ikke kunne utvises, for eksempel fordi vedkommende var innvilget norsk statsborgerskap. *Vandelen til utlendingens søsken* fremsto å ha fått betydning for utlendingens utvisningsvurdering, ved at utlendingen blir vurdert som svakt integrert.

I de øvrige seks sakene var integrasjonsvurderingen nærmere utdypet med en eller flere av de formuleringene vi gjennomgår nedenfor.

#### 5.7.4.2 "Viser manglende respekt for norske lover og regler"

I 10 saker var det vist til klagerens "*manglende respekt for norske lover og regler*". I vedtak fra både UDI og UNE ble det brukt variasjoner av denne formuleringen, og det ble brukt ulike uttrykk som "*klar*" eller "*alvorlig mangel*", "*ikke den nødvendige*", eller bare "*manglende*" respekt.

I vedtakene ble det vist til at det var de straffbare handlingene som samlet sett indikerte en slik manglende respekt for norske lover og regler. Det ble vist til at det var tale om flere straffbare handlinger forøvet over et lengre tidsrom. To år synes å kvalifisere til betegnelsen "lengre tidsrom". Også ulovlig opphold kan ifølge UNE tyde på en manglende respekt for norsk lovgivning. I en sak sto det dessuten i vedtaket fra UNE:

*"...det bør ses alvorlig på at personer begår lovbrudd i Norge mens de ennå venter på avgjørelse i søknad om opphold. Dette viser en mangel på respekt for norske lover og det norske samfunnet."*

Denne formuleringen er også benyttet i flere saker hvor utlendingen ikke hadde tilknytning til Norge. Formuleringen kan sees på både som en vurdering av integrasjon, og av hvor alvorlig forholdet anses for å være.

#### 5.7.4.3 Kriminalitet

I 10 saker var ett eller flere av uttrykkene kriminell adferd/virksomhet/løpebane/karriere/aktivitet eller ”notorisk kriminell” brukt i begrunnelsen.

Ordet ”notorisk” blir ofte benyttet for å beskrive utlendingen. Det vises til at utlendingen er ”en notorisk kriminell” eller for eksempel ”en notorisk vinningsforbryter”. Vi har også sett begrepet notorisk brukt alene.

Ordet ”notorisk” indikerer en henvisning til at det foreligger fare for nye straffbare handlinger, på bakgrunn av tidligere gjentatte lovovertrедelser, samt til at det ikke er noe som tyder sterkt på endret livsførsel.

Vi har sett at det påpekes i saken om utlendingen tidligere eller senere er straffedømt, samt om det er uavgjorte straffesaker på vedkommende. Det vises til gjentakelsesfare, eller til at kriminaliteten indikerer at utlendingen mangler respekt for regler.

#### 5.7.4.4 Rusmisbruk

I syv saker var det vist til rusmisbruk eller til at utlendingen var kommet seg ut av et rusmiljø. Det ser altså ut til å tale *mot* integrering at utlendingen misbruker rusmidler. Det ser imidlertid ut til at UDI ikke ønsker å avbryte et rehabiliteringsopplegg som virker med det formål å utvise vedkommende.

#### 5.7.4.5 Uten fast arbeid, i fast arbeid, godt i gang med skolegang

I fire saker var det vist til at utlendingen var uten fast arbeid. Det sies uttrykkelig at det å ikke være i arbeid taler mot at en er integrert. I et av UNE sine vedtak står det:

*”Han har i løpet av oppholdstiden i Norge ikke hatt arbeid. Klageren har heller ikke gjort noe forsøk på å skaffe seg arbeid og har ikke meldt seg på arbeidskontoret.”*

I tre saker er det vist til at utlendingen er i fast arbeid, og i to saker er det vist til at utlendingen er godt i gang med skolegang, og dermed forberedelse til et yrkesaktivt liv. Det er tydelig at dette taler for integrasjon i det norske samfunnet.

#### 5.7.4.6 Mottaker av stønad til livsopphold, "sosialklient"

I to saker i dette materialet fant vi henvisninger til at utlendingen livnærte seg av stønad til livsopphold (sosialhjelp). I den ene saken var dette nevnt sammen med henvisning til at utlendingen var narkoman, viste kriminell adferd over tid og at lite tydet på endret livsførsel. I den andre saken fremkom integrasjonsvurderingen slik i vedtaket om utvisning:

*"Advokaten anfører at utlendingen i mange år har vært i arbeid og må anses som godt integrert i det norske samfunn. Dette er direktoratet ikke enig i. Utlendingens kriminelle adferd, med første dom i 1981, viser en meget svak integrering i samfunnet, dette til tross for hans lange oppholdstid i landet. Det foreligger ingen dokumentasjon på at utlendingen er i arbeid, eller at han har vært i arbeid de siste årene. Det foreligger derimot dokumentasjon på at han mottok sosialstønad til bo- og livsopphold per november 1996. Han omtales i dommen av oktober 1996 som arbeidsledig, og i dommen av mai 1998 som uten fast arbeid og sosialklient."*

#### 5.7.4.7 Uten fast bopel, bor på hospits

Det ser ut til at UDI la vekt på at utlendingen var uten fast adresse og bodde på hospits. En utlending med over 11 års botid i riket ble ansett som svært lite integrert da han ikke hadde noen familiemedlemmer i riket, var narkoman og bodde på hospits.

#### 5.7.4.8 Behersker det norske språket godt

I to saker var det i vedtaket vist til at utlendingen snakket godt norsk, og at dette talte for at vedkommende var integrert.

#### 5.7.4.9 Beskrivelser av miljø og omgangskrets

I fem saker var det vurderinger av utlendingens miljø og omgangskrets. Det ble vist til at utlendingen hadde en sterk tilknytning til det kriminelle miljø på sitt bosted, hadde vært med i en kriminell gjeng eller til at han oppholdt seg ute på byen med venner i stedet for hjemme hos



familien. I saker som endte med ikke utvisning var det vist til at utlendingen hadde norske venner, ikke lenger kontakt med sitt tidligere uheldige miljø og hadde funnet venner i et rusfritt miljø. Tilknytning til et rusmisbrukermiljø vektlegges ikke som tilknytning/integrering.

#### 5.7.4.10 "Manglende evne og vilje til å tilpasse seg det norske samfunnet, innordne seg"

I syv saker er det vist til at utlendingen ikke har greid å tilpasse seg det norske samfunnet, eller å innordne seg. Vår oppfatning er at utlendingsmyndighetene her uttrykte at straffbare forhold gir uttrykk for manglende tilpasning til det norske samfunnet, som igjen betyr svak integrasjon. Det kan synes som om straffbare handlinger er ensbetydende med å være svakt integrert. Det kan være uheldig å beskrive personer som svakt integrert i det norske samfunn når deres situasjon like godt kunne vært beskrivelsen av en etnisk norsk persons situasjon. Et sitat fra UNE illustrerer dette:

*"Det vises til klagerens gjentatte kriminalitet og de omstendigheter som viser at han ikke har villet eller evnet å tilpasse seg norske regler og leve et lovlydig liv."*

En sak som endte med henleggelse kan illustrere hva det vil si å tilpasse seg samfunnet. Utlendingen hadde begynt på skole igjen for å fullføre ungdomsskolen. Han hadde ikke fortsatt med sine kriminelle handlinger og funnet venner i et rusfritt miljø. Begrunnelsen for å henlegge saken var at han hadde tatt seg sammen og begynt et nytt liv.

#### 5.7.5 Oppsummering og konklusjon

Vi har funnet at integrasjonsvurderinger er relevante i utvisningssammenheng og at utlendingsmyndighetene foretar slike vurderinger. Imidlertid har vurderingene lite preg av å være balanserte vurderinger av momenter som taler for og mot at utlendingen er integrert i det norske samfunn. Det er snarere tale om konstatering av svak integrasjon på bakgrunn av de straffbare forhold, eventuelt sammen med påpeking av noen av de momentene som er relevante i en integrasjonsvurderingen. Koblingen mellom kriminelle handlinger og svak integrasjon var klar.

En balansert vurdering av en utlending og vedkommendes familie sin integrering i det norske samfunn bør ta for seg alle momenter som i følge praksis er relevante. I en sak ble som gjaldt en person som hadde kommet til Norge som 12-åring, og hadde over 10 års botid, ble det foretatt en omfattende vurdering. I forhåndsvarselet skrev UDI:

*”...er domfelt for femte gang. Hans gjentatte overtredelser siden 1989 indikerer liten respekt for norske lover og regler, samt manglende evne og vilje til å innordne seg.”*

Utlendingen var straffet gjentatte ganger gjennom hele 90-tallet for narkotikaforbrytelser, vinningslovbrudd, brudd på veitrafikkloven, samt noen voldsforbrytelser. Den straffen han ble vurdert utvist for i 2001 var en dom på 8 måneder betinget fengsel for den type lovbrudd som nettopp ble nevnt, dog ikke voldsforbrytelser, og saken ble henlagt under tvil. Han var dessuten to ganger tidligere vurdert utvist.

Henleggelsen etter forhåndsvarselet i 2001 begrunnet UDI slik:

*”...er straffedømt for flere alvorlige straffbare forhold av samfunnsskadelig karakter, som normalt fører til utvisning av straffedømte. Når UDI likevel i denne saken har kommet til at utvisningsaken mot ...henlegges, så er det fordi det er lagt avgjørende vekt på at hans livssituasjon er endret. Det er opplyst at han er inne i en positiv utvikling med behandling av sin rusavhengighet. Han har ikke vært innblandet i ytterligere kriminelle handlinger og arbeider frivillig for ”Ungdom mot vold”. Videre er han godt i gang med skolegang. Det er i denne vurdering bl.a. lagt vekt på uttalelsen ...fra Kriminalomsorg i Frihet.”*

Til tilsvaret i saken var det også vedlagt en uttalelse fra leder i ”Ungdom mot vold” som blant annet uttrykte at han var ”*uhyre imponert*” over utlendingens utvikling. Vi ser her en bred vurdering av utlendingens positive utvikling gjennom rehabilitering og endret livsførsel.

Man må vurdere de forhold som taler mot integrasjon opp mot de forhold som taler for integrasjon, og se hen til disse momentene:

1. botid
2. familie
3. omgangskrets – legale miljø, for eksempel musikkmiljø
4. engasjement/deltakelse i samfunnslivet, frivillig organisasjon, bomiljø/nærmiljø, idrett, legale foreninger og klubber
5. arbeid, utdanning, selvhjulpenhet
6. rusmisbruk
7. språkkunnskaper

8. endret livsførsel i positiv retning, for eksempel fått noe konstruktivt ut av soningen

9. samfunnskunnskap

Det er interessant at en rekke samfunnsgrupper som også mange nordmenn befinner seg i blir vurdert som svakt integrert. Dette gjelder for eksempel narkomane, arbeidsløse, kriminelle, bostedsløse, sosialklienter og familieløse. Det kan reises spørsmål om bosituasjonen er et moment i vurderingen av hvor integrert en person er i samfunnet. En tilfredsstillende bosituasjon kan tale for at utlendingen er integrert, men en motsatt slutning kan være uriktig, da det kan være mange årsaker til at man er bostedsløs eller bor på hospits. Det er mulig en kan definere en norsk narkoman som dårlig integrert, siden vedkommende ikke er ”innlemmet” i det norske samfunnet. Likevel er det bred enighet om at dette en gruppe mennesker, som samfunnet de lever i bør ta vare på. Situasjonen er derimot den motsatte for utenlandske statsborgere.

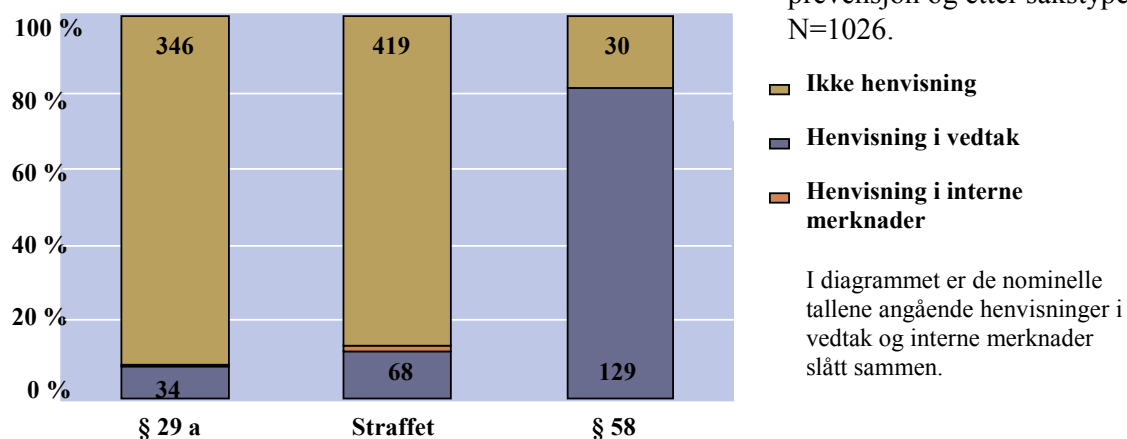
## 5.8 Allmennprevensjon

### 5.8.1 Innledning

Allmennprevensjon er en sentral begrunnelse for å illegge straff.<sup>98</sup> Tanken er at straff kan ha en signaleffekt, slik at en, ved å straffe ett menneske, hindrer at andre begår kriminelle handlinger. Selv om utvisning ikke er definert som straff, blir dette argumentet benyttet som begrunnelse for å utvise. Det ble vist til allmennprevensjon i 231 saker.

Av sakene der det var vist til allmennprevensjon gjaldt 56% utvisning etter utl. § 58. Det var vist til allmennprevensjon i 81% av EØS-sakene. Av sakene der det var vist til allmennprevensjon gjaldt 29,5% utvisning på grunn av straff, og 14,5% av sakene gjaldt utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven.

Diagram 5.2: Fordeling av sakene etter henvisning i vedtaket/interne merknader til allmennprevensjon og etter sakstype. N=1026.



Vi vil i det følgende beskrive i hvilke saker, innenfor det enkelte utvisningsgrunnlag, allmennprevensjon benyttes som begrunnelse for utvisning. Vi vil også beskrive på hvilken måte allmennprevensjon brukes som argument.

### 5.8.2 Saker om brudd på utlendingsloven

Det ble vist til allmennprevensjon i 34 av 380 saker etter utl. § 29 a. Det vil si i 9% av sakene. Bare en sak endte med at utlendingen ikke ble utvist. Resten av sakene endte med utvisning.

<sup>98</sup> Eskeland, side 46.

Det ble gjort vurderinger av allmennprevensjon ved alle type brudd på utlendingsloven, men særlig i saker der utlendingen hadde oppgitt uriktig identitet eller hadde ulovlig opphold.

#### 5.8.2.1 Henvisning fra UNE

I 32 saker var allmennprevensjon vurdert av UNE. I alt hadde UNE fattet vedtak i 51 saker etter utl. § 29 a. Det ble vist til allmennprevensjon i 62,5% av UNEs vedtak i saker om brudd på utlendingsloven. Den gjennomgående formuleringen i disse vedtakene var:

*”Legalisering av opphold må i stor grad baseres på at utlendinger melder seg frivillig og søker om en tillatelse. Ulovlig opphold/arbeid bryter mot dette tillitsforholdet, og bidrar til å undergrave en regulert og kontrollert innvandring i henhold til utlendingsloven. Allmennpreventive hensyn tilsier derfor at det bør reageres med utvisning der en utlending grovt/gjentatte ganger overtrer utlendingsloven.”*

Denne formuleringen ble, med små variasjoner etter type lovbrudd, benyttet i alle sakene fra UNE. I et vedtak uttalte UNE:

*”Klageren har bevisst gitt uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene og han har ikke innordnet seg etter et tidligere gitt utvisningsvedtak. Etter nemndas vurdering taler sterke allmennpreventive hensyn for utvisning.”*

I et annet UNE-vedtak ble det uttrykt noe kortere:

*”Når det gjelder forholdets alvor, vil nemnda bemerke at det av allmennpreventive hensyn reageres strengt på arbeid i strid med utlendingsloven.”*

I et annet vedtak sto det:

*”Det kan også virke som om klageren notorisk har prøvd å utnytte asylinstituttet i flere europeiske land. Disse forholdene kan tyde på en manglende respekt for norsk utlendingslovgivning fra klagerens side. Allmennpreventive og individualpreventive hensyn, samt hensynet til den alminnelige rettsoppfatning, taler for utvisning i slike tilfeller.”*

Utlendingen i denne saken hadde innrømmet falsk identitet først etter å ha blitt konfrontert med opplysninger fra andre land.

Utlendingen ble ikke gitt medhold i sin klage i noen av de 32 sakene der UNE hadde vurdert allmennpreventive hensyn. Utvisningene var i følge UNE ikke uforholdsmessige, og i tillegg talte altså allmennpreventive hensyn for utvisning. I 10 av disse sakene hadde utlendingen tilknytning til Norge.

#### 5.8.2.2 Henvisning fra UDI

I en sak ble utlendingen utvist med den begrunnelse at det ville gi et signal om at alvorlig misbruk av asylinstituttet ikke aksepteres. Dette ble særlig begrunnet i at det forelå mistanke om at også andre fra samme land som den utviste misbrukte asylinstituttet på samme måte.

I en annen sak talte allmennpreventive hensyn for å utvise en kvinne som hadde hatt ulovlig opphold, mens hun ventet på at hennes forlovede som var kvoteflyktning skulle komme til Norge. Det ble uttalt at overtredelsen var svært grov og helt unødvendig. Det ble antatt at formålet med det ulovlige oppholdet var å kutte saksbehandlingstiden. Saken ble omgjort til ikke utvist i UNE. Det ble i omgjøringsvedtaket ikke vist til allmennprevensjon.

#### 5.8.2.3 Oppsummering

Det virker som om allmennprevensjon benyttes som et tilleggsargument når myndighetene uansett går inn for utvisning. I den ene saken, der det var vist til allmennprevensjon, og som endte med at utlendingen ikke ble utvist, var det ikke vist til allmennprevensjon i vedtaket fra UNE. Denne saken gjaldt ulovlig opphold og skilte seg ikke vesentlig ut fra sakene om ulovlig opphold der UNE viste til allmennprevensjon og utviste utlendingen. Det var andre forhold som var årsaken til at utlendingen ikke ble utvist. Det kan derfor virke som om allmennprevensjon brukes som et tilleggsargument når myndighetene ønsker å utvise, men at dette ikke nevnes når de av andre årsaker ikke vil utvise, selv om den allmennpreventive effekten av et vedtak også her ville vært til stede.

Utvisning (og eventuelt bortvisning) er den viktigste sanksjonen ved brudd på utlendingsloven, og har dermed et klart preg av å være en straffereaksjon på slike brudd.

### 5.8.3 Saker om straff

I 68 av 487 saker om utvisning på grunn av straff ble det vist til allmennprevensjon. Det vil si i 14% av sakene. I ni av sakene var det bare vist til allmennprevensjon i de interne merknadene. I 37 (53,5%) av sakene var det fattet vedtak i UNE. I alt fattet UNE vedtak i 69 saker om utvisning på grunn av straff.

Hele 90% av sakene der det var henvist til allmennprevensjon endte med at utlendingen ble utvist. Allmennprevensjon trekkes altså frem i saker der myndighetene ønsker å utvise, hvilket er naturlig i og med at den allmennpreventive effekten nettopp består i at utvisning skjer.

#### 5.8.3.1 Forbrytelsens art

I volds- og særlig narkotikasakene var det i særlig stor grad henvist til allmennprevensjon. Det var henvist til allmennprevensjon i 26% av sakene om narkotika, og i 25,5% av sakene om voldsforbrytelser. I saker om vinningsforbrytelser var det henvist til allmennprevensjon i 6,5% av sakene. Det var også en slik henvisning i en sedelighetssak og i to saker hvor utlendingen var straffet for brudd på utlendingsloven.

Art-lovbrudd	Henvisning til allmennprev.	Ikke henvisning	Sum	N=
Vinning	6.5	93.5	100.0	260
Sedelighet	14.3	85.7	100.0	7
Vold	25.5	74.5	100.0	55
Narkotika	26.2	73.8	100.0	126
Brudd på utl.	14.3	85.7	100.0	14
Annet	4.0	96.0	100.0	25
Sum	14.0	86.0	100.0	487

Tabell 5.5: Forbrytelsens art.

Av de sakene der det var vist til allmennprevensjon hadde 32 utlendinger tilknytning til Norge. Vi vil i det følgende se nærmere på begrunnelsene i noen av disse sakene.

### 5.8.3.2 Narkotika

Det var 14 tilknytningssaker der det var vist til allmennprevensjon og begått et narkotikalovbrudd. UNE bemerket i flere saker at utlendingslovens forarbeider og rettspraksis gir klare signaler om en streng utvisningspraksis ved alvorlig kriminalitet.

I en sak ble det lagt stor vekt på allmennprevensjon. Utlendingen var dømt til 10 måneders fengsel for medvirkning til simpel narkotikaforbrytelse (2 års strafferamme). Utlendingen hadde 9 års botid, bosettingstillatelse, fast jobb og en bror i Norge. UNE uttalte i saken:

*”Utlendingslovens forarbeider gir klare signaler om en streng utvisningspraksis ved alvorlig kriminalitet. Allmennpreventive og individualpreventive grunner og hensyn til den alminnelige rettsoppfatning tilsier en streng utvisningspraksis når det er begått alvorlige straffbare forhold.”*

UNE uttalte i en sak der utlendingen var dømt for blant annet innsmugling av en betydelig mengde hasj:

*”Dette anses som et alvorlig straffbart forhold etter norsk rett. Allmennpreventive grunner taler derfor sterkt for utvisning. Det er viktig å beskytte samfunnet mot slike handlinger og samtidig gi et signal til utlendinger om at uønsket adferd ikke aksepteres og får negative følger. Rettspraksis slutter seg for øvrig til den strenge utvisningspraksis norske utlendingsmyndigheter praktiserer.(...) Det vises videre til at de straffbare forhold ble begått for mer enn fem år tilbake og at klageren ikke har begått kriminalitet etter våren 1997. De allmennpreventive hensyn må således sies å være noe svekket i forhold til saker hvor en utlending fortsatt vanker i et kriminelt belastet miljø. Individualpreventive hensyn veier heller ikke spesielt tungt pr. i dag.”*

Da utlendingen ikke lenger var i et kriminelt miljø, ble hensynet til allmennprevensjon tillagt mindre vekt. Dette kan ha sammenheng med at den allmennpreventive effekten er avhengig av at andre kriminelle utlendinger får vite om utfallet i utvisningssaken.

I to saker ble det lagt avgjørende vekt på *gjentatt* kriminalitet. UNE uttalte:



*”De forhold klageren er straffet for demonstrerer samlet sett en alvorlig mangel på respekt for norsk lovgivning fra klagerens side. Allmennpreventive og individualpreventive hensyn samt hensynet til den alminnelige rettsoppfatning taler sterkt for utvisning i slike tilfeller.”*

Henvisningen til allmennprevensjon kom noe annerledes til uttrykk i en sak der UNE uttalte:

*”For å unngå kriminalitet er det viktig at myndighetene kan utvise utlendinger som gjentatte ganger viser at de ikke har den nødvendige respekt for norske lover og regler, selv om det enkeltvis er mindre lovovertridelser det dreier seg om.”*

Denne uttalelsen kan også tolkes som en henvisning til den individualpreventive effekten.

### 5.8.3.3 Vold og sedelighet

Det var 11 tilknytningssaker som dreide seg om vold. I en av sakene dreide forholdet seg både om vold og om befatning med narkotika, og allmennprevensjon talte for utvisning på grunn av de straffbare forholdenes alvorlige karakter. I tillegg ble det i stor grad samtidig vist til individualprevensjon og den alminnelige rettsoppfatning.

I forhold til en mann som var dømt for vold og voldtekt viste UNE til allmennpreventive hensyn, da en voldtekt lett kan skape frykt. En voldtekt er med andre ord en så alvorlig forbrytelse at myndighetene reagerer med utvisning for å hindre at andre utlendinger begår lovbruddet.

I en sak uttalte UNE:

*”I forbindelse med drøftelsen av hvilket vern utlendinger med bosettingstillatelse skal ha mot utvisning, pekte komiteen generelt på at det vil være i strid med den alminnelige rettsoppfatning i befolkningen om ikke myndighetene skal ha adgang til å utvise utlendinger som gjør seg skyldig i alvorlig kriminalitet. (...). Sterke allmennpreventive grunner taler etter dette for utvisning. Videre taler sterke individualpreventive hensyn for utvisning.”*

Det var i noen saker snakk om gjentatte kriminelle forhold, som indikerte manglende respekt for norsk lovgivning. Utvisningsvedtakene skal altså ha en innvirkning på andre utlendinger, slik at de i større grad respekterer norsk lovgivning.

Ut fra blant annet allmennpreventive hensyn ble det besluttet utvisning i en sak, med bakgrunn i at det burde føres en streng utvisningspraksis når det gjaldt voldsforbrytelser generelt, og særlig vold som fører til drap. Drapet var begått i affekt, og ikke som ledd i en kriminell løpebane. Det var her snakk om en utpreget situasjonsbetinget forbrytelse, det var liten gjentakelsesfare, gjerningsmannen var svært ung og hadde ikke utvist noe som kunne betegnes som et forbrytersk sinnelag. Dette veide tungt mot utvisning i saken, men det ble likevel lagt avgjørende vekt på hensynet til allmennprevensjon.

Det er vanskelig å se hvordan allmennprevensjon kan støtte en utvisning i denne saken. Ovenfor andre menneskers impulshandlinger vil en utvisning ha liten eller ingen signaleffekt. Det fremstår derfor som noe underlig at argumentasjonen benyttes av utlendingsmyndighetene i en sak som denne.

UNE viste til allmennpreventive og individualpreventive hensyn, samt hensynet til den alminnelige rettsoppfatning, og skrev i et vedtak:

*”Allmennpreventivt vil det spesielt være viktig at det signaliseres ovenfor klagerens kriminelle miljø at fremsettelse av trusler og bruk av vold ikke aksepteres. Individualpreventivt vil nemnda peke på at utvisning kanskje kan gi klageren den nødvendige motivasjon til å enrde sin livsførsel.(...). Nemnda er av den oppfatning at allmennpreventive hensyn tilsier utvisning i dette tilfellet. Det vises til klagerens gjentatte kriminalitet og de omstendigheter som viser at han ikke har villet eller har evnet å tilpasse seg norske regler og leve et lovlydig liv.”*

#### 5.8.3.4 Vinning

Det ble i liten grad henvist til allmennprevensjon i vinningssaker. I bare 6,5% av sakene der det var vist til allmennprevensjon dreide det seg om vinningslovbrudd. Det var tre tilknytningssaker som dreide seg om vinningsforbrytelser.<sup>99</sup> I en sak uttalt UNE:

*” Allmennpreventive og individualpreventive grunner og hensynet til den alminnelige rettsoppfatning tilsier en streng utvisningspraksis når det er begått alvorlige straffbare*

---

<sup>99</sup> Se også avsnitt 6.3.2.1.

*forhold. (...) Det synes klart at klagerens kriminelle virksomhet har hatt et ikke ubetydelig omfang. Klageren har vært bevisst og kriminelt aktiv over kort tid, og har begått en rekke straffbare handlinger. (...) Disse er alltid å anse som alvorlige og allmennpreventive hensyn tilsier her en streng reaksjon.”*

I en annen sak var straffen gjort delvis betinget fordi utlendingen var tidligere ustraffet. UNE uttalte at allmennpreventive og individualpreventive hensyn talte for utvisning, fordi det dreide seg om flere straffbare forhold.

#### 5.8.3.5 Forholdet til EMK art. 8

Henvisningen til allmennprevensjon benyttes også i flere saker i sammenheng med hensynet til EMK art. 8. UNE viste i et vedtak, der utlendingen hadde norsk kone og barn bosatt i Norge, til Rt.1996:551, der retten drøfter hvorvidt en utvisning fremmer *legitime formål* og om det er *nødvendig* å utvise for å oppnå disse legitime formålene. UNE uttalte:

*”Uttrykket ”forebygge uorden eller kriminalitet” omfatter også forebyggelse av fare for uorden og kriminalitet i sin alminnelighet. Slike allmennpreventive hensyn, som er fremhevet i forarbeidene til utlendingsloven og i utvisningsvedtakene, ligger derfor klart innenfor konvensjonens uttrykk.”*

Forholdet til EMK art. 8 ble drøftet i en voldssak. UNE tok utgangspunkt i Høyesteretts tolkning av EMK art 8 og uttalte:

*”Nemnda er av den oppfatning at sterke allmennpreventive hensyn tilsier utvisning i dette tilfellet. Det vises til at klageren er dømt for meget alvorlige forbrytelser. Utvisning fremmer således et legitimt formål.”*

I en sak uttalte UDI:

*”Det vises til at EMK art 8 annet ledd gir hjemmel til å gjøre inngrep i retten til utøvelse av familieliv dersom det er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn for bla å forebygge kriminalitet. Sett hen til at overtredelsen gjelder narkotika, mener direktoratet at det foreligger slike hensyn i dette tilfelle.”*

Dette kan forstås slik at UDI med å ”forebygge kriminalitet” mener forebygging utover at utviste selv ikke vil foreta seg nye kriminelle handlinger i Norge etter en utvisning, det vil si ut over det individualpreventive. Sitatet kan derfor forstås som om UDI mener allmennprevensjon i seg selv kan føre til at en utvisning som splitter en familie ikke er i strid med EMK art. 8.

#### 5.8.3.6 Oppsummering

Hensynet til allmennprevensjon kan, etter myndighetenes og domstolenes vurderinger, gjøre en utvisning ”nødvendig”, og dermed i samsvar med EMK art. 8. Det legges dermed stor vekt på den signaleffekten en utvisning kan ha overfor andre kriminelle utlendinger. Et utvisningsvedtak er dog unntatt offentlighet, jf. forvaltningsloven § 13. En mulig signaleffekt vil følgelig være sterkest gjennom at et rykte sprer seg i et innvandremiljø. Argumentet står særlig sterkt der utlendingen er del av et kriminelt miljø. Myndighetene viser ofte til gjentatt kriminalitet, hvilket muligens kan ses på som en indikasjon på at man vanker i ”feil” miljø. Det kan også ha en viss signaleffekt at media formidler at Norge forfekter en streng utvisningspraksis, særlig ved visse typer kriminalitet. Det er på bakgrunn av dette liten tvil om at utvisning har en funksjon som i en viss grad overlapper straffens funksjon i samfunnet. Siden utvisning i saker om straff kommer i tillegg til straffen, kommer hensynet til allmennprevensjon inn to ganger i forhold til samme straffbare forhold. Det gis på denne måten en sterkere oppfordring til utlenlandske borgere om å være lovlige enn til norske statsborgere.

I flere saker ble det vist til allmennprevensjon, individualprevensjon og den alminnelige rettsoppfatning i nær sammenheng. Dette er de samme argumenter som benyttes for å ilegge straff. Det ble også ofte vist til allmennprevensjon i sammenheng med utlendingens manglende *respekt* for norsk lovgivning. Det er særlig ved det som karakteriseres som alvorlig kriminalitet, narkotikalovbrudd og vold, at det vises til den allmennpreventive effekten av en utvisning, samtidig som det er i disse sakene signaleffekten er mest tvilsom.<sup>100</sup>

#### 5.8.4 EØS-saker

I 129 av 159 saker om utvisning av EØS-borgere ble det vist til allmennprevensjon. Det vil si i 81% av sakene. Av sakene der det var henvisning til allmennprevensjon endte 93,5% med at utlendingen ble utvist.

---

<sup>100</sup> Se avsnitt 5.8.5.

Det var særlig i saker der EØS-borgeren hadde brutt narkotikalovgivningen at det ble vist til allmennprevensjon. I 89% av disse sakene, det vil si i 124 av 139 saker, ble det vist til allmennprevensjon, og da alltid i selve vedtaket. I et omgjøringsvedtak skrev UNE:

*”En utvisning basert på allmennpreventive hensyn uten å vurdere konkret fare for at utlendingen vil begå nye straffbare forhold kan ikke anses for å være i samsvar med EU’s rådsdirektiv 64/221 artikkel 3.”*

Forbrytelsens art	Henvisning til allmennprevensjon	Ikke henvisning	Sum	N=
Vinning	33.3	66.7	100.0	9
Sedelighet	0.0	100.0	100.0	1
Vold	12.5	87.5	100.0	8
Narkotika	89.2	10.8	100.0	139
Ulovlig opphold	0.0	100.0	100.0	1
Annet	100.0	0.0	100.0	1
Sum	100.0	100.0	100.0	159

Tabell 5.6: Forbrytelsens art, EØS. Inkludert 159 enheter av i alt 167

De mange henvisningene til allmennprevensjon i saker der EØS-borgere hadde begått narkotikalovbrudd (og det store antallet utvisninger på grunn av narkotikalovbrudd) har sammenheng med den praksisen av regelverket UDI gikk ut i fra, før praksisendringen mot slutten av 2001. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i kapittelet om utvisning etter utl. § 58 (kapittel 7). Denne endringen i praksis vil med stor sannsynlighet føre til at antall henvisninger til allmennprevensjon i saker som gjelder narkotikadømte utlendinger går drastisk ned.

### 5.8.5 Oppsummering – utvisningens straffefunksjon

I sakene om brudd på utlendingsloven var det hovedsakelig UNE som benyttet begrepet allmennprevensjon. I saker der utlendingen er straffedømt er det særlig i saker om narkotikalovbrudd at det blir vist til allmennprevensjon. Allmennprevensjon tillegges mer vekt ved gjentatt kriminalitet. Det vises i særlig grad til allmennprevensjon der utlendingen er antatt å ha manglende respekt for norsk lovgivning. Det er her en nær sammenheng med vurderinger rundt utlendingens integrasjon.

Utvvisning er et forvaltningsvedtak, og ikke definert som en straffereaksjon. I relativt stor grad benyttes det her strafferettslig argumentasjon for å fatte et forvaltningsvedtak. Det vises i flere saker til hensynet til individualprevensjon og til den alminnelige rettsoppfatning. Det kan ofte være vanskelig å se hvilken allmennpreventiv effekt et utvisningsvedtak kan ha i saker om straff. Strafferammer og utmålt straff er ofte vurdert ut fra hvilken allmennpreventiv effekt straffen kan ha, og det er en utbredt oppfatning at straffen har en begrenset allmennpreventiv virkning.<sup>101</sup> Det er liten tvil om at straff til en viss grad virker, men utover et visst nivå har den påførte straffen en stadig mindre økende effekt. Det kan derfor fremstå som underlig at et menneske som allerede har sonet en straff utmålt med tanke på allmennprevensjon, i tillegg skal utvises med den begrunnelse at utvisningen har en allmennpreventiv effekt. Særlig ved alvorligere voldsforbrytelser vil trusselen om utvisning ha svært liten, om noen, preventiv effekt.

Effekten kan være større der utlendingen har brutt reglene for innreise og opphold i Norge, og det reageres med et forbud mot innreise. Utvisningen har her et klarere sanksjonspreg. Sammenhengen mellom lovbrudd og reaksjon fremstår som nærere, samtidig som utvisningen ofte er den eneste reaksjonen på lovbruddet.

Henvisninger til individual- og allmennprevensjon, samt til den alminnelige rettsoppfatning, vitner om utvisningsinstituttets nære sammenheng med strafferetten. For særlig de få som rammes svært hardt, gjennom å miste en mulighet til å være bosatt i Norge<sup>102</sup>, vil utvisningen i stor grad oppleves som en straffereaksjon. Samtidig vedtas utvisning av forvaltningen i andre former enn straff idømmes, og med andre, og lavere, krav til rettssikkerheten.

---

<sup>101</sup> Se Christie 1999, side 28 flg.

<sup>102</sup> Se kapittel 4.7.5.

## 6 STRAFF

### 6.1 Innledning

Vi vil i dette kapittelet se på forholdet mellom ilagt straff og resultat i siste vedtak i utvisningssaken. Vi skiller mellom sakene vi har kategorisert som tilknytningssaker og de øvrige sakene (ikke tilknytningssaker). Sakene behandles etter lovbruddstype og herunder etter ilagt straff. Med utvisning på grunn av straff mener vi utvisningssak hjemlet i utl. § 29 b, c og § 30 b.

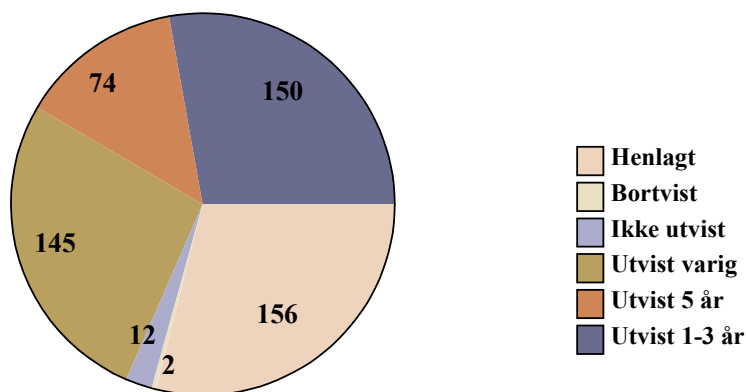
Vi vil i dette kapittelet forsøke å avklare hva som kan utledes av momentet utmålt straff. Vi stiller spørsmålet: Er det noen tendenser/standarder i utvisningspraksis for forholdet mellom ilagt straff og resultat? Vi vil også se på hva som kan utledes av det straffbare forholdet i seg selv.

#### 6.1.1 Antall og resultat

Vi har undersøkt 539 saker om utvisning på grunn av straffedom.

I alt endte 68,5% av sakene med utvisning, 41,5% (150+74) tidsbegrenset og 27% (145) varig. Det var 29% (156) av sakene som ble henlagt og 2% (12) av sakene ble omgjort til ikke utvist. Da vi gjennomgikk sakene var 4,5% ikke endelig avgjort.

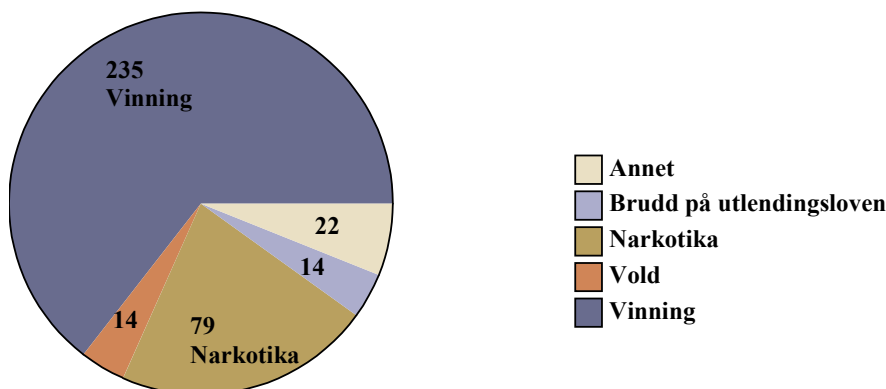
Diagram 6.1: Resultat i siste vedtak i saken. N=539



### 6.1.2 Hvorfor utvises utlendingene

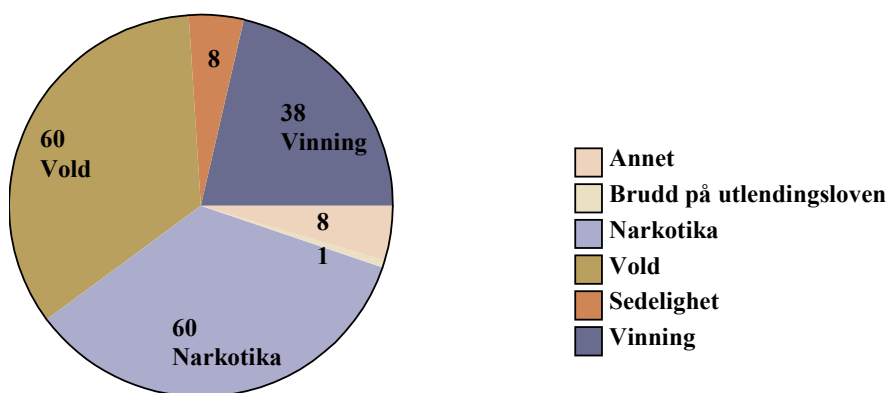
Det var 64,5% av sakene hvor utlendingen *ikke* hadde *tilknytning* som dreide seg om vinningslovbrudd, 21,5% som dreide seg om narkotikalovbrudd, 4% om voldslovbrudd, 4% om straff for brudd på utlendingsloven og 6,5% av sakene om andre typer lovbrudd.<sup>103</sup>

Diagram 6.2: Ikke-tilknytningssakene fordelt etter forbrytelsens art. N=364



Det var 34,5% av *tilknytningssakene* som dreide seg om narkotikalovbrudd. Videre var det 34,5% som dreide seg om voldslovbrudd, 21,5% om vinningslovbrudd, 4,5% om sedelighetslovbrudd og 4,5% om andre lovbrudd.

Diagram 6.3: Tilknytningssakene fordelt etter forbrytelsens art. N=175



Det er en langt mindre andel vinningsforbrytelser blant tilknytningssakene, samtidig som det er en langt større andel voldslovbrudd. Denne forskjellen har sannsynligvis sammenheng med den ulike vurderingen av alvorlighetsgrad for de to typene lovbrudd. Sakene om straff for brudd på utlendingsloven behandles i kapittel 8.

<sup>103</sup> Vi definerte "ran" som voldsforbrytelse.



## 6.2 Utlendinger *uten* tilknytning

### 6.2.1 Innledning

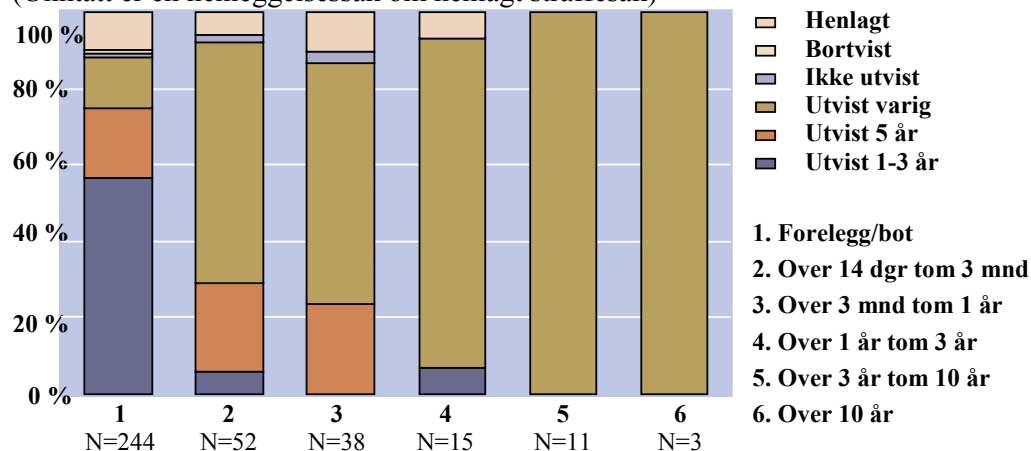
Det var 364 saker i utvalget hvor utlendingen ikke hadde tilknytning til Norge, ifølge vår kategorisering. Utlendingene kan likevel ha hatt en viss tilknytning til riket. Vi vil se litt nærmere på dette i neste avsnitt. Redegjørelsen i dette avsnittet er basert på en manuell gjennomgang av samtlige saker i dette utvalget. For en nærmere redegjørelse for de enkelte sakene, se vedlegg 14, kasuistikk.

Av sakene som gjelder utlendinger uten tilknytning endte 89% med utvisning, hvorav 116 saker varig og 208 tidsbegrenset. Det var 33 saker som ble henlagt, to som endte med bortvisning og fem som endte med ikke utvist i siste vedtak.

De fleste sakene dreier seg om utvisning på grunn av vedtatt forelegg. Når mange utlendinger uten tilknytning til Norge utvises for å ha vedtatt forelegg for straffbare forhold, er det naturlig at de som er ilagt strengere straffer som regel vil bli utvist. Den nedre grensen for utvisning er derfor av størst interesse. Vi skal også si noe om hva som fremgår av UDIs interne retningslinjer om utvisning i saker hvor utlendingen ikke har tilknytning til riket.

Diagram 6.4 viser resultat i siste vedtak i forhold til ilagt straff. En bør sammenligne dette med det i avsnitt 6.3.1 om utlendinger *med* tilknytning.

Diagram 6.4: Ikke-tilknytningssakene fordelt etter resultat og idømt straff. N=363 (Unntatt er en henleggelsessak om henlagt straffesak)



## 6.2.2 Likevel en viss tilknytning til Norge?

Syv utlendinger hadde opphold på humanitært grunnlag, fem hadde arbeidstillatelse og en studentopphold. Det var 28 utlendinger som hadde mellom 1 og 2 års botid. Det var 13 utlendinger som hadde 2-3 års botid og syv som hadde 3-7 års botid.

Vi har registrert at 13 av utlendingene uten tilknytning var i arbeid i Norge på vedtakstidspunktet eller da de gikk inn til soning av straffen. En av dem var i deltidsarbeid, de andre arbeidet full tid. Vi fant at 20 utlendinger hadde tilstrekkelige norskkunnskaper til at de kunne gjøre seg forstått. Syv utlendinger snakket flytende norsk. I 53 saker var det umulig for oss å si noe om utlendingens norskkunnskaper.

Vi fant at 13 utlendinger hadde søsken i riket, tre hadde foreldre og fire hadde annen nær familie (tanter, onkler, besteforeldre).

## 6.2.3 Indikerer ilagt straff forholdets alvor?

Et ilagt forelegg kan indikere at det straffbare forhold er lite alvorlig. UDI har imidlertid et annet syn på dette. Intern melding jura 94-05, av 14 mars 1994, gjelder for saker etter utl. § 29 a og c, dersom utlendingen ikke har eller søker oppholds-, arbeids- eller bosettingstillatelse, det vil si de sakene hvor utlendingen har liten tilknytning til riket. Det gis her uttrykk for at den utmålte straff som utgangspunkt er relevant i vurderingen av forholdets alvor. Imidlertid sies det:

*”Ilagt straff i Norge kan likevel være lite illustrerende for forholdets grovhet. Straffen kan være influert av ønsket om en hurtig bort- eller utvisning (typisk forelegg i stedet for fengselsstraff).”*

Relevante momenter i vurderingen av forholdets grovhet er, ifølge den nevnte interne melding, strafferammen og hvorvidt *”lovbruddet bærer preg av en bevisst eller planmessig utført kriminalitet”*. Vedrørende de enkelte typer lovbrudd sies det:

*”Narkotikaforbrytelser vil som hovedregel føre til utvisning, selv om det dreier seg om små kvanta. Utlending som straffes for menneskesmugling (...) bør også i utgangspunktet utvises. For andre overtredelser er det ikke lett å stille opp klare regler.”*

## 6.2.4 Vinning

Det var 235 saker som dreide seg om utvisning på grunn av vinningslovbrudd. I alt 165 saker ble avgjort ved *forelegg*. Av disse ble 150 utvist, hvorav 124 fikk tidsbegrenset innreiseforbud, mens 16 saker ble henlagt. Av 68 saker der utlendingen var ilagt *fengselsstraff* for vinningsforbrytelser ble 67 utvist, hvorav 47 varig. En sak ble henlagt fordi utlendingen hadde ukjent adresse, noe som ville gjøre varsling vanskelig.

Det er en klar tendens at idømt straff har mindre betydning for utvisningsreaksjonen, da UDI opererer med relativt klare grenser for det straffbare forholdets omfang i forhold til utvisning og innreiseforbud.

Det ser ut til at man bevisst opererer med disse grensene for utvisning på grunn av ulovlig innførsel av sigaretter:

Opp til 30 000 sigaretter	2 års innreiseforbud
30-80 000 sigaretter	5 års innreiseforbud
80 000 sigaretter og oppover	varig innreiseforbud

Tabell 6.1: Standard reaksjon ved ulovlig innførsel av sigaretter

Flere av de som ble tatt for smugling var yrkessjåfører, og praksis i flere saker viste klart at det ikke ble vektlagt at utlendingen ville bli spesielt hardt rammet av utvisning og SIS-registrering på grunn av sitt yrke.

Ved tyveri/naskeri har vi funnet disse beløpsgrensene:

?-11.000 kroner	2 års innreiseforbud
11.000-50.000 kroner	5 års innreiseforbud
50.000 kroner og oppover	varig innreiseforbud

Figur 6.2: Standard reaksjon ved tyveri.

Uttalelser i noen saker støtter at det går en grense ved tyverier av verdier til omtrent 50 000 kroner for når det reageres med varig utvisning. Vi har sett tilfeller av varige utvisninger ved verdier ned til 34.000 kroner, så denne grensen synes ikke helt klar. Den nedre grensen for når det kan utvises synes svært lav. I en sak fant vi et notat om praksis. Vedrørende vinningslovbrudd står det her at naskeri, jf. strl. § 391a, som utgangspunkt medfører bortvisning,

jf. utl. § 27 første ledd bokstav e. Videre står det at tyveri, jf. strl. §§ 257 og 258, som utgangspunkt medfører utvisning. Praksis synes ikke konsekvent vedrørende utvisning eller bortvisning for naskeri. Valg av innreiseforbud er heller ikke helt konsekvent, men praksis taler for at disse momentene vektlegges:

- Verdi
- Gjentatt kriminalitet
- Organisert kriminalitet

Ved grovt tyveri fra person på offentlig sted eller ved innbrudd er beløpsgrensene lavere. Også ved tyveri med ”innbruddsliknende” karakter reageres det strengere; dette antagelig ut fra betraktninger om at et tyveri er mer alvorlig når vedkommende må bryte en sperring for å få tak i gjenstanden.

Ved bruk av falske dokumenter er det av betydning om det dreier seg om offentlige dokumenter eller ikke.

Det legges i stor grad vekt på det kriminelle forholds omfang og alvor, også utover beløp og kvantum, ved fastsetting av innreiseforbudet. Det reageres strengt mot *gjentatt* kriminalitet, både på grunn av økt grovhet og fordi dette kan indikere gjentakelsesfare. Politiets vurderinger av utlendingens kriminelle aktivitet kan nok få betydning for saksbehandlerens fastsetting av innreiseforbudets varighet. Særlig er dette sannsynlig, da disse vedtakene ofte fattes av en såkalt ”hastevakt”<sup>104</sup>, der politiets vurderinger ofte blir lagt til grunn.

Et skjerpene moment er om kriminaliteten kan karakteriseres som *organisert*. Dette blir vektlagt av både domstol og utlendingsmyndighet i flere saker. Et annet skjerpene moment er at utlendingen har brutt utlendingsloven. Organisert kriminalitet begått samtidig som man har en åpenbart grunnløs søknad om asyl til behandling, eventuelt har søkt under falsk identitet (misbruk av asylinstituttet), er forhold myndighetene reagerer svært strengt mot. Dette signaliseres gjennom domstolenes straffutmåling, og i tillegg fører det til en skjerpet utvisningsvurdering.

---

<sup>104</sup> Se avsnitt 6.5.1.

### 6.2.5 Narkotika

Det var 79 saker som dreide seg om narkotikalovbrudd. I alt 44 saker ble avgjort med *forelegg*, hvorav 38 utlendinger fikk tidsbegrenset innreiseforbud, tre utlendinger varig utvisning og tre saker ble henlagt. Det var 32 utlendinger som var ilagt *fengselsstraff*, hvorav 26 ble varig utvist. Videre ble to saker henlagt, en ble omgjort til ikke utvist og tre saker endte med tidsbegrenset utvisning.

Det virker nokså klart at i *UDIs* praksis er kvantum narkotika avgjørende for innreiseforbudets lengde, fremfor utmålt straff. I en sak, som dreide seg om brudd på vegtrafikkloven, fant vi et notat om praksis i ulike sakstyper, herunder brudd på narkotikalovgivningen i saker uten tilknytning. Praksis ser ut til å falle inn under samme standard som den som gjaldt for EØS-borgere.<sup>105</sup>

Ut fra de sakene vi har sett ser det ut til at befatning med mindre enn 10 gram hasj eller marihuana medfører 2 års utvisning, mens 10-20 gram medfører 5-årig utvisning og over 20 gram varig.

Standarden ble imidlertid ikke fulgt av *UNE* i de to sakene hvor *UDI* gikk inn for 5 års utvisning, men hvor *UNE* omgjorde til 2 års utvisning. Sakene gjaldt henholdsvis 12 gram marihuana og 18 gram hasj, og utlendingene hadde ingen tilknytning til Norge. Det ser ut til at *UNE* ikke like klart som *UDI* forholder seg til den ovenfor nevnte standarden, men i større grad foretar en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfellet. I den ene av disse sakene la *UNE* vekt på at utlendingen ble hindret i sitt arbeid i reiselivsbransjen, mens *UDI* i svært liten grad vektlegger slike hensyn.

Foreldre bosatt i riket ser ikke ut til å representere noen særlig sterk tilknytning når utlendingen er voksen. Derimot kan det til en viss grad legges vekt på utlendingens unge alder.

### 6.2.6 Vold og sedelighet

Det var 14 saker som dreide seg om voldslovbrudd, og en om sedelighet. Fire av sakene var avgjort ved *forelegg*, hvorav en sak endte med henleggelse, to med 2-årig utvisning og en med

---

<sup>105</sup> Se avsnitt 7.2.4.1, figur 7.1 og 7.2.

varig utvisning. Av 10 saker der utlendingen var ilagt *fengselsstraff*, endte åtte med utvisning, hvorav sju varig, og to saker ble henlagt.

Vold fører i stor grad til varig utvisning, så lenge formildende omstendigheter ikke foreligger. Varig utvisning kan også unngås i mindre alvorlige saker, som ved trusler om vold og legemsfornærmelse avgjort ved forelegg.

Oppholdstillatelse, men relativt kort botid, kan føre til at utvisningen blir gjort tidsbegrenset eller at saken henlegges ved idømt fengsel under 3 måneder. Ellers er det vanskelig å slutte noe om formildende omstendigheter ut fra sakene, på grunn av få saker.

### 6.2.7 Brudd på vegtrafikkloven

Det var fem saker som gjaldt utvisning for vedtatt *forelegg* for brudd på vegtrafikkloven.<sup>106</sup> Alle endte med tidsbegrenset utvisning. Videre var det en sak som gjaldt ilagt *fengselsstraff*. Denne ble henlagt. I henleggelsesbeslutningen sto det:

*”Det vises til at det som hovedregel ikke reageres med utvisning i saker angjeldende karakter så lenge promillen ikke overstiger 1,0.”*

Det fremgikk av saken at det skal reageres med varig utvisning ved promille over 1,5, men ingen av sakene i vårt utvalg endte med varig utvisning, til tross for at det dreide seg om både 1,85 og 2,0 i promille.

### 6.2.8 Oppsummering

Det ser ut til at myndighetenes vurderinger i større grad tar utgangspunkt i type lovbrudd og selve forholdet, enn i den utmålte straffen. UDI opererer med kvantumsgrenser hva gjelder antall sigaretter, narkotikaens vekt og beløpsgrenser/verdigranser ved vinningsforbrytelser. Ilagt straff kan være valgt ut i fra andre kriterier enn en vurdering av forholdets grovhet, slik at det kan føre til økt likebehandling om UDI legger en begrenset vekt på ilagt straff. På den annen side kan det være betenkelig at UDI på denne måten foretar en selvstendig vurdering av hvor alvorlig et straffbart forhold er, uavhengig av reaksjonen fra påtalemyndighet og domstol.

---

<sup>106</sup> Lov av 18 juni 1965 nr 4.

I skjerpende retning legges det vekt på at utlendingen har begått gjentatte lovbrudd, om lovbruddet har et profesjonelt preg eller er en del av organisert virksomhet.

I forholdsmessighetsvurderingen legges det begrenset vekt på kontakten mellom foreldre og voksne barn og annen familie utenom kjernefamilien. Det ser ut til at det legges noe vekt på utlendingens unge alder da det straffbare forhold ble begått.

## 6.3 Utlendinger *med* tilknytning

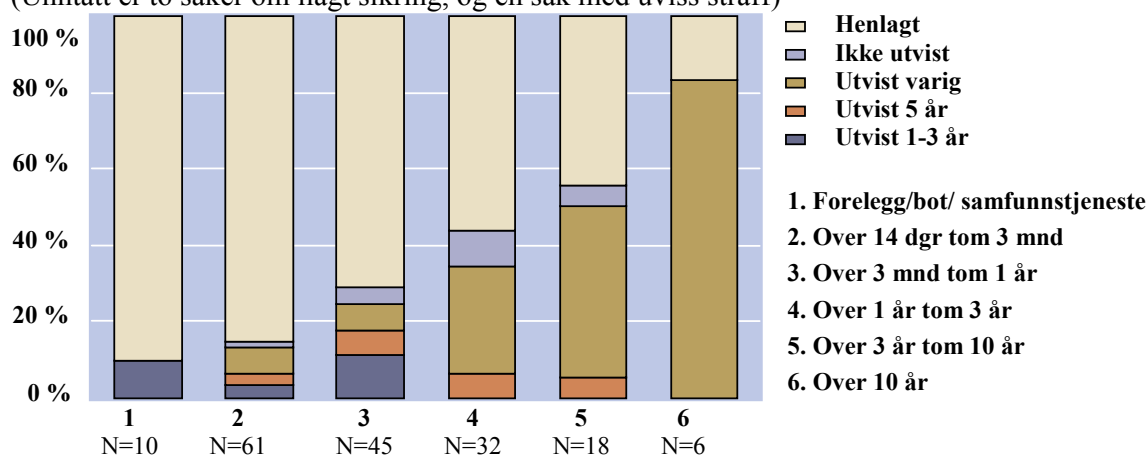
### 6.3.1 Innledning

I vårt utvalg er det 175 saker om utvisning på grunn av ilagt straff hvor utlendingen har tilknytning til Norge. Det skal mer til for å utvise en utlending med tilknytning til riket, og derfor behandles disse sakene for seg. For en nærmere redegjørelse for de enkelte sakene, se vedlegg 15, kasuistikk.

Av tilknytningssakene ble 70,5% (123 saker) henlagt, mens 25,5% endte med utvisning, hvorav 16 saker tidsbegrenset og 29 varig. Videre endte syv saker med ikke utvist i siste vedtak.

Som diagram 6.4 viser, er henleggelsesprosenten gjennomgående høy i tilknytningssakene. Selv ved idømt fengsel over 3 år til og med 10 år ender 50% av sakene enten med henleggelse eller omgjøring til ikke utvist. Det er store forskjeller fra tilsvarende diagram i avsnitt 6.2.1 om utlendinger *uten* tilknytning.

Diagram 6.5: Tilknytningssakene fordelt etter resultat og idømt straff. N=172  
(Unntatt er to saker om ilagt sikring, og en sak med uviss straff)



Vi gjennomgår sakene inndelt etter type lovbrudd. Spørsmålet er hva som skal til for å utvise utlendinger med tilknytning til riket.

### 6.3.2 Vinning

Det var 38 tilknytningssaker som dreide seg om vinningslovbrudd. Da disse sakene hovedsakelig dreide seg om lavere idømt straff vil vi i dette avsnittet dele sakene inn etter det avgjørende, nemlig utlendingens grad av tilknytning.



#### 6.3.2.1 Den store hovedregelen er at det ikke utvises

Det var 30 saker som endte med henleggelse, to med varig utvisning og seks med tidsbegrenset utvisning. Henleggelse av utvisningssak ble altså resultatet i 80% av tilknytningssakene som gjaldt vinningslovbrudd. Den store hovedregel er derfor at det ikke utvises for vinningsforbrytelser i saker der utlendingen har tilknytning.

De fleste sakene (21) gjaldt idømt fengselsstraff til og med 3 måneder, 13 saker gjaldt idømt straff over 3 måneder til og med 1 år og en sak gjaldt idømt straff på 2 år og 6 måneders fengsel. For øvrig var det en sak som gjaldt idømt bot, en som gjaldt vedtatt forelegg og en som gjaldt samfunnstjeneste. Vårt utvalg omfattet ingen tilknytningssaker med over 3 års fengselsstraff for vinningsforbrytelser, noe som vel uansett er ganske sjeldent ved vinningsforbrytelser.

Det faktum at bare en av sakene dreide seg om vedtatt forelegg, kan tyde på at det ikke opprettes utvisningssak på grunnlag av vedtatt forelegg for vinningslovbrudd i tilknytningssaker. En annen mulig forklaring kan være at politiet i saker mot personer som bor i Norge med oppholdstillatelse i større grad velger å ta ut tiltale og stille vedkommende for retten enn å avslutte saken med forelegg.

Som sagt gjelder altså de fleste sakene ilagt fengselsstraff på 1 år eller mindre. Begrunnelsene for om utlendingen blir utvist eller ikke dreier seg i all hovedsak ikke om en drøfting av hvor streng straff som er ilagt eller hvilke beløp lovbruddet dreier seg om. Det er *tilknytningen* som drøftes.

#### 6.3.2.2 Utlendinger med svakere tilknytning

Det er de sakene hvor utlendingen har en *svakere tilknytning* som ender med utvisning. Resultatet blir gjerne *tidsbegrenset* utvisning i saker hvor utlendingen *etter* at utvisningssak ble reist har fått familiemessig tilknytning til Norge gjennom ektefelle/samboer og/eller barn. Disse utlendingene har gjerne *kort botid*, som asylsøkere eller med oppholdstillatelse, for eksempel midlertidig beskyttelse, jf. utl. § 8a.

I kun en sak ble resultatet i UNE et annet enn i UDI. UNE omgjorde en varig utvisning til tidsbegrenset. Utlendingen hadde etter forhåndsvarsel giftet seg med norsk borger. Han var straffet for omfattende vinningskriminalitet. Ser vi denne saken i sammenheng med andre saker

ser det ut til at praksis ganske klart tilsier at utlendinger med kort botid, og som har fått familiemessig tilknytning etter at utvisningssak ble reist, ikke skal utvises varig for vinningslovbrudd. Dette gjelder selv om den familiemessige tilknytning kun gjelder samlivspartner, og partene ikke venter barn sammen. Det er uklart hvilken tidsbegrensning som eventuelt skal settes i disse sakene ifølge praksis. I saken vi nettopp nevnte satte UNE innreiseforbudet til 3 år. Det dreide seg om omfattende vinningskriminalitet. Andre saker endte med 2 eller 5 års utvisning.

I en sak ble det særlig fremhevet av UNE at utlendingen sto uten oppholdstillatelse på utvisningsstidspunktet. Han hadde hatt midlertidig beskyttelse men fikk i nemndas vedtak av samme dag som utvisningsvedtaket endelig avslag på søknad om asyl. UNE skrev i sitt vedtak:

*”Terskelen for å utvise utlendinger uten oppholds/arbeidstillatelse som følge av ilagt straff, i dette tilfellet fengselsstraff på 8 måneder, (...), er ikke høy.”*

Nemnda viste til at utlendingen ikke hadde søkt om familiegjening med sitt barn i Norge.<sup>107</sup> Dette var den eneste saken som endte med utvisning til tross for at utlendingen hadde barn i riket. Vedtaket ble ikke ansett uforholdsmessig ut fra vurderinger av hvilken kontakt det hadde vært mellom far og barn. Avgjørelsen synes likevel streng. Det dreide seg imidlertid om ganske omfattende vinningslovbrudd begått over et lengre tidsrom. Innreiseforbudet ble satt til 5 år.

Den ene av de to sakene som endte med varig utvisning dreide seg om en utlending med relativt svak tilknytning, sett i forhold til andre saker med tilknytning. Utlendingen var idømt 36 dagers fengselsstraff for simpelt tyveri og tre tilfeller av heleri. Han hadde tilknytning til riket idet hans ektefelle fra samme opprinnelsesland fikk innvilget oppholdstillatelse samme dag som utlendingen fikk avslag på søknad om asyl og ble utvist. UDI la vekt på at det ikke var beskyttelsesbehov som lå til grunn for ektefellens oppholdstillatelse. UDI viste til at det av denne grunn ikke var noe som tilsa at ikke ektefellene kunne bosette seg i opprinnelseslandet. De hadde kort botid i Norge, og denne var opparbeidet mens de ventet på avgjørelse i asylsaken. Det kan ikke ses bort fra at UDI har sett hen til at utlendingen var under etterforskning for flere tyverier. UDIs vedtak om varig utvisning ble ikke påklaget.

### 6.3.2.3 Utlendinger med sterk tilknytning

I sakene hvor utlendingen har *sterk tilknytning* til riket utvises det som hovedregel ikke. Familiemessig tilknytning oppstått *før* utvisningssak ble reist fører til henleggelse i en rekke saker. Flere saker blir også henlagt under henvisning til ankomst i ung alder i kombinasjon med lang botid.

Praksis gir et noe uklart bilde med hensyn til om *lang botid i seg selv* hindrer utvisning for vinningsforbrytelser. To saker hvor utlendingene hadde over 10 års botid endte med utvisning. Begge sakene ventet på behandling i UNE da vi gjennomgikk dem.

Den ene utlendingen var idømt 18 dagers betinget fengsel for bedrageri. UDI henviste til dommen, til at deler av hans opphold i Norge var ulovlig og til at han ikke hadde ektefelle eller barn i riket, og utviste ham *varig*. Den strenge reaksjonen kan forklares med at oppholdstid som er ulovlig ikke regnes som opphold som gir viktig tilknytning til Norge, idet utlendingsmyndighetene mener at utlendingen ikke har en berettiget forventning om at denne oppholdstiden tillegges vekt.

Den andre utlendingen var idømt 10 måneders fengselsstraff. Han kom til landet i 1987. Deler av oppholdet i Norge var ulovlig, da han ikke hadde oppholdstillatelse. UDI la vekt på at utlendingen var skilt og at det heleriet han var dømt for av retten ble betegnet som alvorlig, opp mot det profesjonelle. UDI satte innreiseforbudet til *5 år*. Det ser ut fra begrunnelsen ut til at innreiseforbudet ble gjort tidsbegrenset på grunn av den lange botiden. Reaksjonen er i dårlig samsvar med saken nevnt ovenfor, som dreide seg om et mindre alvorlig forhold. Praksis er altså ikke særlig konsekvent.

Inkonsekvensen kan også illustreres ved to saker som endte med *henleggelse*, til tross for at utlendingens forholdsvis lange botid var hans eneste tilknytning.

Utlendingen i den ene saken hadde 7-8 års botid, men ingen familie i Norge. Hans ektefelle var bosatt i hans opprinnelsesland. Han var idømt 21 dagers betinget fengsel for to tilfeller av heleri og bruk av falsk dokument. Saken var henlagt, fordi utvisning ville være et uforholdsmessig

---

<sup>107</sup> Når dette tillegges vekt i utlendingens disfavør er det betenkelig at forvaltningen ikke opplyser utlendingen om at han kan søke om familiegjennforening, eventuelt betrakter søknaden om asyl som en søknad om opphold uansett grunnlag.

tiltak, uten at dette var nærmere begrunnet. Utlendingen i denne saken hadde altså kortere botid enn utlendingene i de to ovenfor nevnte sakene som endte med utvisning. Han hadde imidlertid ikke perioder med ulovlig opphold, slik som de andre.

Utlendingen i den andre henlagte saken var idømt 36 dagers betinget fengsel for simpelt tyveri og tre tilfelle av naskeri. Han hadde 9-10 års botid, hadde kommet på familiegjensforening, men ble separert i 1999. Saken ble henlagt uten begrunnelse.

Etter dette vil vi anta at den saken som endte med varig utvisning er for streng, og vil bli omgjort. Videre mener vi det er holdepunkter for å si at lang botid i seg selv vil gjøre utvisning uforholdsmessig ved vinningslovbrudd. Dette gjelder imidlertid med et mulig forbehold for botid under ulovlig opphold. Med lang botid mener vi her ca 8 års botid eller mer. Ved over 20 års botid er det som vi har redegjort for i kapittel 5.5.4 ikke tvilsomt at utvisning vil være uforholdsmessig ved vinningslovbrudd.

### 6.3.3 Narkotika

Det var 60 tilknytningssaker som dreide seg om narkotikalovbrudd.

Henleggelse ble resultatet i 60% av sakene (36 saker). Videre endte 19 saker (31,5%) med utvisning, hvorav fem tidsbegrenset og 14 varig. I fem saker ble resultatet ikke utvist i siste vedtak.

#### 6.3.3.1 Over 3 års fengselsstraff

Sakene med over 3 års fengselsstraff for narkotikalovbrudd endte i stor grad med *varig* utvisning. Dette til tross for at utlendingen hadde sterk tilknytning til riket gjennom lang botid, samlivspartner og barn i riket. Det ser ut til at man her er *over en "terskel"* hvor myndighetene utviser uansett tilknytning. Praksis er imidlertid ikke helt entydig, som vi skal se nedenfor. Det finnes momenter som kan hindre utvisning. Videre er det relativt få saker å slutte fra. Det kan dessuten meget godt tenkes at grensen/terskelen egentlig går ved 4 års fengsel, eller muligens strengere. Ingen i dette materialet var ilagt straff under 4 år, og de fleste var ilagt straff mellom 6-14 år. Den forholdsvis klare terskel for når utvisning ikke er uforholdsmessig uansett tilknytning ser således ut til å ligge ved *fengselsstraff på 6 år*.

Det var åtte saker med idømt straff over 3 år som medførte varig utvisning, tre av disse var ikke endelig avgjort av UNE. Den med antatt sterkest tilknytning kom til landet 16 år gammel og hadde 18 års botid i 2001. Han var gift og paret hadde fem felles barn. Utlendingen var tidligere idømt 2 års fengselsstraff for narkotikalovbrudd og ble i 2001 varig utvist på grunnlag av en dom<sup>108</sup> for befatning med ¾ kg heroin. Denne saken var endelig avgjort. Saken ser ut til å ligge helt på grensen for når utvisning anses uforholdsmessig.

*Lang tid siden idømt straff og løslatelse, samt ingen nye straffbare forhold* ser ut til å kunne hindre utvisning, eller gjøre den tidsbegrenset, selv om den idømte straff er på over 3 års fengsel. Det er imidlertid mulig at dette bare gjelder dersom det er grunnlag for å kritisere forvaltningen for at den har brukt for lang tid på å behandle utvisningssaken. I en sak med idømt straff på 4 års fengsel ble utvisningen gjort tidsbegrenset av UNE, fordi det var gått lang tid siden utlendingen ble dømt (1997), og fordi han ikke var straffet for nye forhold etter dette. UNE satte ned UDIs varige utvisning til 5 år under særlig henvisning til at klagebehandlingen i UDI hadde tatt urimelig lang tid (over 1 år) uten at utlendingen kunne lastes for dette. I en annen sak omgjorde UNE en varig utvisning til *ikke utvist*. Begrunnelsen lignet den vi nettopp nevnte; utlendingen var straffet i 1991 (til 6 år og 6 måneders fengsel), løslatt i 1995, var ikke straffet for nye forhold og UNE nevnte dessuten at det var grunn til å tro at saken var forlagt i Justisdepartementet.

*Ankomst før fylte 12 år*, og en viss botid, ser videre ganske klart ut til å hindre utvisning, selv for strenge dommer for narkotikaforbrytelser. En sak gjaldt en utlending som kom til Norge som 10-åring og hadde 12 års botid. Han var idømt 6 års fengselsstraff. UDI fattet en prinsipiell avgjørelse om at direktoratet ikke ønsket å strekke den grensen som Høyesterett hadde lagt seg på med hensyn til ankomstaldet. Høyesterett har ikke utvist noen som har kommet til landet yngre enn 12 år.

Ingen saker i dette materialet av saker med over 3 års fengselsstraff gjaldt utlendinger med *20 års botid eller mer*. Det kan således ikke utelukkes at så lang botid vil kunne gjøre, iallefall varig, utvisning uforholdsmessig.

---

<sup>108</sup> Uvisst hvor lang fengselsstraff han var idømt, men over 3 år til og med 10 år.

### 6.3.3.2 3 års fengselsstraff

Sakene med 3 års fengselsstraff for narkotikalovbrudd gir et litt uklart bilde. Her ser det ut til at flere hensyn kan vektlegges, og at vi dermed ikke er over terskelen for når utlendinger kan utvises uansett tilknytning. En sak endte med varig utvisning, en ble henlagt på grunn av uforholdsmessighet og en ble omgjort til ikke utvist.

Utlendingen som ble *varig* utvist påklaget ikke vedtaket. Han hadde et barn i riket, men UDI mente vedtaket ikke var uforholdsmessig da han tidligere var straffet flere ganger for narkotikalovbrudd, samt legemsbeskadigelse. Det kan også ha blitt sett hen til at bare 2 år av hans over 7 år lange botid var med tillatelse.

UNE omgjorde UDIs varige utvisning til *ikke utvist* i en sak som gjaldt en utlending som var idømt 3 års fengselsstraff for innførsel av 10 kg hasj. Han kom til landet 12 år gammel og hadde 11 års botid i 2001. Han hadde sterk tilknytning til Norge gjennom ektefelle og barn og utvisningen ble omgjort etter en *bred vurdering*. Vedrørende forholdets alvor skrev UNE i sitt vedtak:

*”Fengselsstraffen ligger i det ”nedre sjikt” for hvilke saker man etter praksis kategoriserer under de alvorligste forbrytelsene. Det vises videre til at de straffbare forhold ble begått for mer enn 5 år tilbake og at klageren ikke har begått kriminalitet etter våren 1997.”*

Uttalelsen om at fengselsstraffen ligger i det nedre sjikt for hvilke saker man kategoriserer under de alvorligste forbrytelsene støtter vår slutning om at 3 års fengselsstraff for narkotikalovbrudd ligger under en slik terskel som vi har nevnt.

Den saken som ble *henlagt* dreide seg om en utlending som var tidligere straffet for legemsbeskadigelse med kniv og slagvåpen. Saken ble henlagt med henvisning til at han var 15 år ved ankomst, hadde 9 års botid og ingen gjenlevende slektninger i opprinnelseslandet.

### 6.3.3.3 Under 3 års fengselsstraff

I sakene som gjelder under 3 års fengselsstraff for narkotikalovbrudd utvises det i praksis ikke hvor utlendingen har sterk tilknytning til riket. I de sakene som ender med utvisning har utlendingen i realiteten svakere tilknytning. Av 39 saker med straff under 3 år endte ni med

utvisning, hvorav fire tidsbegrenset og fem varig. Det vil si at 77% av tilknytningssakene med ilagt straff under 3 år for narkotikalovbrudd endte med at utlendingen ikke ble utvist (henleggelse eller ikke utvist i siste vedtak). Tre av sakene som endte med varig utvisning var ikke endelig avgjort ved gjennomgåelsen. Prosenten av sakene som ikke ender med utvisning kan således være høyere.

Det fremstår som klart at utlendinger med *20 års botid eller mer* ikke kan utvises for ilagt straff under 3 år for narkotikaforbrytelser. Dette fremgår av flere henleggelsessaker, samt en sak hvor UDI selv omgjør en varig utvisning til ikke utvist etter en prinsipiell vurdering av utlendingens botid.

Videre fremstår det som klart at utlendinger med sterkt tilknytning både gjennom *nær familie i riket og over 10 års botid* ikke kan utvises på ovenfor nevnte grunnlag.

De tvilsomme sakene, som kan medføre utvisning, er saker med *rundt 10 års botid og ingen nær familie* i riket (eventuelt bare voksne søsken). Det ser imidlertid ut til at det må dreie seg om gjentatte domfellelser for alvorlige forbrytelser, for at utvisning skal være aktuelt. I to saker med slik botid utviste UDI varig. Sakene var imidlertid ikke avgjort av UNE.

Videre virker det tvilsomt hvorvidt utlendinger med *under 10 års botid og nær familie* kan utvises for idømt straff under 3 år for narkotikalovbrudd.

I de sakene UNE har behandlet, og som ender med utvisning, gir UNE i vedtaket en omfattende begrunnelse hvor en rekke momenter behandles. UNE fremhever for eksempel at botid under ulovlig opphold ikke medregnes, at familietilknytning er oppstått etter at utvisingssak ble reist eller at det har vært liten kontakt med barn i riket. Dette tilsier at ilagt straff under 3 år for narkotikalovbrudd ligger godt under en terskel for når utvisning uansett tilknytning blir resultatet. Utgangspunktet er altså at det ikke utvises i tilknytningssaker. Unntak begrunnes med at tilknytningen ikke er så sterk. Spørsmålet blir så *hva slags tilknytning som kan være for svak*, slik at utvisning kan bli resultatet.

Innreiseforbud i *2 år* ble det endelige resultatet i en sak hvor utlendingen hadde 8 års botid og ett barn i riket. UDI hadde vedtatt 3 års utvisning. Barnet ble ikke ansett avgjørende på grunn av forholdets alvor, samt at UNE la til grunn at han hadde lite kontakt med barnet. Det ble sett hen til at den idømte straffen var lav på grunn av at det gikk lang tid før saken kom opp for

domstolene. Utlendingen var idømt 90 dagers fengsel, hvorav 75 dager betinget for narkotikaovertrødelse og vold mot offentlig tjenestemann. Vedrørende forholdets alvor skriver UNE:

*”De forhold klageren er domfelt for er i utgangspunktet ikke spesielt alvorlige, noe som gjenspeiler seg i at den fengselsstraff han er idømt vesentlig er gjort betinget. Imidlertid er klageren domfelt for vold mot offentlig tjenestemann, noe som i utgangspunktet er alvorlig. Det skal i tillegg bemerkes at han er domfelt for besittelse av narkotika to ganger. Klageren har kun vært i besittelse av små mengder narkotika, og det er sannsynlig at dette er stoff til eget bruk, ikke for omsetning. Narkotikaproblemet anses som et vesentlig onde for samfunnet, som myndighetene bekjemper med de midler man har til rådighet. Ved brudd på narkotikalovgivningen kan utvisning etter utlendingsloven finne sted uavhengig av strafferammen i bestemmelsene. Dette viser at brudd på disse bestemmelsene vurderes meget strengt av lovgiver.*

*Nemnda har ved sin vurdering lagt vesentlig vekt på at klageren på ny ble domfelt i 2002. Etter nemndas oppfatning viser dette at klageren ikke har nødvendig respekt for norsk lovgivning. For å unngå kriminalitet er det viktig at myndighetene kan utvise utlendinger som gjentatte ganger viser at de ikke har den nødvendige respekt for norske lover og regler, selv om det enkeltvis er mindre lovovertrødelsler det dreier seg om.”*

Avgjørelsen er etter alt å dømme en tvilssak. Den er godt begrunnet av UNE, og det ser ut til å ha hatt betydelig vekt at utlendingen *ble dømt på ny* for narkotikaovertrødelse. Dessuten kunne muligens dokumentasjon på mer *kontakt med barnet* ført til et annet resultat.

En sak endte med at UDI omgjorde sitt eget vedtak til ikke utvist på grunn av ettårsfristen i utl. § 30 annet ledd bokstav b. Samme utlending ble imidlertid i 2002 utvist for 2 år av UDI på grunn av en ny dom. Han var straffet gjentatte ganger for narkotikalovbrudd. Det ble i vedtaket vist til at det forelå lite dokumentasjon på samvær med ett barn i Norge, og til at han hadde sittet i fengsel det meste av hennes liv. Utlendingen hadde i 2002, da han ble utvist, 15 års botid og samboer. Saken ligner den nevnt ovenfor hvor UNE satte ned innreiseforbudet fra 3 til 2 år. Utlendingen i den saken som behandles her hadde imidlertid lengre botid og samboer. Det er uvisst om denne saken er endelig avgjort.



I en sak vedtok UDI 2 års innreiseforbud. Saken var ikke avgjort av UNE da vi gjennomgikk den. Utlendingen var ilagt 1 års fengselsstraff for oppbevaring av 46 gram heroin og 30 gram hasj, samt salg av 2 gram hasj. Han hadde 4 års botid i Norge, ektefelle som han hadde to felles barn med og hun hadde særkullsbarn som han fungerte som far for. Heroinen hadde ifølge dommen uvanlig lav renhetsgrad og dette var antagelig årsaken til den forholdsvis lave straffutmålingen til tross for at det dreide seg om et ikke ubetydelig kvantum. Utlendingen var ikke tidligere straffet, men det ser ut til å ha blitt vektlagt at det ikke dreide seg om et enkelttilfelle idet utlendingen i dommen var straffet for flere enn en overtredelse. Denne saken synes svært streng og kan virke som et unntakstilfelle i praksis.

Disse tre sakene som alle medførte 2 års utvisning gjelder altså alle utlendinger med barn i riket. I de to første sakene har utlendingen relativt lang botid (8 og 15 år), men myndighetene legger til grunn at kontakten med barn i riket er liten. I den siste saken er botiden relativt kort (4 år), men utlendingen bor sammen med ektefelle og barn. Vi vet ikke det endelige resultatet i to av disse sakene. Dessuten er det snakk om få saker, som det derfor er vanskelig å trekke slutninger fra. Det ser imidlertid ut til å være relativt klart at *varig* utvisning er uforholdsmessig, idet UDI gikk inn for tidsbegrenset utvisning i 2-3 år i alle tre sakene.

#### 6.3.4 Vold

Det var 60 tilknytningssaker som dreide seg om voldslovbrudd.

Det var 45 saker som endte med henleggelse, og 13 saker som endte med utvisning, hvorav 11 varig og to tidsbegrenset. Videre var det to saker som endte med ikke utvist i siste vedtak. Henleggelsesprosenten i volds sakene er således 75%.

##### 6.3.4.1 Over 3 års fengselsstraff

Syv saker gjaldt over 3 års fengselsstraff. En sak gjaldt utvisning på grunn av straffedom i utlandet og saken er lite interessant da utlendingens tilknytning var til Sverige og ikke til Norge. To saker endte med *henleggelse*, den ene på grunn av utsendelsesvernet i utl. § 15 og den andre på grunn av at utvisning ville være et uforholdsmessig tiltak.

Fire saker endte med *varig* utvisning, hvorav en ikke var endelig avgjort av UNE. Disse fire sakene gjaldt alle straffedom for drap, med en ilagt fengselsstraff på 6 til 15 år, og alle var kommet til riket som barn (12-16 år).

Ved dom for drap virker det som om forholdet er over ”terskelen” for når en utlending kan utvises selv ved svært sterk tilknytning til Norge, som lav ankomstaldet (muligens unntatt ankomst før fylte 12 år), svært lang botid og barn bosatt i riket. Myndighetene legger ikke avgjørende vekt på hvilken kontakt det er med barn og annen nær familie, men sier indirekte at varig utvisning *ikke kan bli uforholdsmessig* på grunn av tilknytning, fordi forholdets alvor er så tungtveiende. Det er imidlertid få saker å trekke slutninger fra. Videre gjelder ingen av sakene idømt lavere straff enn *6 års fengselsstraff*. Dette er således den terskel man kan oppstille med noen grad av klarhet.

Den ene saken gjaldt en utlending som var idømt 6 års fengsel for et drap begått i affekt da han var 16 år gammel.<sup>109</sup> Da UDI og UNE behandlet spørsmålet om omgjøring av varig utvisning, i henholdsvis 2001 og 2003, hadde utlendingen opparbeidet seg svært sterk tilknytning til riket. Han hadde samboer, flere barn, var godt integrert og levde et alminnelig, lovlydig liv. Drapet ble begått i affekt i en for ham vanskelig tid ikke lenge etter at han kom til riket som asylsøker sammen med sin familie, som i stor grad var preget av fysisk og psykisk sykdom. Det kan vanskelig tenkes flere formildende omstendigheter enn i denne saken. Likevel ble altså det endelige resultatet varig utvisning. I UNE ble saken behandlet av nemndleder alene ”*da saken ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål*”, jf. vedtaket. Dette kan ha sammenheng med at det var en begjæring om omgjøring av et allerede endelig vedtak UNE behandlet. Det virker etter dette rimelig avklart at drap fører til varig utvisning uansett tilknytning og formildende omstendigheter ved det straffbare forhold. Det som svekker denne konklusjonen er imidlertid at all tilknytning i denne saken var opparbeidet etter at utlendingen var utvist. Det kan således ikke utelukkes at særdeles sterk tilknytning opparbeidet før utvisning kan stenge for varig utvisning. En sak nevnt i avsnitt 15.4.4 i vedlegg 15 åpner for denne muligheten, da den ikke er endelig avgjort av UNE.

Spørsmålet om en utlending som kom til riket *før* fylte 12 år kan utvises for drap besvares ikke av sakene i vårt materiale. Saken med ilagt fengsel over 3 år<sup>110</sup> som ble henlagt taler for at myndighetene anser ankomst under 12 år som en absolutt grense. Utlendingen i denne saken kom til riket 11 år gammel, og saken ble henlagt av denne grunn, samt 14 års botid og

---

<sup>109</sup> Saken er også nevnt i avsnitt 5.2.4.2, 5.3.3.3.1 og 5.8.3.3, samt vedlegg 15, kasuistikk, avsnitt 15.4.4.

<sup>110</sup> Vi har ikke registrert den eksakt utmålte straff i denne saken.

foreldre/søsken i riket. Utlendingen var dømt for legemsbeskadigelse med død eller betydelig skade til følge, jf. strl. § 229 tredje straffealternativ.

#### 6.3.4.2 3 års fengselsstraff

En sak gjaldt 3 års fengselsstraff for to tilfeller av legemsbeskadigelse, samt legemsfornærmelse, grovt ran og vinningslovbrudd. Utlendingen var tidligere idømt en betinget fengselsstraff og hadde vedtatt to forelegg for naskeri. Han hadde over 10 års botid og ett barn i riket. Dette hadde han imidlertid hatt lite kontakt med, ifølge de opplysningene UDI la til grunn. UDI fant derfor at *varig* utvisning ikke var uforholdsmessig, på bakgrunn av de alvorlige lovbrudd han var dømt for. Vedtaket ble ikke påklaget. Myndighetene vurderer og vektlegger her kontakten mellom utlendingen og barnet, i stedet for å hevde at forholdet er så alvorlig at utvisning kan skje uansett tilknytning. Dette taler for at terskelen for når utvisning nesten uansett tilknytning vedtas, ligger ved fengselsstraff *over* 3 år.

#### 6.3.4.3 Under 3 års fengselsstraff

Det var 40 av 49 saker med idømt straff under 3 års fengsel for voldslovbrudd, som ble henlagt. Henleggelsesprosenten er 81,5%. Hovedregelen er således at det ikke utvises på dette grunnlag i tilknytningssaker.

Det synes helt klart, på bakgrunn av flere saker, at utlendinger som *kom til riket som barn under 12 år* ikke utvises, til tross for at de er dømt for flere grove voldsforbrytelser. For eksempel ble en sak henlagt med henvisning til at dette var praksis i saker med så ung ankomstaldre.

Utlendingen kom som 11-åring, hadde like over 10 års botid og foreldre/søsken i landet. Han var idømt 2 års fengsel for voldslovbrudd, og tidligere 1 år og 8 måneders fengsel for narkotikalovbrudd. Også saker mot utlendinger som kom til riket som barn, men *etter* fylte 12 år, henlegges, til tross for alvorlige voldslovbrudd. For eksempel ble utvisningssak henlagt før forhåndsvarsel mot utlending som var idømt 2 år og 6 måneders fengsel for grovt ran, fordi han kom til landet 13 år gammel i 1991 og hadde foreldre/søsken her. Saker henlegges på grunn av lav ankomstaldre, selv om botiden i Norge ikke er mer enn mellom 3-7 år.

Videre henlegges saker hvor utlendingen har nær familie og mindre enn 10 års botid.

Syv saker endte likevel med utvisning, og vi skal se nærmere på i hvilke tilfeller utvisning kan skje. Av ulike grunner la utlendingsmyndighetene i disse sakene til grunn at tilknytningen ikke var så sterk at den hindret utvisning.

Fem saker endte med *varig* utvisning. I fire av disse sakene hadde utlendingen begått alvorlige *voldshandlinger mot sin nærmeste familie*. Den ilagte straff var fra 1 år og 2 måneders fengselsstraff til 2 år og 6 måneder, samt at den ene var ilagt 90 dagers ubetinget fengsel og 3 års sikring. Under avsnitt 5.2.4.3 har vi gjennomgått alle sakene om familievold. Vi så der at disse sakene ikke ubetinget medfører utvisning; to av syv ble henlagt, og en endte med tidsbegrenset utvisning. I tre av sakene om familievold som endte med utvisning begrunnet utlendingsmyndighetene forholdsmessigheten med at *hensynet til familien falt bort* i disse sakene, ikke med at forholdet i seg selv uansett tilknytning førte til utvisning. I den fjerde saken var begrunnelsen litt annerledes utformet. Utlendingen var vurdert utvist på bakgrunn av en dom på 2 års fengselsstraff for en rekke tilfeller av vold og trusler. Han var idømt fengselsstraff fem ganger fra 1993 til 2000. Voldslovbruddene var begått mot tidligere samboere og andre personer. Han kom til Norge 25 år gammel og hadde over 10 års botid. UNE fant at ved så alvorlige forhold som dette, grove voldshandlinger, trusler og narkotikaforbrytelser, kunne utlendingens personlige tilknytning til riket ikke være avgjørende. I vurderingen vektlegges at det er tale om omfattende, gjentatt og grov kriminalitet, mer enn hvem volden er begått mot.

I den femte saken som endte med varig utvisning var utlendingen vurdert utvist for en 6 måneders fengselsstraff for trusler og legemsbeskadigelse, samt befatning med noe narkotika. Han var straffedømt i 1997, 1999, 2000 og 2001, samt at to nye tiltalebeslutninger ble sendt UNE før saken ble avgjort der i 2002. Han kom 17 år gammel til landet og hadde 9 års botid. Hans familietilknytning var en samboer, det ser ikke ut til at de hadde vært samboere spesielt lenge.

Det ser ut til at ved *særlig omfattende, gjentatt grov kriminalitet*, som i de to sistnevnte sakene, kan det utvises varig. Har utlendingen *barn* i riket gjøres utvisningen eventuelt *tidsbegrenset*; dette til tross for at utlendingen har hatt noe begrenset kontakt med barn eller det ikke foreligger opplysninger om hvilken kontakt det er med barn. I en sak som gjaldt omfattende kriminalitet ble vedtak om utvisning omgjort til *ikke utvist* i UNE, da utlendingens forlovede gjennom 6 år ventet barn. Det ble foretatt en bred vurdering hvor en rekke hensyn ble vektlagt. Blant annet hadde utlendingen tilbud om fast arbeid. En annen sak ble omgjort til *ikke utvist* fordi utlendingen kom til riket 15 år gammel, hadde 8 års botid, var godt integrert med fast arbeid og hadde svak

tilknytning til opprinnelseslandet. Det er altså absolutt mulig å unngå utvisning for omfattende, gjentatt grov kriminalitet. Få tegn til bedring ved flere nye straffbare forhold mens utvisningssaken pågår, samtidig som utlendingen ikke har ektefelle/barn, ser ut til å gjøre varig utvisning mulig selv ved lengre botid, særlig hvis utlendingen kom til riket eldre enn 16 år og ikke er helt uten familie i opprinnelseslandet.

### 6.3.5 Sedelighet

Sedelighetssakene er så få i antall (åtte saker) at de gir et forholdsvis dårlig grunnlag for generelle slutninger om praksis. Likevel ser ut til at de i liten grad leder til varig utvisning i tilknytningssaker. Den ene saken som endte med *varig* utvisning var ikke påklaget og dreide seg i realiteten ikke om en sak med tilknytning. Utlendingen var idømt 2 år og 3 måneders fengselsstraff for voldtekt og annen vold. Han kom til landet som enslig, mindreårig asylsøker, var 17 år på gjerningstidspunktet og hadde under 1 års botid i 2001. Utlendingen hadde fått ett barn med en kvinne han var straffet for vold mot. Han hadde *ingen kontakt* med barnet.

En sak endte med *5 års* utvisning i UDI. Saken var ikke endelig avgjort av UNE da vi gjennomgikk den. Utlendingen var idømt 1 år og 6 måneders fengselsstraff for voldtekt og annen vold mot en tidligere ektefelle. Han kom til landet i 1989, men hadde likevel bare ca 7 års botid, fordi han tidligere var utvist for 2 år for narkotikaforbrytelse. Utlendingen hadde ett barn med en tidligere samlivspartner, men hadde hatt liten kontakt med dette barnet. Utvisningen ble gjort tidsbegrenset fordi han hadde ny norsk samboer og ventet barn med henne. Han fikk ikke innvilget utsatt iverksettelse og ble uttransportert, etter at barnet var født, men altså før UNE avgjorde saken. Mer enn et eksempel på sedelighetslovbrudd er denne saken et eksempel på *familievold*, jf. kapittel 5.2.4.3.

En sak endte med *2 års* utvisning. Utlendingen var idømt 8 måneders fengselsstraff for voldtekt. Han hadde 4 års botid i 2001. Det ble sett hen til at utlendingen var gift med en norsk kvinne, som var over 30 år eldre enn utlendingen. På bakgrunn av aldersforskjellen er det grunn til å tro at UDI stilte spørsmål ved ekteskapets, og dermed tilknytningens, realitet. Utlendingen hadde heller ikke særlig lang botid.

De øvrige sakene endte med henleggelse og viser at i saker med sterk tilknytning virker utvisning for sedelighetslovbrudd lite aktuelt.

En sak ble *henlagt* fordi utlendingen hadde 9 års botid, to barn med sin fraseparerte ektefelle og kom som overføringsflyktning. Han var idømt 1 år og 3 måneders fengselsstraff for utuktige handlinger i forbindelse med utøvelse av legeyrke.

En utlending var idømt 120 dagers fengselsstraff for voldtekt av en sovende, beruset kvinne. Saken ble henlagt, da utlendingen hadde 10 års botid, ett barn med en tidligere samboer og var gift.

En annen utlending var idømt like lang straff, men den var gjort betinget. Han var straffet for brudd på strl. § 193 (skaffet seg seksuell omgang ved misbruk av tillitsforhold). Videre var han tidligere straffet til 30 timers samfunnstjeneste for vinningslovbrudd. Utlendingen kom til landet 16 år gammel, hadde sin nærmeste familie her og 4 års botid. I beslutningen om henleggelse ble det feilaktig lagt til grunn at han hadde 10 års botid.

### 6.3.6 Annet

Åtte saker gjaldt andre typer lovbrudd.

En sak endte med 2 års innreiseforbud både i UDI og UNE. Utlendingen var idømt 21 dagers fengselsstraff for brudd på vegtrafikkloven. Han var tidligere straffet tre ganger for henholdsvis brudd på vegtrafikkloven, legemsfornærmelse og naskeri. Utlendingen hadde 9 års faktisk oppholdstid i Norge, men bare 1 år med tillatelse (kollektiv beskyttelse). Han hadde ingen familiemedlemmer i Norge.

Syv saker endte med *henleggelse*, hvorav fire fordi utvisning ville være uforholdsmessig. Sakene dreide seg om brudd på vegtrafikkloven, uforsiktig adferd med skytevåpen, skadeverk, trussel om ildspåsettelse og falsk forklaring. Den lengste straffen var på 120 dagers fengselsstraff. Utlendingene hadde ganske sterk tilknytning til riket gjennom ung ankomstalter og familietilknytning.

### 6.3.7 Oppsummering: One strike and out?

I "One strike" ble det presentert en "terskelteori", som går ut på at utlendingen ved lengre dommer kan ha nesten hvilken tilknytning som helst, uten at utvisning blir ansett for å være et uforholdsmessig tiltak. Dette ble beskrevet som en slags "terskel".<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Se "One strike", side 116.

”One strike” konkluderte med at ved idømt fengsel inntil 8 måneder er det, som hovedregel, et uforholdsmessig tiltak å utvise når utlendingen har oppholdstillatelse, forholdsvis lang botid, kone/samboer og barn, med særlig vekt på hensynet til barn. Vi fant at utlendinger med tilknytning som var ilagt fengselsstraff inntil 1 år i stor grad ikke blir utvist selv ved svakere tilknytning. Varig utvisning regnes som uforholdsmessig når utlendingen har barn han har kontakt med, og sakene henlegges i stor grad. Det kan i disse sakene være tilstrekkelig med 10 års botid alene for å unngå utvisning.

”One strike” konkluderte også med at ved idømt fengselsstraff over 1 år, er ikke tilknytning gjennom ektefelle og barn tilstrekkelig til at utvisning er et uforholdsmessig tiltak. (Undersøkelsen manglet eksempler på at en utlending hadde ektefelle og barn i kombinasjon med lang botid.) Dette resultatet er ikke i samsvar med våre resultater. Utlendinger med barn bosatt i Norge ble som hovedregel *ikke* utvist ved straffedommer over 1 år inntil 3 år. Unntak fra dette forekom i tilfeller der utlendingen hadde liten eller ingen kontakt med barnet, eller kontakten ikke var dokumentert. Hensynet til barn ser altså ut til i større grad å bli vektlagt i saker om utvisning på grunn av straffedom.

”One strike” viste til at det kunne gjøres unntak fra denne regelen hvis utlendingen var barnets eneste omsorgsperson. I vårt utvalg fant vi at det kan legges avgjørende vekt på barn utlendingen ikke bor sammen med, men kun har samvær med.

Terskelen for når selv sterk tilknytning ikke tillegges avgjørende vekt, synes å ligge på straffedommer over 3-4 år, når utlendingen også tidligere er straffedømt, eller ved de lengste straffene (6 år+), særlig ved drap. Det virker altså som om det skal mer enn ”one strike” til før en utlending med sterk tilknytning kan utvises.

## 7 EØS-BORGERE

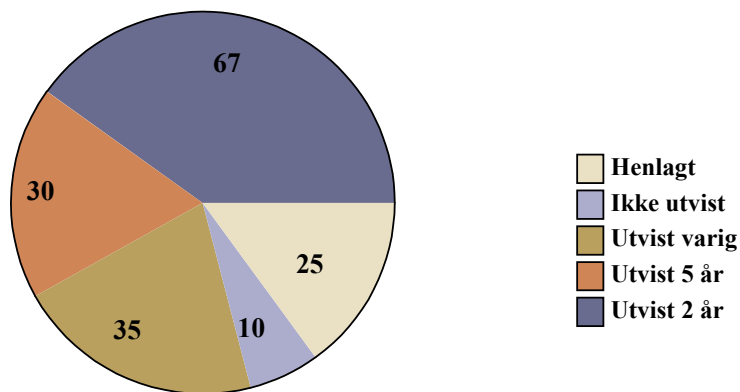
### 7.1 Innledning

EØS-borgere kan utvises med hjemmel i utl. § 58. Reglene om utvisning av utlendinger som omfattes av EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Reglene er ment å gi disse utlendingene et sterkere vern mot utvisning, i tråd med reglene om fri personflyt som følger av EØS-avtalen. Utl. § 58 ble endret i juli 2002 til også å omfatte borgere av EFTA-land. Da vi foretok vår undersøkelse, var disse borgerne imidlertid ikke omtatt. Det var fire EFTA-borgere (borgere av Sveits) i vårt utvalg, og disse utlendingene ble utvist med hjemmel i utl. § 29 c. Vi vil i det følgende gjøre rede for hva som, i følge praksis, skal til for å utvise etter utl. § 58. Først vil vi kort presentere alle sakene.

#### 7.1.1 Antall og resultat

I alt 167 utlendinger ble vurdert utvist etter utl. § 58. I 79% av sakene ble resultatet en utvisning, enten varig eller tidsbegrenset. Det var 6% (10) av sakene som ble omgjort til ikke utvist, og 15% (25) av sakene ble henlagt.

Diagram 7.1: Resultat i siste vedtak i saken. N=167

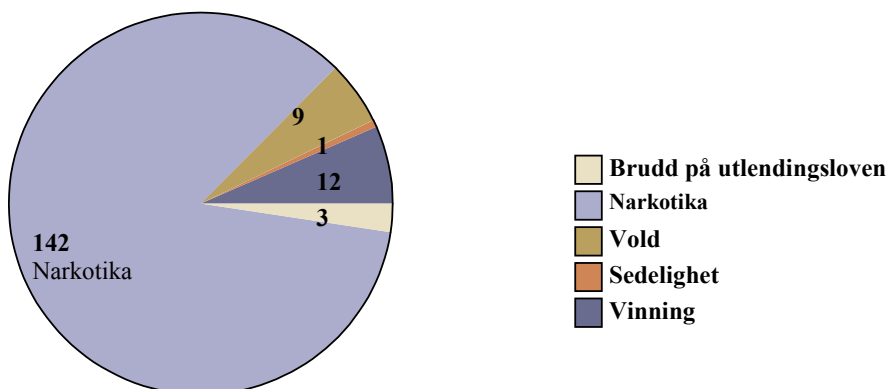




## 7.1.2 Hvorfor utvises utlendingene

EØS-borgerne ble hovedsaklig utvist på bakgrunn av ilagt straff. De langt fleste utvisningsvurderingene gjaldt narkotikarelatert kriminalitet. Hele 85% av sakene dreide seg om dette. Bare tre saker gjaldt brudd på utlendingsloven, hvorav en ble straffedømt for bruddet.

Diagram 7.2: EØS-sakene fordelt etter forbrytelsens art. N=167



## 7.2 Narkotika

### 7.2.1 Innledning

I alt 142 saker dreide seg om brudd på narkotikalovgivningen. I 126 av disse ble det fra myndighetenes side *ikke* vurdert om det forelå gjentakelsesfare. Bakgrunnen for dette var at utlendingsmyndighetene tidligere tolket utl. § 58 noe annerledes enn slik regelen er fremstilt i kapittel 3. Tolkningsendringen fant sted *etter* at de fleste av vedtakene i vårt utvalg var fattet. Avhandlingen "One strike" påpekte allerede i 1996 at praktiseringen ikke var i samsvar med EØS-avtalen. Endringen har fått store praktiske konsekvenser, da saker om narkotikalovbrudd utgjør en svært stor andel av sakene etter utl. § 58. De aller fleste sakene gjelder mindre grove overtredelser, og det er særlig i disse sakene at endringen vil få stor betydning. Vi vil i det følgende først redegjøre for praksisendringen, og deretter gjennomgå utvisningssakene.

### 7.2.2 Praksisendring

Fra 1994 til 2001 ble § 58 første ledd og andre ledd andre punktum forstått som alternative vilkår for utvisning. Som hovedregel skulle det foreligge gjentakelsesfare ved utvisning på grunn av straff, jf. § 58 andre ledd annet punktum, men første ledd ble regnet som et alternativt

utvisningsgrunnlag, der det ikke var nødvendig å vurdere om det forelå gjentakelsesfare. Det vil si at der utlendingsmyndighetene ikke hadde anledning til å utvise etter utl. § 58 andre ledd andre punktum, fordi det ikke forelå gjentakelsesfare, ble det foretatt en omsubsumering til første ledd. Myndighetene tok som utgangspunkt at selv om det ikke forelå gjentakelsesfare, kunne en EØS-borger utvises dersom hensynet til offentlig orden og sikkerhet tilsa det, jf. første ledd.

Tolkningen var særlig begrunnet i myndighetens ønske om å utvise selv ved mindre alvorlig narkotikakriminalitet, eller der en utlending dømt for alvorlig kriminalitet ikke tidligere var straffet. Tolkningen hadde støtte i lovgivers forståelse, slik den kom til uttrykk i forarbeidene<sup>112</sup> til endring av utl. § 58. Lovgivers tolkning av sak 30/77 fra EF-domstolen gikk ut på at dommen åpnet for at utvisning også kunne skje uten at det ble vurdert om det forelå forhold som tilsa at utlendingen ville begå nye straffbare handlinger, selv om dette kun skulle gjelde unntaksvis.

En utvisning etter § 58 første ledd forutsatte at vilkåret i andre ledd første punktum var oppfylt. Det måtte foreligge en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Brudd på narkotikalovgivningen og alvorlige volds- og sedelighetsforbrytelser ble regnet for å oppfylle disse vilkårene. Denne formen for kriminalitet tilsa utvisning av hensyn til offentlig orden og sikkerhet, og var regnet som en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Det ble eksplisitt uttalt i vedtak av utlendingsmyndighetene at faren for gjentakelse ikke var nødvendig å vurdere.

Vi har i samtale med UNE<sup>113</sup> fått vite at praksisendringer allerede var i gang i UNE i 2001, da det kom en uttalelse fra ESA<sup>114</sup> om at norske myndigheters praktisering av utvisningsbestemmelsen ikke syntes å være i samsvar med EØS-avtalen.<sup>115</sup> Praksisen ble antatt å være i strid med EU's rådsdirektiv 64/221/EØF art. 3. UNE jobbet da allerede med spørsmålet i forbindelse med to saker der det var fattet vedtak i Justisdepartementet. Sakene var begjært omgjort, og det var tatt ut stevning. Sakene ble omgjort av UNE. Under denne prosessen kom uttalelsen fra ESA. I en sak i vårt utvalg uttalte UNE i sitt omgjøringsvedtak:

*”Det følger av utl. § 58 første ledd, jf. uf. § 195 tredje ledd at en utvisning av EØS-borgere av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet, utelukkende skal begrunnes i utlendingens*

---

<sup>112</sup> Ot.prp.nr 58 (1995-1996)

<sup>113</sup> UNE ved Audun Berg 10.04.03.

<sup>114</sup> EFTAs overvåkningsorgan. Se EØS-avtalen art. 108, jf. lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsavtale (EØS) m.v. (EØS-loven) av 27 november 1992 nr 109, § 1.

<sup>115</sup> ESAs uttalelse av 10. januar 2001 til Kommunal- og regionaldepartementet.

*personlige forhold og at utvisning på bakgrunn av ilagt straff som hovedregel kun kan skje hvis det foreligger forhold som tilsier at utlendingen vil begå ny straffbar handling. Rettspraksis fra EU-domstolen gir også støtte for at en utvisning utelukkende på bakgrunn av ilagt straff, det vil si uten en individuell vurdering av om det foreligger gjentakelsesfare, ikke er i samsvar med Europarådets direktiv 64/221 artikkel 3. EFTA's overvåkningsorgan (ESA) har også rettet kritikk mot en slik forståelse av ovennevnte direktiv i en sak som gjaldt utvisning på bakgrunn av ilagt straff for befatning med narkotika. På bakgrunn av dette mener nemnda at det også i saker om utvisning på bakgrunn av narkotikaforbrytelser stilles et krav om fare for gjentakelse, selv om det ved narkotikalovbrudd legges til grunn en lav terskel for når det foreligger gjentakelsesfare, fordi innførsel av narkotika er en svært alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Faren for gjentakelse må forankres i personlige forhold ut over ilagt straff.”*

Tolkningen, som i følge dette vedtaket legges til grunn, er at det også i saker om narkotika må foretas en konkret vurdering av gjentakelsesfare. UNE modifierer endringen noe, ved å uttale at det ved denne typen lovbrudd skal oppstilles en annen terskel enn ved annen kriminalitet for når det foreligger gjentakelsesfare.

### 7.2.3 Praksis

Bare 7 av de 142 utlendingene hadde tilknytning til Norge, hvorav en utlending ble utvist for 5 år, to saker ble omgjort til ikke utvist og fire saker ble henlagt.

UDI begrunnet de fleste sakene om utvisning på grunn av befatning med narkotika med at dette var en trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. En mye brukt begrunnelse var:

*”Import av dette stoffet anses derfor som en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn idet norske myndigheter fører en streng narkotikabekjempende politikk.”*

I et stort antall saker ble det eksplisitt uttalt at det ikke var nødvendig å vurdere gjentakelsesfare i saker om narkotika:

*”En EØS-borger kan utvises hvis det anses å foreligge, eller kan presumeres å foreligge, en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Da norske myndigheter fører en meget streng narkotikabekjempende politikk, anses overtredelser av*

*narkotikalovgivningen, som hovedregel i seg selv, uten vurdering av gjentakelsesfare, å representere en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn.”*

#### 7.2.3.1 Utvist 2 år

I alt 64 saker endte med at utlendingen ble utvist for 2 år. Ingen av utlendingene hadde tilknytning til Norge. Det ble ikke vurdert gjentakelsesfare i noen av sakene og ingen av sakene var påklaget.

I 62 av sakene var forholdet avgjort med forelegg. De fleste sakene dreide seg om innførsel, oppbevaring eller bruk av mindre kvantum lettere narkotiske stoffer, som hasj og marihuana (cannabis). Det laveste kvantum i vårt utvalg var 0,7 gram hasj, og de aller fleste sakene gjaldt mindre enn 5 gram hasj/marihuana. Bare en sak dreide seg om mer enn 10 gram hasj. En sak gjaldt en liten mengde amfetamin og en sak en brukerdose heroin.

En utlending jobbet for et norsk firma i Nordsjøen og UDI uttalte:

*”Det er i vurderingen sett hen til at utvisningen og innreiseforbudet vil ha store yrkesmessige konsekvenser for utlendingen, men dette har ikke blitt tillagt avgjørende vekt.”*

Utlendingen hadde innført 4 gram hasj.

Tre utlendinger hadde tilbud om fast arbeid i Norge. Dette ble ikke tillagt vekt. Utlendingene hadde innført henholdsvis 3,9 gram hasj, 5 gram marihuana og 14 gram hasj. Sistnevnte fikk en mild reaksjon, etter hva som synes å være praksis. Det er mulig at tilbudet om arbeid likevel ble tillagt vekt, uten at dette kom frem av vedtaket. En utlending arbeidet som flyvert, og reiste derfor mye til Norge. Dette ble ikke tillagt vekt.

En utlending var gift med en norsk statsborger som var bosatt i utlendingens hjemland. Denne tilknytningen til Norge var ikke tilstrekkelig for å unngå utvisning. Utlendingen hadde innført 1,9 gram hasj. En annen utlending anførte i tilsvaret at de 3,2 gram hasj hun hadde innført, var til lindring av plager ved astma og epilepsi. Dette ble heller ikke tilagt særlig vekt.

To utlendinger var ilagt fengselsstraff. Den ene av disse var idømt 2 års fengselsstraff for å ha innført 2008 ecstasytabletter. Utlendingen var skilt fra en norsk kvinne som han ønsket å opprettholde kontakten med. Forholdet til hans tidligere ektefelle ble ikke vurdert av UDI. I den andre saken var utlendingen idømt 3 års fengselsstraff for innførsel av 15 kilo hasj. Han hadde ingen tilknytning til Norge. I begge disse sakene synes utvisning i 2 år å være en mild reaksjon, men vi fant ingen nærmere forklaring på dette.

#### 7.2.3.2 Utvist 5 år

Det var 26 utlendinger som ble utvist for 5 år. Ni av sakene var avgjort med vedtatt forelegg, mens 17 utlendinger var idømt fengselsstraff under 3 måneder. Det var 12 utlendinger som var utvist for å ha innført mellom 15 og 20 kilo khat, hvorav 10 var idømt fengselsstraff på under 3 måneder. En utlending ble utvist for 5 år for innførsel av 28 kilo khat. En annen utlending som hadde innført samme kvantum ble varig utvist. Det var ingenting som skulle tilsi ulik behandling av disse to sakene.

Åtte utlendinger var utvist for befatning med mellom 13 og 20 gram hasj eller marihuana. En utlending var utvist for befatning med 5 gram marihuana og en med 1,4 gram hasj. I disse to sistnevnte sakene synes 5-årig utvisning strengt. En utlending ble utvist for innførsel av 0,4 gram kokain. To utlendinger ble utvist for befatning med 26 og 30 gram hasj.

To av sakene ble påklaget, hvorav en ikke var endelig avgjort. Den endelig avgjorte saken gjaldt en utlending som hadde innført 20 kilo khat, og var for dette dømt til 20 dager betinget fengsel. Utlendingen hadde 6 års botid i Norge, hadde vært arbeidsledig de siste to årene, og ønsket å gifte seg med sin norske kjæreste, som han hadde vært sammen med en lengre periode. Utlendingen var hardt skadet etter en trafikkulykke, og uføregrad og erstatning var ennå ikke fastsatt. UDI utviste utlendingen uten å vurdere gjentakelsesfare. I klagen ble det, i tillegg til ovenfornevnte tilknytning og helseproblemer, anført at det straffbare forhold var svært lite, særlig sett hen til den utmålte straffen. UNE viste til en vandelsattest fra utvisningslandet, som viste at utlendingen gjennom mange år hadde begått straffbare handlinger, og konkluderte på bakgrunn av dette med at det forelå gjentakelsesfare. Utlendingen var ikke tidligere straffedømt i Norge. Forholdet til kjæresten ble tillagt liten vekt, da hun ikke var regnet som nærmeste familie. UNE påpekte også at de ikke anså 6 år for å være en spesielt lang botid, og at han hadde hatt et kort yrkesliv i Norge. Ulykken var heller ikke til hinder for utvisning.

### 7.2.3.3 Utvist varig

Det var 34 utlendinger som ble varig utvist. Av disse var syv saker avgjort med vedtatt forelegg, 14 utlendinger var idømt fengselsstraff til og med 3 måneder, seks utlendinger fra 3 måneder til og med 1 år, fem utlendinger over 1 år til og med 3 år og to utlendinger var idømt over 3 års fengselsstraff. En av disse sakene ble omgjort etter at undersøkelsen fant sted, og saken er derfor behandlet under sakene som endte med ikke utvisning.

I alt 14 utlendinger ble utvist for befatning med mellom 20 og 45 kilo khat. Åtte utlendinger ble utvist for befatning med hasj eller marihuana. De laveste kvantum var på 22,9 og 29 gram marihuana. Tre utlendinger ble utvist for befatning med 4, 10 og 18 gram heroin. Det fremgikk at varig innreiseforbud er praksis ved enhver form for ulovlig innførsel av heroin. Ellers dreide sakene seg om kokain, amfetamin og ecstasy-tabletter.

I tre saker ble det vist til gjentakelsesfare. I den ene saken, som dreide seg om innførsel av 35 kilo khat, uttalte UDI:

*”Ut fra det straffbare forholdets alvorlige karakter og omfang, foreligger det forhold som kan tilsa at utlendingen vil begå ny straffbar handling.”*

Utlendingen var ikke tidligere straffedømt. I en sak som dreide seg om innførsel av 34 kilo khat ble det gitt uttrykk for det samme. Heller ikke denne utlendingen var tidligere staffet. Det ble altså fra UDIs side konstatert gjentakelsesfare kun med utgangspunkt i det straffbare forholdet. I den tredje saken ble det vist til at utlendingen tidligere var straffedømt i Tyskland.

To saker var påklaget, men ikke endelig avgjort. I den ene av sakene var det uttrykkelig sagt, fra UDIs side, at det ikke var nødvendig å vurdere gjentakelsesfare. I klagen ble det anført at det ikke forelå gjentakelsesfare, da utlendingen ikke tidligere var straffedømt. Utlendingen hadde sin far og flere andre slektninger bosatt i Norge.

### 7.2.3.4 Ikke utvist

Ni saker endte med at utlendingen ikke ble utvist etter klage. I tillegg vil vi i dette avsnittet redegjøre for en sak der UNE fattet vedtak om omgjøring etter vår undersøkelse. Bare 13 saker om narkotika ble påklaget, hvorav ni altså ble omgjort. Samtlige åtte utlendinger som var utvist for 2 år og klaget på vedtaket, fikk medhold i klagen. I tillegg ble en 5-årig utvisning omgjort. To

påklagede varige og en 5-årig utvisning var ikke endelig avgjort (en av de varige utvisningene ble etter vår undersøkelse omgjort til ikke utvist). Det gjenstår da en påklaget 5-årig utvisning, der utlendingen ikke fikk medhold i sin klage. I tre saker omgjorde UDI sitt eget vedtak til ikke utvist.

Samtlige seks saker som ble omgjort av UNE, ble omgjort fordi det ikke forelå gjentakelsesfare. Utlendingene var straffet for befatning med mellom 0,8 og 4,6 gram hasj eller marihuana, og ingen var tidligere straffedømt. I en sak uttalte UNE:

*”Vilkåret for utvisning av EØS-borger etter utl. § 58 annet ledd er at det foreligger eller antas å foreligge personlige forhold som innebærer en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Utvisning på grunnlag av idømt straff kan som hovedregel bare skje når det foreligger forhold som tilsier at utlendingen vil begå ny straffbar handling. En utvisning basert på allmennpreventive hensyn uten å vurdere konkret fare for at utlendingen vil begå nye straffbare forhold kan ikke anses for å være i samsvar med EU`s rådsdirektiv 64/221 artikkel 3.”*

Utlendingen hadde påberopt at han benyttet hasjen mot søvnproblemer, og at han arbeidet i et firma der han var ansvarlig for utviklingsavdelingen i Norge. Utvisningen ble omgjort på bakgrunn av at vedtaket var uforholdsmessig, og fordi det ikke forelå gjentakelsesfare. Manglende gjentakelsesfare var begrunnet i utlendingens forhold til narkotika (ikke rusavhengig), og at han ikke var tidligere straffet.

I en annen sak uttalte UNE:

*”Det foreligger ikke opplysninger om at klageren tidligere er ilagt straff for narkotikaforbrytelser eller andre forbrytelser. Det er heller ikke opplyst at klageren har et avhengighetsforhold til narkotiske stoffer eller ellers bruker narkotiske stoffer jevnlig. På bakgrunn av dette mener nemda at det ikke er holdepunkter for at klageren vil begå nye straffbare handlinger.”*

I en sak, der utlendingen hadde forsøkt å innføre 4,5 gram hasj til eget bruk, uttalte UNE at det hadde formodningen mot seg at han ikke hadde hatt befatning med stoffet tidligere. Utlendingen hadde gjemt stoffet i en sko, og innførselen var klart forsettelig. Nemnda mente at disse forholdene kunne tale for at det var en viss gjentakelsesfare, men at denne ikke fremsto som

tilstrekkelig reell og påregnelig til å kunne begrunne utvisning. Nemnda påpekte at det ikke var sannsynliggjort at utlendingen var avhengig av narkotika eller brukte stoffet ofte.

Den saken som ble omgjort etter at vår undersøkelse fant sted, gjaldt en varig utvisning på bakgrunn av en dom på 2 år og 6 måneder for innførsel av 52 023 tabletter med diazepam. Det var altså snakk om et langt mer alvorlig forhold enn i sakene nevnt ovenfor. Utlendingen ble i første instans utvist uten at det ble vurdert gjentakelsesfare, og det ble klaget blant annet på bakgrunn av dette. UDI viste til at det straffbare forhold utgjorde en aktuell trussel mot grunnleggende samfunnshensyn, da det var tale om innførsel av et betydelig kvantum narkotika, og til at allmennpreventive hensyn talte for utvisning. UNE skrev i sitt vedtak:

*”Nemnda legger til grunn at det i herværende sak må stilles krav til en begrunnet gjentakelsesfare for å begrunne utvisning. Nemnda bemerker at kravet til gjentakelsesfare har sammenheng med EØS/EU-rettens prinsipp om å tilrettelegge for mest mulig fri bevegelse av mennesker mellom EØS/EU-landene. Kravet til gjentakelsesfare må derfor ha et reelt innhold, og bygge på mer enn den omstendighet at klageren er ilagt en straffereaksjon.*

*Nemnda anser at dette vilkåret ikke er oppfylt ut fra de foreliggende opplysninger. Det foreligger ikke opplysninger om at klageren tidligere er ilagt straff for narkotika- eller andre forbrytelser. Det er i dommen av (...) påpekt at klageren har hatt et betydelig rusproblem. Helheten i forholdet kan derfor tale for at det er en viss gjentakelsesfare i forhold til ny smugling, erverv og bruk av stoffet i Norge. Nemnda mener likevel at faren ut fra de foreliggende opplysninger ikke fremstår som tilstrekkelig reell og påregnelig til at den kan begrunne en utvisning.”*

Det var altså ikke tilstrekkelig for å kunne konstatere gjentakelsesfare at utlendingen hadde innført et betydelig kvantum narkotika, var idømt en lengre fengselsstraff og hadde narkotikaproblemer.

De tre sakene der UDI omgjorde sitt eget vedtak, var begrunnet i at vedtak om utvisning var et uforholdsmessig tiltak. I den ene saken kom det etter utvisningsvedtaket frem at utlendingen hadde sin mor og to søsken bosatt i Norge. Utlendingen hadde innført 0,6 gram amfetamin, og ble i første instans utvist for 5 år. En annen sak ble omgjort med bakgrunn i at utlendingen hadde bodd i Norge fra han var 4 til han var 19 år gammel, og hadde sin nærmeste familie bosatt i



Norge. Utlendingen hadde innført 1,1 gram hasj og ble utvist for 2 år. I den siste saken ble utlendingen i første instans utvist for 2 år med hjemmel i utl. § 30. Utlendingen var dømt til 45 dager betinget fengsel for oppbevaring av veksthormoner. Han hadde 10 års botid, var samboer med en norsk kvinne, og hadde en 4 år gammel sønn fra sitt tidligere ekteskap med en norsk borger. Utlendingen og sønnen hadde, i følge barnets mor, god kontakt og mye samvær. UDI la vekt på forholdet til barnet, men valgte likevel å utvise. Det ble feilaktig lagt til grunn at utlendingen hadde flyttet til utvisningslandet. Vedtaket ble omgjort med bakgrunn i at utl. § 58 var antatt å gi et sterkere vern mot utvisning enn utl. § 30.

#### 7.2.3.5 Henlagt

Ni saker endte med henleggelse. Sju henleggelse var begrunnet i lang saksbehandlingstid og i to saker ville et vedtak om utvisning vært et uforholdsmessig tiltak. En utlending var straffet for besittelse av 0,6 gram hasj, og det ble lagt vekt på at utlendingen var på et oppdrag for tysk tv. En annen utlending var straffet for besittelse av 2 ecstasytabletter. Han hadde tidligere vært gift med en norsk kvinne, og hadde bodd en periode i Norge.

### 7.2.4 Oppsummering

#### 7.2.4.1 Grenser

Det fremgikk temmelig klart av praksis at UDI utmålte innreiseforbudets lengde i narkotikasaker etter en standard skala.

Når det gjelder befatning med hasj fant vi at reaksjonen som hovedregel var slik:

0,5 – 10 gram hasj	Utvist 2 år
10 – 20 gram hasj	Utvist 5 år
Over 20 gram hasj	Utvist varig

Figur 7.1: Grenser for innreiseforbud ved befatning med hasj.

Når det gjelder befatning med khat fant vi at reaksjonen som hovedregel var slik:

15 – 20 kilo khat	Utvist 5 år
20 – 45 kilo khat	Utvist varig

Figur 7.2: Grenser for innreiseforbud ved befatning med khat.

Når det gjelder befatning med heroin fant vi at reaksjonen som hovedregel var varig utvisning, til tross for svært lavt kvantum. Et tilfelle av besittelse av en brukerdose førte til utvisning i 2 år.

Noen få saker var ikke i samsvar med disse grensene, og i grensetilfellene falt sakene noe ulikt ut.

Det er uvisst om disse grensene fremdeles vil gjelde når myndighetene oppretter utvisningssak også etter praksisendringen. Det er grunn til å tro at det i langt mindre grad vil opprettes utvisningssak ved befatning med mindre kvantum hasj eller marihuana.

#### 7.2.4.2 Gjentakelsesfare – hva innebærer praksisendringen?

Som nevnt ovenfor, i redegjørelsen for praksisendringen, uttalte UNE i en sak at det skal legges en annen terskel til grunn for vurdering av gjentakelsesfare ved brudd på narkotikalovgivningen. Denne terskelen skal være lav. De fleste av omgjøringene vi har sett fra UNE gjaldt små kvantum av cannabis. Det var her antatt at det dreide seg om narkotika til eget bruk, og ikke til salg. I disse sakene blir spørsmålet om gjentakelsesfare et spørsmål om utlendingens rusavhengighet eller hvor hyppig stoffet blir brukt. UNE la til grunn at til tross for at man måtte anta at utlendingen tidligere benyttet cannabis jevnlig, kunne det ikke legges til grunn at utlendingen var rusavhengig.

Et spørsmål blir hvordan denne argumentasjonen vil forholde seg ved andre typer narkotiske stoffer, som er mer vanedannende. Ved innførsel av en brukerdose heroin, vil nettopp det at stoffet er til eget bruk indikere rusavhengighet, og dermed en viss gjentakelsesfare.

Ved befatning med større kvantum narkotika, som ikke er beregnet for eget bruk, blir spørsmålet om den forbryterske vilje (vinnings hensikt), som lovbruddet kan sies å indikere, i seg selv er tilstrekkelig for å kunne konstatere at det foreligger gjentakelsesfare, til tross for at utlendingen er tidligere straffet. UDI uttalte i to saker, som gjaldt 34 og 35 kilo khat, at disse forholdene var alvorlige nok i seg selv til å kunne konstatere gjentakelsesfare. Disse sakene indikerer at når kvantumet går over en viss terskel er det verken nødvendig med tidligere straffbare forhold eller rusavhengighet for å kunne konstatere gjentakelsesfare. Dette kan være i samsvar med det UNE mener med "lav terskel" for gjentakelsesfare.

UNE påpekte i en omgjørings sak at forsettelig innførsel av 4,5 gram hasj kunne tale for at det var en *viss gjentakelsesfare*, men at den ikke var tilstrekkelig reell og påregnelig. Dette kan være et uttrykk for den omtalte ”lave terskelen”. Imidlertid *omgjorde* UNE senere en sak som gjaldt en *betydelig mengde narkotika*. I denne saken var utlendingen idømt en lengre fengselsstraff, mens sakene der UDI mente de straffbare forholdene var tilstrekkelige for å konstatere gjentakelsesfare var avgjort med forelegg. Dette tyder på at saken UNE omgjorde på grunn av manglende gjentakelsesfare var langt mer alvorlig, enn de sakene der UDI konkluderte med at gjentakelsesfare forelå. Vårt inntrykk er at praksis i UDI og UNE ikke er i samsvar. UNEs uttalelse om en ”lav terskel” må sees i sammenheng med uttalelsen i samme vedtak om at faren for gjentakelse *må* forankres i personlige forhold ut over ilagt straff. I de to nevnte sakene der UDI konstaterte at det forelå gjentakelsesfare, var dette gjort utelukkende på bakgrunn av den ilagte straffen for innførsel av khat, uten vurdering av personlige forhold hos utlendingene. Denne tolkningen fremstår å være i strid med UNEs tolkning. Vi er usikre på om disse vedtakene ble fattet før eller etter UNEs praksisendring. Ble de fattet før endringen, vil vi gå ut i fra at utlendingene i dag ikke ville ha blitt utvist, uten at det kunne konstateres å foreligge gjentakelsesfare forankret i annet enn narkotikainnførselen. UNEs nye tolkning av utl. § 58 må forstås slik at det, uavhengig av type narkotisk stoff og kvantum, ikke kan utvises om ikke også andre forhold, som rusavhengighet og andre straffbare forhold, tilsier at det foreligger gjentakelsesfare.

#### 7.2.4.3 Forholdsmessighetsvurderingen

Det legges liten, om ingen, vekt på at utlendingen har tilbud om arbeid i Norge, eller at en utvisning på annen måte forhindrer utlendingens arbeid. Tvert i mot har vi sett at det legges vekt på at det må reageres strengt mot utlendinger som krysser den norske grensen i forbindelse med sitt arbeid og innfører narkotika. En sak ble imidlertid henlagt på grunn av utlendingens arbeidssituasjon. Heller ikke 6 års botid og kjæreste i Norge gjorde utslag i utlendingens favør.

Myndighetene reagerte med varig utvisning også i saker der det kun var reagert med vedtatt forelegg. At en sak er avgjort med forelegg kan indikere at det straffbare forhold ikke er særlig alvorlig. På bakgrunn av dette kan det virke som om politi og utlendingsmyndighet vurderer forholdets alvor ulikt, når UDI reagerer med varig utvisning. På den andre side kan vedtatt forelegg være en praktisk avgjørelsessmåte ovenfor utlendinger, til tross for at forholdet regnes

for å være svært alvorlig. Sakene kan på denne måten avgjøres hurtig, og utlendingen uttransporteres.<sup>116</sup>

### 7.3 Vold og sedelighet

Ti utlendinger ble vurdert utvist på bakgrunn av volds- og sedelighetsforbrytelser, hvorav tre utlendinger hadde tilknytning til Norge. Bare en av sakene endte med utvisning. Utlendingen ble utvist for 2 år. Han var idømt 120 dager ubetinget fengsel for flere tilfeller av trusler. Dette var en fellesstraff med en tidligere betinget dom for legemsfornærmelse med særlig farlig redskap (knust flaske). I tilsvaret anførte utlendingen at voldsepisoden skyldtes at han følte seg truet, og at truslene skyldes misforståelser og språkproblemer. Det ble, på bakgrunn av dommene, lagt til grunn at sjansene var store for at utlendingen ville begå nye voldshandlinger. Det ble antakeligvis siktet til at han i dommene ble omtalt som en person i psykisk ubalanse, selv om det her ble benyttet som en formildende omstendighet.

En 2-årig utvisning ble omgjort til *ikke utvist* i UNE. Utlendingen hadde vedtatt et forelegg på 5000 kroner for forstyrrelse av den offentlig ro og orden (bråk og håndgemeng). UDI antok at det forelå gjentakelsesfare, men det eneste i saken som kunne indikere dette var at utlendingen hadde åtte uoppgjorte straffbare forhold registrert i politiets straffesaksregister. Det fremkom i klagen at utlendingen hadde to barn bosatt i Norge, som han hadde samvær med, og at han bodde og arbeidet i Norge. UNE påpekte at saken var svært dårlig utredet, men også at det ikke forelå gjentakelsesfare, slik at vilkårene for utvisning ikke var tilstede. UDIs vedtak ble opphevet, og UNE ba UDI om å behandle saken på nytt. I UDIs nye vedtak var det fremdeles ikke vurdert gjentakelsesfare, og UDI uttalte: "*Lovens objektive vilkår for utvisning er til stede, jf. vedtatt forelegg.*" UDI vedtok ikke å utvise utlendingen, fordi utvisningen ville være et uforholdsmessig tiltak overfor hans nærmeste familie.

De resterende åtte sakene endte med *henleggelse*. Tre saker ble henlagt på grunn av lang saksbehandlingstid. Fire saker ble henlagt fordi de *objektive vilkår* for utvisning ikke var til stede. I tre av disse sakene var begrunnelsen at det ikke forelå *gjentakelsesfare*. Utlendingen i den ene saken var dømt til 36 dager betinget fengsel for trusler og løsgjengeri, og var tidligere dømt for vold. Bakgrunnen for at den siste dommen ble gjort betinget, var at han var under behandling for alkoholavhengighet med antabus. Det ble lagt til grunn at gjentakelsesfaren var liten dersom han ble kurert for sitt alkoholproblem, men stor dersom han igjen drakk alkohol. I en annen sak kunne det ikke konstateres gjentakelsesfare, fordi dommen var nesten 2 år gammel,

---

<sup>116</sup> Se kapittel 6.2.3.

og utlendingen verken før eller etter var straffedømt. Utlendingen anførte i muntlig tilsvar at voldsepisoden var et mistak og ikke ville gjenta seg. Han var dømt til 90 dager betinget fengsel. I den tredje saken var utlendingen tredjelandsborger, men gift med en EØS-borger bosatt i Norge. Det var drøftet i saken om man skulle benytte utl. § 58 eller § 29 c som hjemmel, men UDI valgte å legge det sterkere vern i utl. § 58 til grunn.<sup>117</sup> Utlendingen var dømt til 18 dager ubetinget fengsel for trussel og legemsfornærmelse. Hans kone, hennes særkullsbarn og eget særkullsbarn var bosatt i Norge.

En sak ble henlagt fordi utvisning ville være et *utforholdsmessig tiltak*. Utlendingen var dømt til 120 dager fengsel for legemsbeskadigelse. Han var tidligere ilagt bot for legemsfornærmelse. Utlendingen hadde jevnlig og mye samvær med sin 9 år gamle norske sønn. Han hadde utdannet seg i Norge og hadde 10 års botid. Utlendingen anførte også at volden var utøvd etter provokasjon under hans arbeid som dørvakt. Saken ble henlagt på bakgrunn av at det var lenge siden det straffbare forholdet (5 år), og av hensyn til sønnen.

Det er få saker som gjelder EØS-borgere som vurderes utvist for volds- og sedelighetslovbrudd. Av den grunn er det vanskelig å trekke generelle slutninger. Det ser imidlertid på bakgrunn av praksis ut til at en tidligere straffedom og 120 dager fengsel er tilstrekkelig for å konstatere gjentakelsesfare. Det blir lagt vekt på at rehabilitering, ved rusavhengig vold, kan føre til at faren for gjentakelse forsvinner. Andre momenter som taler *mot* at det foreligger gjentakelsesfare er at det er lenge siden det straffbare forhold ble begått og at utlendingen verken før eller etter dommen har begått straffbare handlinger. Når det gjelder tilknytning kan det legges avgjørende vekt på hensynet til utvistest barn, selv om utlendingen er idømt fengselsstraff for vold, og tidligere har begått en voldshandling.

#### 7.4 Vinning

Det var 12 EØS-borgere som ble utvist for vinningslovbrudd. To saker endte med utvisning i 2 år. En utlending var tatt for 24 butiktyverier de siste 2 årene. Han hadde vedtatt 12 forelegg, og var tidligere bortvist. De mange forholdene førte til at det ble antatt å foreligge gjentakelsesfare. Den andre utlendingen var ilagt forelegg på 5000 kroner for å ha innført 208.000 kroner uten å gi melding om det ved innreise til Norge. Det ble ikke vurdert om det forelå gjentakelsesfare.

---

<sup>117</sup> Se vedlegg 9.

Fire utlendinger ble utvist for 5 år. En utlending hadde vedtatt forelegg for tyveri. Han var tidligere utvist fra Norge på grunn av tyverier, og hadde i tillegg brutt dette innreiseforbudet. En utlending hadde vedtatt forelegg for å ha stjålet varer til en verdi av 14.000 kroner. Det var ikke foretatt vurdering av gjentakelsesfaren.

En utlending var dømt til 8 måneder fengsel for flere tyverier, legemsbeskadigelse, bedrageri, fyllekjøring og besittelse av heroin. En annen utlending var dømt til 30 dagers betinget fengsel for 6 naskerier. Han var tidligere dømt til 120 dager fengsel for et stort antall tyverier. I begge disse sakene ble fare for gjentakelse konstatert på bakgrunn av antallet lovovertridelser, men også på grunn av at utlendingene ikke hadde fast bopel eller arbeid og var narkomane. UNE uttalte i den ene saken:

*”Hans kriminelle fortid, det store antallet straffbare forhold han er dømt for samt narkotikamisbruk, tilsier samlet sett at vilkåret om at det må foreligge gjentakelsesfare er oppfylt.”*

I den andre saken hadde utlendingen tilknytning til Norge gjennom 11 års botid. Han ble likevel regnet for å ha svak tilknytning, da de fleste av hans kontakter var i rusmiljøet. Det var usikkert om utlendingen var under rehabilitering, og dette ville i tilfelle kunne tillegges stor vekt. En vellykket rehabilitering kunne føre til at det likevel ikke forelå gjentakelsesfare.

En utlending ble varig utvist. Utlendingen var idømt fengsel i 4 år, hvorav 3 år var gjort betinget, for pengefalsk. Han var tidligere ustraffet, og det var ikke vurdert om det forelå gjentakelsesfare.

Fem saker endte med *henleggelse*. En utlending hadde vedtatt et forelegg på 10.000 kroner for bedrageri. Utlendingen var ikke tidligere straffedømt. UDI skrev i sin beslutning at straffesaken ikke var av en slik *art* at det kunne utvises, jf. utl. § 58 andre ledd. Det er usikkert om det her ble siktet til forholdsmessigheten eller til gjentakelsesfaren. Det kan tenkes at UDI siktet til at bedrageri ikke kan føre til utvisning av EØS-borgere, fordi kriminaliteten ikke innebærer noen trussel mot grunnleggende samfunnshensyn, jf. utl. § 58 andre ledd første punktum, men dette er uklart. En annen utlending var dømt til 30 dager fengsel i Danmark for bedrageri, og saken var ikke tilstrekkelig grunnlag for utvisning. Utlendingen var tidligere utvist for 2 år for flere bedragerier og tyverier. En utlending var dømt til 40 dager betinget fengsel for brudd på tolloven, og saken ble henlagt uten begrunnelse.

Også her har vi for få saker til at det kan trekkes bastante, genereller slutninger. Når det gjelder vurdering av gjentakelsesfaren, fremstår det likevel som ganske klart at det skal være relativt stor grad av gjentakelse av kriminelle forhold, før det kan konstateres gjentakelsesfare. Er vinningslovbruddet knyttet til rus øker det faren for gjentakelse at utlendingen fremdeles er rusavhengig. Det kan ut fra dette slutes at faren for gjentakelse kan bortfalle om utlendingen gjennomgår rehabilitering. Når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen var 11 års botid ikke tilstrekkelig tilknytning til å gjøre et vedtak om utvisning uforholdsmessig når utlendingen var dømt for et stort antall tyverier og naskerier. Tilknytningen var svekket på grunn av tilknytning til ”feil” miljø.

## 7.5 Brudd på utlendingsloven

Bare tre EØS-borgere ble vurdert utvist for å ha brutt utlendingsloven, og bakgrunnen for dette er sannsynligvis at reglene i utlendingsloven gir EØS-borgere utstrakt anledning til å ta opphold og arbeid i Norge.

Samtlige saker ble henlagt. En utlending var dømt til 21 dagers fengsel for medvirkning til ulovlig innreise for tre kvinner, men retten fant det ikke bevist at utlendingen hadde hatt vinningshensikt eller at det dreide seg om organisert virksomhet, jf. utl. § 47 tredje ledd. En utlending hadde kommet til Norge som 6-åring, og både hans norske mor og hans far var bosatt i Norge. Utlendingen hadde ikke bodd i utvisningslandet siden han var 6 år, kunne verken skrive eller lese utvisningslandets språk og i liten grad snakke språket. Da utlendingen var 18 år fikk han arbeidstillatelse, men glemte å fornye den. Han ble vurdert utvist på bakgrunn av ulovlig opphold i 1 år og 8 måneder. I en sak hadde utlendingen ikke søkt om nødvendig arbeidstillatelse etter utl. § 51, og hadde dermed arbeidet ulovlig i bortimot 1 år. Han hevdet at han ikke var klar over at han måtte søke om tillatelse. Saken ble henlagt på bakgrunn av sikker praksis om at EØS-borgere ikke kan utvises selv om de ikke har nødvendig tillatelse etter utl. § 51, så lenge de innfrir vilkårene for tillatelsen.

## 7.6 Oppsummering

### 7.6.1 Gjentakelsefare – ulike terskler

Hva ligger det så, ifølge norske utlendingsmyndigheter, i at det foreligger forhold som kan tilsi at utlendingen vil begå en ny straffbar handling? Når foreligger gjentakelsesfare?

Vurderingen av når det foreligger gjentakelsesfare er ulik for de ulike typene lovbrudd. Ved brudd på *narkotikalovgivningen* skal terskelen, i følge UNE, være lav, men det kan virke som om UDI setter terskelen lavere enn det UNE legger opp til. UNE omgjorde selv en sak der utlendingen hadde innført en betydelig mengde narkotika og hadde hatt rusproblemer. Det kan derfor stilles spørsmålstegn ved om UNE *i praksis* virkelig har satt terskelen lavere for når det kan konstateres gjentakelsesfare ved narkotikalovbrudd enn ved utvisning på grunn av voldskriminalitet. Vi viser for øvrig til avsnitt 7.2.4.2.

Ved utvisning på grunn av *vold* er det tilstrekkelig at utlendingen en gang tidligere er dømt for voldskriminalitet. Ingen i vårt utvalg hadde begått svært alvorlig voldskriminalitet, som drap, og det er derfor vanskelig å konkludere i forhold til om det også ved voldskriminalitet kan konstateres gjentakelsesfare når en utlending ikke tidligere er straffet. Siden mange alvorlige voldsepisoder er begått i affekt og som et engangstilfelle, kan det argumenteres for at det nettopp i disse sakene er svært små sjanser for nye straffbare handlinger.

Ved utvisning på grunn av *vinningskriminalitet* skal det et langt større antall saker til for å kunne konstatere gjentakelsesfare. Vi ser her en gradering av sakstypene hvor vurderingen av gjentakelsesfare speiler hvor strengt man ønsker å reagere på lovbruddet. Det alvorligste forholdet er brudd på narkotikalovgivningen, deretter kommer voldskriminalitet, mens vinningskriminalitet er regnet som mindre alvorlig.

Dersom narkomani og alkoholisme er bakgrunn for kriminaliteten, kan en vellykket *rehabilitering* føre til at faren for gjentakelse bortfaller. Dette gjelder ved alle typer kriminalitet.

## 7.6.2 Forholdsmessighetsvurderingen

Utl. § 58 skal gi borgere av EØS-land et sterkere vern mot utvisning gjennom at det kreves gjentakelsesfare, men har EØS-borgere også et sterkere vern gjennom forholdsmessighetsvurderingen?

I en sak, hvor det forelå gjentakelsesfare, fremgikk det at utvisningen ville ha blitt varig hvis det hadde dreid seg om en tredjelandsborger. Utvisningen ble satt til 5 år, fordi utvisning så langt det er mulig ikke skal fremstå som en tilleggsstraff for EU/EØS-borger. I en annen sak var utlendingen, under sterk tvil, utvist med hjemmel i utl. § 30. Utvisningen ble omgjort fordi det var enda sterkere tvil etter utl. § 58, til tross for at det forelå gjentakelsesfare. Det kan, på



bakgrunn av dette, fremstå som om EØS-borgere også er vernet gjennom en mer fordelaktig forholdsmessighetsvurdering.

## 8 BRUDD PÅ UTLENDINGSLOVEN

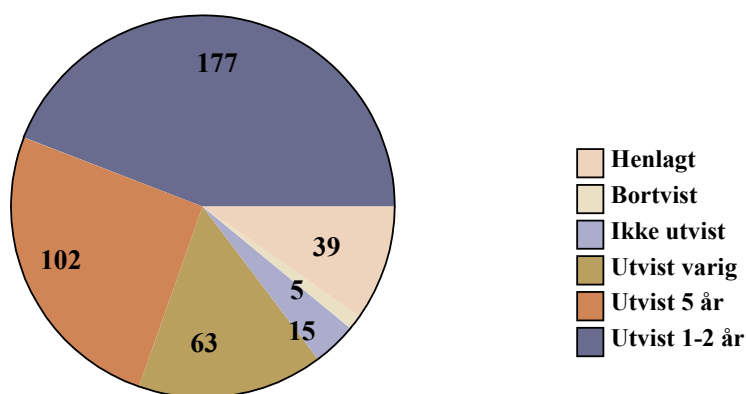
### 8.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet gjennomgå myndighetens praksis i saker der utlendingen har brutt utlendingsloven, med utgangspunkt i bruddet. Spørsmålet er hvilken type og hvor alvorlige brudd på utlendingsloven som skal til for å utvise, og når utvisningen gjøres tidsbegrenset. Vi vil vurdere hva som skal til av tilknytning før et vedtak om utvisning er et uforholdsmessig tiltak. Redegjørelsen i dette kapitlet er basert på en manuell gjennomgang av samtlige saker om utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven. For en nærmere redegjørelse for de enkelte sakene se vedlegg 16, kasuistikk.

#### 8.1.1 Antall og resultat

Vi registrerte totalt 401 utvisningssaker på bakgrunn av brudd på utlendingsloven. I 85,5% av sakene ble det endelige resultatet en utvisning, enten varig eller tidsbegrenset. Bare 9,5% (39) av sakene ble henlagt. I tillegg ble 15 saker omgjort til ikke utvist, og fem saker endte med bortvisning.

Diagram 8.1: Resultat i siste vedtak



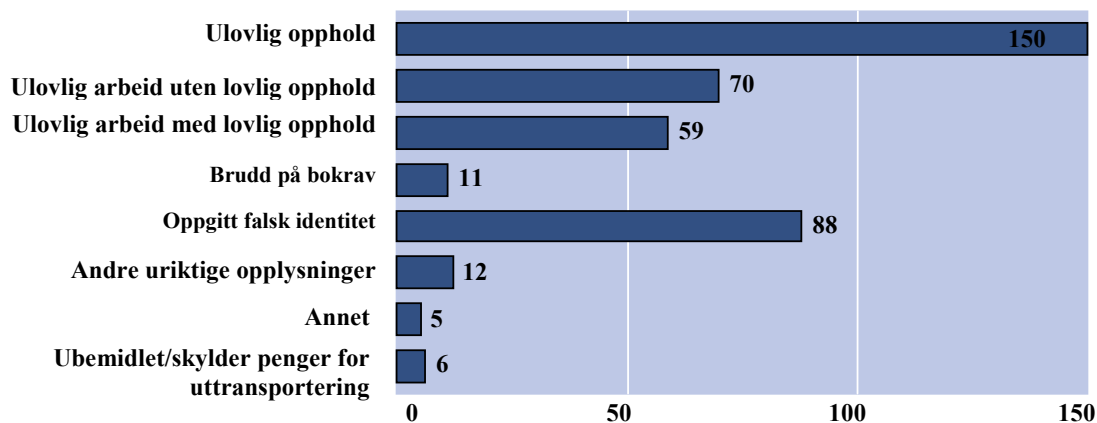
### 8.1.2 Hvorfor utvises utlendingene

Den mest vanlige årsaken til utvisning var *ulovlig opphold*. Tar vi med de som i tillegg til ulovlig opphold arbeidet ulovlig, ble i alt 60% vurdert utvist for ulovlig opphold.

I 14,5% av sakene var utlendingene vurdert utvist for å ha *arbeidet ulovlig* mens de hadde lovlig opphold i Norge. I 91,5% av disse sakene hadde utlendingen opphold på grunnlag av besøksvisum/visumfri tid.

Det var 88 utlendinger som ble vurdert utvist for å ha oppgitt uriktig identitet. Legger vi til de som hadde brutt bokravet ved familiegjennforening og de som hadde gitt andre uriktige opplysninger, ble i alt 27,5% av utlendingene vurdert utvist for å ha *feilinformert myndighetene*.

Diagram 8.2: Bruddets art



## 8.2 Ulovlig opphold

Utlendinger som ønsker å oppholde seg i Norge må ha tillatelse til dette. Ved opphold til og med 3 måneder må utlendingen ha visum til Norge, hvis utlendingens hjemland og Norge ikke har inngått visumfrihetsavtale, jf. utl. § 25, jf. utlendingsforskriften §§ 104 og 105. Ved opphold utover 3 måneder må utlendingen ha oppholdstillatelse, jf. utl. § 6 andre ledd.

Oppholdstillatelsen må som hovedregel være gitt før innreise til Norge, jf. utl. § 6 syvende ledd.

I alt 150 utlendinger ble vurdert utvist for å ha oppholdt seg i Norge uten nødvendig tillatelse. Vi fant at UDI i stor grad henviste til standardreaksjon ut fra det ulovlige oppholdets lengde. Standardene vi fant var de som fremgår av de skraverte feltene i figur 8.1.

Resultat	Det ulovlige oppholdets lengde						Sum
	< 3 mnd	< 1 år	1-2 år	2-3 år	3-7 år	7 år +	
1 år	5	3					8
2 år	9	49	4				62
5 år	5	6	14				25
Varig	7	5	2	5	4	2	25
Ikke ut		3	2				5
Henlagt	5	12	4		1		22
Bortvist	2	1					3
Sum	33	79	26	5	5	2	150

Figur 8.1: Ulovlig opphold og resultat. De skraverte feltene viser hva vi mener er ”standarden”.

Ved ulovlig opphold på grunn av oversittet visum må utlendingen ha oversittet visumperioden med over 100%, for at utvisning skal være aktuelt.<sup>118</sup> Utlendingene som ble utvist for 1 eller 2 år etter ulovlig opphold under 3 måneder hadde i all hovedsak hatt opphold på grunnlag av svært korte visumperioder, mens noen var tidligere bortvist. Samtlige utlendinger som ble utvist 5 år eller varig etter under 3 måneders ulovlig opphold, var tidligere utvist, og ble derfor bedømt strengere enn det standarden skulle tilsi. Andre avvik fra standarden skyldtes at utlendingen i tillegg hadde begått et lovbrudd, og andre skyldtes inkonsekvens. Det ble lagt liten, eller ingen, vekt på at det ulovlige oppholdet var uaktsomt. En sak ble likevel henlagt på grunn av dette, men utlendingen hadde i denne saken et grunnlag for opphold i Norge, som vi skal se i det følgende at har stor betydning. Noen mildere reaksjoner skyldtes utlendingens tilknytning. I alt hadde 37 av utlendingene tilknytning til Norge. Dette vil vi komme tilbake til under avsnitt 8.6.

### 8.3 Ulovlig arbeid

Utlendinger som ønsker å arbeide i Norge må ha tillatelse til dette, jf. utl. § 6 første ledd. Dette kan det på visse vilkår søkes om fra riket, jf. utl. § 6 fjerde og femte ledd, men ellers må arbeidstillatelse være innvilget før innreise.

<sup>118</sup> Se UDIs rundskriv om justering av utvisningspraksis for visumpliktige utlendinger, vedlegg 13.

### 8.3.1 Uten lovlig opphold

I alt 70 utlendinger ble vurdert utvist på grunn av ulovlig arbeid og ulovlig opphold. Hele 67 av disse sakene (95,5%) endte med at utlendingen ble utvist, hvorav 63 utlendinger ble tidsbegrenset utvist. En sak endte med at utlendingen ikke ble utvist og to saker ble henlagt. Alle disse tre hadde tilknytning til Norge. I alt hadde syv utlendinger tilknytning til Norge.

Grensene for når det kan utvises ved ulovlig arbeid følger av interne meldinger. I følge disse skal praksis være slik:

Inntil 3 måneder under ulovlig opphold	Utvist 2 år
3 måneder til 1 år under ulovlig opphold	Utvist 5 år
1 år under ulovlig opphold	Utvist varig

Figur 8.2: Grenser for utvisning ved ulovlig arbeid.

Ofte vil det ulovlige oppholdet være av en annen varighet enn det ulovlige arbeidet, enten fordi utlendingen ikke har arbeidet under hele oppholdet, eller fordi utlendingen har hatt lovlig opphold under en del av oppholdet. Det er derfor vanskelig å dele inn i klare kategorier. Vi fant at disse angitte ”standardene” i stor grad ble fulgt, men det var adskillig flere variasjoner i valg av reaksjon her enn der utlendingen var utvist for bare ulovlig opphold.

Lengden på både det ulovlige arbeidet og det ulovlige oppholdet var i flere saker usikkert, men ble antatt å være svært kort. Det skal altså svært lite til før bruddet anses for å være grovt.

### 8.3.2 Med lovlig opphold

I 59 saker var utlendingen vurdert utvist på grunn av arbeid uten nødvendig tillatelse, men under ellers lovlig opphold. Hele 52 av disse ble utvist for 1 eller 2 år. En utlending ble utvist for 5 år, og en utlending ble varig utvist. Tre saker ble henlagt og en sak endte med at utlendingen ikke ble utvist etter klage. I to saker hadde utlendingen tilknytning til Norge. Disse sakene endte med henleggelse og at utlendingen ikke ble utvist. En sak endte med bortvisning.

Samtlige utlendinger som ble tidsbegrenset utvist hadde opphold på grunnlag av besøksvisum/visumfri tid. Arbeidsperiodene var derfor forholdsvis korte. Det var tilstrekkelig

grunnlag for å utvise at det var konstatert at utlendingen hadde arbeidet, om det så bare var snakk om en dag. Flere av utlendingene var tidligere bortvist.

Det er uklare grenser for hvilken varighet innreiseforbudet skal gis ved de enkelte brudd. Det som er helt klart er at det skal svært lite til for å utvise. Vurderingen fremstår dermed som mer skjønnspreget, men det har også som resultat en større grad av forskjellsbehandling. Det er varierende hvilken vekt det legges på tidligere bortvisninger og det forhold at utlendingen er ubemidlet eller skylder penger for uttransportering, selv om dette alltid er skjerpene omstendigheter. Uaktsom overtredelse kan anses som unnskyldelig, og kan, om utlendingen har et grunnlag for å få oppholdstillatelse, føre til henleggelse.

### 8.3.3 Forsøk på arbeid

I flere saker ble utlendingen utvist med den begrunnelsen at utlendingen ”aktet”<sup>119</sup> eller ”forsøkte” å arbeide. Forsøk var altså tilstrekkelig for å utvise. De fleste av disse utlendingene, men ikke alle, var tidligere bortvist for liknende forhold.

### 8.3.4 Bevis

Saker om ulovlig arbeid er ofte bevismessig problematiske. Som tidligere nevnt er en svært kort periode med arbeid tilstrekkelig grunnlag for utvisning. På denne måten omgås problemet i en viss grad, ved at det ikke er behov for å føre bevis for varigheten av arbeidet. En del av sakene om ulovlig opphold hadde nær sammenheng, da utlendingene var tatt i razziaer mot leiligheter der flere bodde/oppholdt seg sammen. De bevisene som ble lagt til grunn i disse sakene var ofte arbeidslister, telefonnumre og arbeidsklær. Selv om det ikke alltid var like lett å knytte den enkelte utlending til funnene, ble utlendingene i stor grad vurdert på samme måte. Med andre ord er det mulig at også en utlending som bare er på besøk utvises. Dette er heller ikke en helt utenkelig situasjon, da mange av de utviste ikke kommer mer langveis ifra enn Øst-Europa, og besøk fra hjemlandet kan være praktisk.

Grensen mot hva som bare er en vennetjeneste er også vanskelig å trekke. Utl. § 6 skiller ikke mellom lønnet eller ulønnet arbeid. Begge deler er ulovlig uten tillatelse. Spørsmålet er hvor grensen mellom arbeid og tjenester/hjelp ligger. Dette kan ha sammenheng med arten av

---

<sup>119</sup> Se utl. § 6 første ledd.

arbeidet, mengden, varigheten og oppdragsgivers instruksjonsmyndighet og medvirkning. Det må være klart at oppgaver man utøver av normal høflighet som gjest, ikke kan anses som arbeid.

I to saker var to utlendinger på besøk hos en venn. De ble i første omgang bortvist på grunn av ulovlig arbeid. Utlendingene klaget på bortvisningen, og hevdet at de bare gjorde sine norske vert en vennetjeneste, da han selv pusset opp garasjen hjemme og utlendingene uansett var på besøk hos ham. Dagen etter ble de utvist fordi de hadde fortsatt å hjelpe sin venn med oppussingen. I sin klagevurdering uttalte UDI:

*”Direktoratet anser det for godt gjort at klageren utførte arbeid i utlendingslovens § 6 første ledds forstand, jf politiets rapporter av 16.08.01.”*

#### 8.4 Uriktige og villedende opplysninger

Utlendinger som reiser inn til Norge plikter å medvirke til å avklare sin identitet, jf. utl. § 37.

Utlendinger plikter også å gi opplysninger av betydning for vedtak etter utlendingsloven, jf. utl. § 44. Det å oppgi vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i sak etter utlendingsloven er straffbart i henhold til utl. § 47 første ledd bokstav b.

Myndighetene ser alvorlig på det å oppgi uriktige eller villedende opplysninger, jf. UNEs uttalelse i en sak der utlendingen hadde oppgitt uriktig identitet:

*”Utlendingsforvaltningens behandling av søknader er i stor grad basert på at søkerne gir korrekte opplysninger, og det at søkere gir falske opplysninger vanskeliggjør myndighetenes arbeid i stor grad.(...) Legalisering av opphold må i stor grad baseres på at utlendinger melder seg frivillig og søker om en tillatelse. Ulovlig opphold bryter mot dette tillitsforholdet, og vanskeliggjør myndighetenes kontroll med utlendingers opphold i Norge i samsvar med norsk innvandringspolitikk. Det bidrar til å undergrave en regulert og kontrollert innvandring i henhold til utlendingsloven. Nemnda mener derfor at det er helt klart at det ikke kan legges til grunn at den falske forklaringen ikke har medført noe samfunnsproblem. Det å gi uriktige opplysninger er også straffbart. Allmennpreventive hensyn tilsier derfor at det bør reageres med utvisning der en utlending grovt eller gjentatt har overtrådt utlendingsloven.”*

#### 8.4.1 Falsk identitet

Det var 88 saker der utlendingen hadde oppgitt falsk identitet ved søknad om oppholdstillatelse. Av disse hadde 64 opphold på grunnlag av søknad om asyl.<sup>120</sup> I alt 71 saker (85,5%) endte med at utlendingen ble utvist. Bare 13 utlendinger hadde tilknytning til Norge.

Standard reaksjon ved utvisning i saker der utlendingen hadde gitt uriktig identitet ble oppgitt å være 5 års innreiseforbud, og i overkant av 60% av de som ble utvist fikk denne reaksjonen. Avvik fra dette ble ofte begrunnet i formildende eller skjerpene omstendigheter. UNE uttalte:

*”Jo lenger og ved flere anledninger uriktige opplysninger fastholdes, jo mer skjerpene vil det kunne være.”*

Det at utlendingen fastholder den uriktige identiteten under søknadsprosessen vil være tilfelle i bortimot samtlige saker der utlendingen har oppgitt uriktig identitet. Lang botid under uriktig identitet fører til at forholdet anses for å være svært alvorlig, samtidig som botid under uriktig identitet tillegges mindre vekt som tilknytningsmoment.

Andre skjerpene momenter er at utlendingen i tillegg har begått straffbare handlinger, flere ganger tidligere har oppgitt uriktig identitet eller brutt andre bestemmelser i utlendingsloven. Det er også et skjerpene moment om utlendingen antas å misbruke asylinstituttet.

Frivillig innrømmelse av rett identitet blir i noen saker vektlagt som en formildende omstendighet, men langt oftere ses dette bort i fra. Det at utlendingen *ikke* har innrømmet forholdet av egen vilje, men først ved en konfrontasjon, tillegges derimot ofte vekt som et skjerpene moment.

Frykt som årsak til at det ble gitt uriktig identitet kan være en formildende omstendighet, særlig når utlendingen har et beskyttelsesbehov, men det ses oftest bort i fra årsaken til forholdet. Det å ha oppgitt rett *nasjonalitet* er en formildende omstendighet.

---

<sup>120</sup> I en del saker ble asylsøknaden avslått samtidig med at det ble fattet vedtak om utvisning. Vi registrerte utlendingens oppholdsgrunnlag til å være opphold på grunnlag av søknad om asyl også i disse sakene.



Det virker som om grensen mellom 2-årig og 5-årig utvisning er noe uklar. Der utlendingen i tillegg har begått mindre straffbare forhold, virker det uklart om det skal reageres med varig eller 5-årig utvisning. Det samme gjelder når utlendingen har oppgitt uriktig identitet flere ganger.

#### 8.4.2 Brudd på bokravet ved familiegjenforening

Det var 11 saker der utlendingen hadde brutt plikten til å bo sammen med samlivspartneren vedkommende hadde fått innvilget familiegjenforening med.<sup>121</sup>

Samtlige tre utlendinger som ble varig utvist hadde lengre botid, snakket godt norsk og to av dem hadde søsken og annen familie i Norge. Tilknytning opparbeidet etter å ha ført myndighetene bak lyset tillegges liten vekt. Tvert imot fører lang botid til at bruddet på utlendingsloven anses å være mer alvorlig. To utlendinger med kortere botid fikk tidsbegrenset innreiseforbud.

De seks sakene som ble henlagt/omgjort til ikke utvist var begrunnet i at ekteskapet likevel var reelt.

#### 8.5 Straffet for brudd på utlendingsloven

I alt 15 utlendinger var straffet for brudd på utlendingsloven, og utvist med hjemmel i utl. § 29 c. Utvisningene fulgte hovedsaklig standardene for utvisning etter bruddet på utlendingsloven, og det ble ikke lagt noen selvstendig vekt på at utlendingen i tillegg var straffet for bruddet.

Utlendingene straffes i liten grad for overtredelsene. Dette kan ha sammenheng med at myndighetene ønsker å effektivere vedtak om utvisning umiddelbart, og at vedtakene oftest fattes kort tid etter at utlendingen er tatt for bruddet.

#### 8.6 Tilknytning

I alt 73 utlendinger hadde tilknytning til Norge, hvorav 36 fikk sin sak henlagt eller omgjort til ikke utvist etter klage.

Et viktig, og svært ofte avgjørende, poeng er om utlendingen, om han ikke blir utvist, har grunnlag for opphold i Norge. I all hovedsak hadde de som ble utvist for brudd på

---

<sup>121</sup> Jf. utl. § 9, jf. utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav a.

utlendingsloven ikke grunnlag for opphold i Norge. Ingen av de som ble utvist på grunn av ulovlig opphold hadde grunnlag for opphold på utvisningstidspunktet. Det kan derfor virke som om en utvisning bare er uforholdsmessig når den fører til at en utlending, som ellers ville ha hatt et grunnlag for å få oppholdstillatelse, blir utvist.

Har utlendingen *ektefelle* i Norge er det avgjørende når ekteskapet ble inngått. Er det inngått under det ulovlige oppholdet, eller etter vedtak i første instans, vil paret ofte henvises til å vente 2 år etter utvisningen med å søke familiegjennforening, jf. utl. § 29 siste ledd siste setning. Det samme gjelder, selv om paret har vært samboere en periode under det ulovlige oppholdet. En kvinne ble varig utvist etter 1 år og 1 måned ulovlig opphold i Norge, og forklarte dette med at hun hadde tatt vare på sin svært syke venninne. Utlendingen påklaget ikke utvisningen, men giftet seg senere med en norsk mann. Hun fikk avslag på familiegjennforening, fordi hun var utvist og det ikke var aktuelt å oppheve innreiseforbudet før det var gått 2 år. Utvisningsvedtaket ble påklaget lenge etter klagefristen var ute, med den begrunnelse at utlendingen ikke hadde vært klar over at hun var utvist. Hadde vedtaket blitt påklaget i tide, ville det muligens ha blitt omgjort, men at vedtaket delvis stred mot praksis var ikke tilstrekkelig til å begrunne en omgjøring i ettertid. Dette fikk spesielt store konsekvenser for denne kvinnen, fordi hun hadde en tilknytning til Norge, som ikke hadde kommet frem da utvisningsvedtaket ble fattet.

Mulighet for opphold på grunnlag av *arbeid*, kan også være tilstrekkelig til å unngå utvisning. En utlending var gitt arbeidstillatelse som fagutdannet for ett år. Seks måneder etter at tillatelsen var gått ut søkte hun om fornyelse, og fikk avslag fordi hun hadde manglet tillatelse. Hun søkte på nytt om fornyelse 5 måneder senere, men ble varslet om utvisning, fordi hun å hadde tatt arbeid hos en annen arbeidsgiver. I tilsvaret anførte hun at det arbeidet hun hadde fått arbeidstillatelse for å utføre var en sesongpreget virksomhet. Hun hadde sagt opp sin faste stilling i hjemlandet, og ble anbefalt å melde seg for arbeidsformidlingen av arbeidsgiveren. Ovenfor arbeidsformidlingen spilte hun med åpne kort, og hadde aldri hatt til hensikt å føre norske myndigheter bak lyset. Utvisningssaken ble henlagt og utlendingen ble innvilget arbeidstillatelse.

*Barn*, som utlendingen har omsorg for eller samvær med og dermed kan søke om familiegjennforening med, fører som en klar hovedregel til at utlendingen ikke blir utvist. Utlendingen vil her ha mulighet til å søke familiegjennforening med barnet. Bare en utlending med barn i Norge i vårt utvalg ble utvist for brudd på utlendingsloven. Familien hadde

oppholdstillatelse i Tyskland. Praksis er således i samsvar med Justisdepartementets retningslinjer, referert i kapittel 5.3.<sup>122</sup> UNE uttalte i en sak:

*”Nemnda viser til at utvisning grunnet ulovlig opphold i større grad skal unnlates når utlendingen har barn i Norge, jf Justisdepartementets rundskriv av 15.03.1999. Det forhold at klageren har fått opphold på uriktig identitet må etter nemndas oppfatning ses på som en form for ulovlig opphold. De straffbare forhold for øvrig vil, i forhold til klagerens tilknytning til riket, ikke være alvorlige nok til at utvisningen kan opprettholdes.”*

UNE anser det for å være ulovlig opphold, når utlendingen har oppgitt uriktig identitet, slik at retningslinjene også kommer til anvendelse her.

Kontakten mellom voksne barn og deres foreldre tillegges liten vekt. Heller ikke kontakten mellom barnebarn og besteforeldre tillegges særlig vekt. Det samme gjelder kontakten mellom søsken, og utlendingens kontakt med øvrig familie og venner. Inngrep i disse relasjonene er ikke tilstrekkelig grunn til å gå under ”standarden”. Dette kan være relasjoner av like stor betydning, men defineres ikke som ”nærmeste familie”. UDI legger til grunn at kontakten kan opprettholdes ved besøk i utvisningslandet. Særlig gjør dette argumentet seg gjeldende når utvisningen uansett, på grunn av det ulovlige oppholdets lengde, gjøres tidsbegrenset. I noen saker ble det likevel lagt vekt på at utlendingene hadde foreldre og annen slekt i Norge, slik at utvisningene ble gjort tidsbegrenset, der den etter standarden skulle vært varig. En 2-årig utvisning gjaldt en mann som hadde besøkt en voksen datter i Norge. Han hadde oppholdt seg 6 måneder i Norge utover besøksvisumet. Bakgrunnen for dette var at datteren hadde hatt komplikasjoner under graviditet, og var alene. Utlendingen hadde returnert umiddelbart etter at barnebarnet var født. Dette forholdet var ikke kommentert av myndighetene, og saken virker noe dårlig opplyst. I tillegg hevdet utlendingen at han ikke var klar over at han hadde ulovlig opphold i Norge. I en annen sak som endte med utvisning i 2 år uttalte UDI:

*”Utlendingsdirektoratet har ved vurderingen av klagen også lagt en viss vekt på at utvisningsvedtaket bare i begrenset grad vil forringe søkerens mulighet for å holde kontakten med sin familie i Norge. Det vises således til at utvisningen er tidsbegrenset til*

---

<sup>122</sup> Se vedlegg 12.

*to år, og at det ikke foreligger opplysninger som tilsier at familiebesøk ikke kan finne sted i (utvisningslandet).”*

Lang *botid* ble oftest tillagt liten vekt, da det ofte var snakk om *botid* uten oppholdstillatelse. I en sak hadde utlendingen hatt ulovlig opphold etter at visumet var gått ut og frem til han søkte om asyl. Etter avslag på asyl ble han utvist for 2 år i tråd med praksis. Han hadde bodd 2 år og 2 måneder i Norge, snakket godt norsk og hadde arbeid. Dette var ikke tilstrekkelig for å gjøre vedtaket uforholdsmessig. I vedtaket fra UDI står det:

*”Direktoratet har sett hen til at klager har oppholdt seg lengre tid i riket, uten at dette kan tillegges avgjørende vekt. Det vises til at deler av dette oppholdet har vært ulovlig og at opphold som følge av lang saksbehandlingstid i seg selv ikke kan innebære en beskyttelsesverdig forventning for klager mot å bli utvist fra riket. (...)*

*Det forhold at klager ville hatt en sterkere tilknytning til riket hvis han hadde oppholdt seg her i flere år uten å melde seg for norske myndigheter, mener direktoratet ikke er et relevant moment ved en vurdering av om utvisning er et uforholdsmessig tiltak.”*

I ene sak som ble henlagt hadde utlendingen oppholdt seg i Norge og arbeidet uten tillatelse i 2 år og 9 måneder. Utlendingen var innvilget opphold på humanitært grunnlag i 1993. Fra våren 1998 glemte utlendingen å søke fornyelse av tillatelsen. Utlendingen ville fått innvilget fornyelse, og kunne fått bosettingstillatelse om han hadde søkt om dette. Overtredelsen ble vurdert som grov, med en mulig varig utvisning som konsekvens. Med bakgrunn i langvarig opphold, hvorav store deler var med tillatelse, ble saken henlagt.

## 8.7 Oppsummering

Ved brudd på utlendingsloven foreligger en utstrakt bruk av ”interne regler”, som i stor grad er skjult for utlendingen og dennes rettshjelper. Utlendingene blir utvist etter klare ”standarder”, selv om disse i noen saker blir fraveket. I visse saker vil avgjørelsen dermed fremstå som en ubegrunnet forskjellsbehandling. På den andre siden er det positivt at utlendingsmyndighetene ikke anser seg absolutt bundet av ”standardene”, og istedet foretar en skjønnsom vurdering i det enkelte tilfellet. Vi viser for øvrig til avsnitt 9.3.

Den gjennomgående begrunnelsen for utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven er henvisningen til tillitsforholdet mellom utlendingsmyndighetene og utlendingen, og at

legalisering av opphold baseres på at utlendingen melder seg frivillig og søker om en tillatelse. Hensynet til myndighetenes kontroll er sterkt fremhevet, og utvisning benyttes som et redskap for å sørge for kontroll med tillatelsessystemet i utlendingsloven. Utvisning er sanksjonen mot lovbrudd. Det argumenteres også med at allmennpreventive hensyn tilsier utvisning.

## 9 AVSLUTNING

### 9.1 Hvorfor utvise?

Statenes rett til å utvise uønskede borgere av fremmede stater er anerkjent, men i en verden der mennesker i stadig større grad flytter over landegrensene er det grunn til å stille spørsmålstegn ved berettigelsen av å utvise mennesker som har ”slått rot” i et annet land uten å ha dette landets statsborgerskap. Når en utlending er innvilget oppholdstillatelse i Norge, og så har blitt en del av samfunnet gjennom arbeid, venner eller familie, er det muligens like naturlig å regne utlendingen *som en innlemmet del av det norske samfunnet også når han har begått en forbrytelse*. Resultatet vil da være en likebehandling med andre som er bosatt i Norge og har begått tilsvarende kriminalitet. En justering av skjønnet til disse utlendingenes fordel vil ha minimale konsekvenser for kriminalstatistikk og innvandring i Norge, jf. redegjørelsen i avsnitt 4.7.5, men enorme konsekvenser for de få utlendingene med svært sterk tilknytning til Norge som utvises, samt for deres familier.

I de sakene der utlendingen har barn bosatt i Norge vil en vridning av skjønnet ha spesielt stor betydning. Gjennom samtaler med ektefeller av utviste i Interessegruppa for utvistes familier<sup>123</sup>, har vi forstått at for et barn med en far som er straffedømt og utvist er det *utvisningen*, og ikke fengselsstraffen, som er klart mest problematiske å forholde seg til. Særlig varige utvisninger er det svært vanskelig for et barn å forholde seg til og forsone seg med. Disse barna vokser opp med en frustrasjon og en oppfatning av at det er norske myndigheter som har fratatt dem deres far.

Som vi har påpekt foreligger et tilnærmet absolutt vern mot utvisning for utlendinger som ankom Norge før fylte 12 år eller som har 20 års botid eller mer. Det samme gjelder utlendinger med sterk tilknytning gjennom nær familie, med unntak av ved de aller groveste straffesakene. En

---

<sup>123</sup> Interessegruppa for utvistes familier (IGUF) la høsten 2002 ned sin virksomhet, men denne skal være overtatt av Foreningen for fangers pårørende (FFP).

utvisning av personer med slik tilknytning vil så å si alltid være et uforholdsmessig tiltak, slik at utlendingene i praksis er vernet mot utvisning gjennom kravet til forholdsmessighet i regelverket. Disse utlendingene vil imidlertid, slik regelverket er utformet, kontinuerlig *true*s med utvisning, dersom de begår straffbare handlinger. Et regelverk som tydeligere *utelukket* utvisning av disse utlendingene ville føre til økt likebehandling med den øvrige befolkningen, og muligens også fremmet utlendingenes og deres familiers integrasjon i det norske samfunnet. Dette har sammenheng med oppfatningen av hvilket samfunn disse utlendingene *i realiteten tilhører*, uavhengig av statsborgerskap, og hvilket samfunn som har *ansvaret* for dem, på godt og vondt. Særlig gjør dette siste seg sterkt gjeldende i forhold til utlendinger som ankom Norge som barn, og dermed har levd nesten hele sitt liv her. Det kan hevdes at det norske samfunn må ta konsekvensene av at også individer fra denne gruppen blir såkalt ”kriminelle” og/eller får problemer med rusmisbruk, likesom norske borgere.

## 9.2 Dobbeltfølgning?

Lovgiver og utlendingsmyndigheter benytter i stor grad *strafferettslige argumenter* for å utvise en utlending. En kan da stille seg spørsmålet om ikke strafferetten i tilstrekkelig grad ivaretar disse hensynene: Hvorfor skal vi ha en ekstramulighet til å ”straffe” utlendinger som begår kriminalitet. Som den utbredte bruken av strafferettslige argumenter for vedtak om utvisning indikerer, har utvisning en klar straffefunksjon. Utvisning oppfattes også i stor grad som en straff av de utvisningen rammer. Det kan på bakgrunn av dette reises spørsmål om forholdet til forbudet mot dobbeltfølgning i EMK tilleggsprotokoll 7 art. 4 nr 1. Denne problemstillingen ble inngående behandlet i to avgjørelser avsagt av Høyesterett i plenum 3. mai 2002, som omhandlet administrativ ileggelse av forhøyd tilleggsatt og straffefølgning for samme forhold.<sup>124</sup> Vi mener det er grunn til å se nærmere på denne problemstillingen i forhold til utvisning på bakgrunn av ilagt straff. Det er å håpe at dette blir fulgt opp, da avhandlingens omfang ikke tillater at vi går inn på en teoretisk vurdering av dette spørsmålet.

## 9.3 Skjulte regler

Bestemmelsene om utvisning, slik de fremstår i lovteksten, omfatter en vid skjønnsmessig vurdering av forholdsmessigheten i et eventuelt utvisningsvedtak. Det er dermed overlatt til

---

<sup>124</sup> Rt.2002:557 og Rt.2002:479.

regelanvenderen, det vil i utvisningssaker oftest si UDI, å definere det nærmere innholdet av bestemmelsene.

Vi fant, i vår undersøkelse av praksis i utvisningssaker, en utstrakt bruk av henvisninger til interne meldinger, som oppstiller mer eller mindre faste ”standarder”, og stadige henvisninger i saksbehandlerens interne merknader til fast praksis. Særlig gjaldt dette i saker om utlendinger uten oppholdstillatelse i Norge som hadde brutt straffeloven eller utlendingsloven.

Krav om effektivitet og likebehandling fører til at beslutninger ikke kan fattes kun med henvisning til det spesielle tilfellet, men i stor grad må fattes etter generelle regler, som gjør at noenlunde samme handling får samme konsekvens for alle. Beslutningen blir således forutsigbar, og har et, for beslutningstakeren, sikrere grunnlag. En prosess basert på visse standarder fremstår også som rasjonell, da alle valgmuligheter og konsekvenser vil være vanskelig å ha klart for seg.

Men samtidig kan myndighetene kritiseres for at selvpålagte regler gis avgjørende betydning, fremfor konkrete og personlige vurderinger i den enkelte sak.

Når de kriterier som legges til grunn i utvisningsvurderingen blir færre og stadig mer stabile, har man etablert en praksis som vil følges i kommende beslutninger. Eckhoff/Jacobsen 1973<sup>125</sup> hevder at vi kan få det paradoksale resultatet at beslutningskriteriene, der avgjørelsen er overlatt til saksbehandlerens skjønn, i virkeligheten blir færre og mindre relevante, enn om beslutningen styres av regler som er fastsatt på forhånd. Dette er særlig tilfelle ved beslutninger som opptrer et stort antall ganger. Vedtak om utvisning kan sies å være en slik beslutning. Denne fastleggingen av praksis låser skjønnet, men dette vil nødvendigvis i enda større grad skje når praksis nedfelles i interne meldinger. Vi fant at dette i stor grad ble vurdert som absolutte regler av myndighetene, og at skjønnet i stor grad fremsto som regelbundet. Utgangspunktet for myndighetenes forholdsmessighetsvurdering ble etter dette: Foreligger det forhold som tilsier at regelen bør fravikes? Hovedregelen ble utvisning og det skulle mye til for å fragå denne hovedregelen.

Vi mener at utstrakt bruk av interne meldinger kan være problematisk av to årsaker. Det ene problemet er, som allerede nevnt, at utgangspunktet for *skjønnsutøvelsen* blir et annet og *snevrere*, enn det loven intenderer. Det andre problemet er at disse reglene er *skjult for utlendingen*. Årsaken til at reglene holdes skjult er at forvaltningen ikke ønsker å ”binde” sin

---

<sup>125</sup> Eckhoff/Jacobsen 1973 side 79.

skjønnsutøvelse. Videre ønsker UDI ikke at offentliggjøring av interne meldinger skal føre til at politiet ikke oppretter utvisningssak. UDI vil selv bestemme om utvisningssak skal henlegges eller føres videre. På den andre siden står hensynet til de utvisningsvurdertes rettssikkerhet, som det også er et formål med bestemmelsene i utlendingsloven å ivareta. Det kan være vanskelig å forutse sin rettsstilling når lovteksten gir anvisning på en bred skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfellet, mens det i praksis benyttes standarder det skal mye til for å fravike. Videre vil det være vanskelig for utlendingen å vite når han bør klage. Gjennom kunnskap om hva som er ”standard” reaksjon i det enkelte tilfellet, vil også utlendingen selv kunne vurdere om han har blitt utsatt for forskjellsbehandling. Så lenge disse reglene holdes skjult, er dette svært vanskelig å vurdere.

#### 9.4 Et politisk tema

Utvisning er et politisk tema, som mange har sterke meninger om. Forfatterne av avhandlingen har selv oppfatninger om emnet, som det er umulig å fri seg fra. Vi kan ikke utelukke at dette har farget vår analyse av funnene i undersøkelsen. På den annen side er omfanget av vår undersøkelse så stort og eksemplene så mange at vurderingene har relativt sikkert grunnlag, selv om en kan være enig eller uenig i holdbarheten av argumentene som brukes for å utvise. I tillegg er kasuistikken såpass omfattende presentert i avhandlingen og i vedlegg, at leseren av avhandlingen selv kan gjøre seg opp en mening om materialet. De oppfatninger vi hadde før vi gikk i gang med undersøkelsen har også vært en viktig kilde til inspirasjon og kreativitet i forhold til analysen av materialet og perspektivet på dette. Vi er dessuten av den oppfatning at en *kritisk vinkling uansett er den mest givende* i denne sammenhengen, særlig fordi det kan virke som om utviklingen går i retning av en stadig mer restriktiv innvandringspolitikk. Det er viktig for oss å være en motvekt til de som roper på stadig strengere utvisningspraksis og ikke minst ønsker vi at folk skal få en mulighet til å skaffe seg *kunnskap om praksis* før de gjør seg opp en mening om hvordan reglene bør se ut og praktiseres. Slik situasjonen er i dag er det bare de som arbeider med utvisningssaker som rettshjelpere eller saksbehandlere som har muligheten til å skaffe seg kunnskap om praksis. Dette er en uheldig situasjon når det gjelder et tema som er så politisk ladet og samtidig inngripende for dem utvisningen rammer. Det er viktig at både majoriteten og opinionen i samfunnet har en begrunnet mening om utvisning, som baserer seg på innsikt i temaet.



## 10 KILDER

### 10.1 Bøker og rapporter

- Andenæs, Johs., *Alminnelig strafferett*, 4. utgave 1997, ISBN 82-00-22545-3
- Boe, Erik, *Innføring i Juss Bind 1*, 1993, ISBN 82-518-2945-3
- Boe, Erik, *Innføring i Juss Bind 2*, 1993, ISBN 82-518-3105-9
- *Bokmålsordboka*, nettutgave, funnet på [www.dokpro.uio.no/ordboksoek.html](http://www.dokpro.uio.no/ordboksoek.html).
- Christie, Nils, *Pinens begrensning*, Universitetsforlaget, 4. opplag 1999, ISBN 82-00-06191-4
- Eckhoff, Torstein og Knut Dahl Jacobsen, *Ansvar og rationalitet i politisk og juridisk beslutsfattande*, artikkel i Stig Edling og Göran Elwin, *Rättssosiologi. Om lag, konflikt och behov*, Whalström & Widstrand, Stockholm 1973, ISBN 91-46-116 04-4
- Eskeland, Ståle, *Strafferett*, Cappelen, 2000, ISBN 82-02-19692-2
- Fisknes, Eli, *Utlendingsloven kommentarutgave*, Universitetsforlaget, 1994. ISBN 82-00-21482-6
- Graver, Ane og Claire Huber, *Tvers igjennom lov til seier*, artikkel i Juss-Buss (red.), 2001, ISBN 82-530-2321-9
- Graver, Ane mfl., *Retts hjelp 2001- Behovet for retts hjelp i Oslos befolkning – deriblant et utvalg av innvandrerkvinner*, stensilsérie for Juss-Buss ved Institutt for kriminologi og retts sosiologi, nr: 85, ISSN 0803-6616 og Unipub skriftserier, ISBN 82-991567-5-0, 2002.
- Hellevik, Ottar, *Sosiologisk metode*, Universitetsforlaget, 1995. ISBN 82-00-02493-8
- Kipperberg, *Innvandringspolitikk og utlendingslov – samtidens klagemur*, artikkel i Heiberg (red.), 1998, ISBN 82-7674-439-7
- Liljegren, Therese og Stine Dordy Nybø, *One strike and your out – om utvisning av straffedømte utlendinger*, Stensilsérie for Juss-Buss ved Institutt for retts sosiologi, nr: 72, 1996, ISSN 0803-6616.
- Utlendingsdirektoratet, *Årsrapport 1999*.
- Utlendingsdirektoratet, *Årsrapport 2000*.
- Utlendingsdirektoratet, *Årsrapport 2001*.
- Utlendingsdirektoratet, *Årsrapport 2002*.

## 10.2 Dommer og kjennelser

Høyesterett:

- Rt. 1995 side 72.
- Rt. 1996 side 551.
- Rt. 1996 side 561.
- Rt. 1996 side 568.
- Rt. 1996 side 1510.
- Rt. 1998 side 1795.
- Rt. 2000 side 591.
- Rt. 2002 side 557.
- Rt. 2002 side 479.

EF-domstolen:

- Sak nr. 30/77, *Bouchereau*, (1977) ECR 1999.
- Sak nr. C-348/96, *Donatella Calfa*, (1999) ECR I-11.

## 10.3 Sivilombudsmannsuttalelser

- Sivilombudsmannsak 1999/2184, publisert i Sivilombudsmannens årsmelding 2000-46 (2000-180).

## 10.4 Lovgivning

Lover og forskrifter:

- 1902 Almindelig borgerlig straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr 10.
  - § 62
  - § 127
  - § 147 a
  - § 147 b
  - § 162
  - § 182
  - § 193
  - § 227
  - § 228
  - § 229
  - § 231
  - § 232
  - § 233

§ 257  
§ 258  
§ 270  
§ 271  
§ 317  
§ 391a

- 1950 Lov om norsk riksborgarrett (riksborgarrettslova) av 8. desember nr 3.

§ 6

- 1962 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 22. juni nr 8.

- 1965 Lov om vegtrafikk (vegtrafikkloven) av 18. juni nr 4.

- 1966 Lov om toll (tolloven) av 10. juni nr 5.

- 1967 Lov om forvaltningen (forvaltingsloven) av 10. februar.

§ 13

§ 17

§ 19

§ 42

- 1970 Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) av 19. juni nr 69.

§ 5

- 1980 Lov om fri rettshjelp (rettshjelpsloven) av 13. juni nr 35.

- 1988 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 24. juni nr 64.

§ 2

§ 4

§ 6

§ 8

§ 8a

§ 9

§ 10

§ 12

§ 15

§ 16

§ 17

§ 25

§ 27

§ 29

§ 30

§ 31

§ 37

§ 38

§ 38a

§ 38b

§ 39

§ 41

§ 42

§ 44

§ 46

§ 47

§ 51

§ 52

§ 53

§ 58

- 1990 Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).  
Fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon 21. desember 1990 nr 1017, med hjemmel i lov  
av 24. juni 1988 nr 64.

§ 23

§ 104

§ 105

§ 106

- 1992 Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsavtale (EØS) m.v. (EØS-loven) av 27 november nr 109.

§ 1

- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai nr. 30.

§ 2

§ 3

- 1999 Lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) av 16. juli nr 66.

§ 7

Annet lands lovgivning: Svensk utlendingslov:

- 1989 Utlänningslagen av 8. juni nr 529

4 kap. 10 §

Konvensjoner og traktater:

- Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter / Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) av 4. november 1950.

Art. 2

Art. 3

Art. 8

Art. 19

Tilleggsprotokoll 7 art. 4 nr 1

- FNs internasjonale konvensjon om flyktningers rettsstilling (flyktningekonvensjonen) av 28. juli 1951.

- European free trade association (EFTA-konvensjonen), konvensjon av 4. januar 1960.

- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. desember 1966.

Art. 6

Art. 7

Art. 17

- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og politiske rettigheter (ØSK) av 16 desember 1966.

- FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff av 10. desember 1984.

Art. 3

- Schengenavtalen av 14. juni 1985.

- FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) av 20. november 1989.

Art. 3

- Schengen-konvensjonen av 19.juni 1990.

Art. 25

Art. 96

- Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) av 2. mai 1992 nr 1.

Art. 28

Art. 108

- EUs rådsdirektiv 64/221/EØF.

Art. 3

### 10.5 Rundskriv og retningslinjer

- Det kongelige justis- og politidepartement, *Utvisning av utlendinger med barn i Norge*, brev av 15 mars 1999 til Utlendingsdirektoratet, referanse 97/07177 FJB2 NO/rel.
- Rundskriv UDI 00-21 Jura av 29. juni 2000.

### 10.6 Offentlige dokumenter

- Ot.prp.nr 46, 1986-1987.
- Innst.O.nr 21, 1992-1993.
- Ot.prp.nr 58, 1995-1996.
- Ot.prp.nr 38, 1996-1996.
- Ot.prp.nr 17, 1998-1999.
- Ot.prp.nr 28, 2002-2003.

## 11 LISTER OVER FIGURER OG DIAGRAMMER

### 11.1 Figurer

Figur 4.1	Vedtak og henleggelse
Figur 4.2	Antall saker fordelt etter hjemmel
Figur 4.3	Resultat i siste vedtak
Figur 4.4	Utviste fordelt etter sakstype
Figur 4.5	Ikke utvist fordelt etter sakstype
Figur 4.6	Henlagt fordelt etter sakstype
Figur 4.7	Omgjøring i UDI
Figur 4.8	Vedtak og omgjøring i UNE
Figur 4.9	Retts hjelp og klagerate
Figur 4.10	Utvistes oppholdsgrunnlag
Figur 4.11	Henvisninger i vedtak og beslutninger
Figur 4.12	Anførsler om og henvisninger til EMK
Figur 4.13	Anførsler om og henvisninger til FNs barnekonvensjon
Figur 4.14	Anførsler om og henvisninger til non-refoulement
Figur 4.15	Henlegges grunn fordelt etter hjemmel
Figur 5.1	Felles opprinnelsesland og siste vedtak i saken.
Figur 5.2	Opprinnelsesland og felles barn/venter barn.
Figur 5.3	Opprinnelsesland og samlivets varighet.
Figur 5.4	Opprinnelsesland og samlivsform.
Figur 5.5	Forbrytelsens art (henvisning til allmennprevensjon og utvist på grunn av straff)
Figur 5.6	Forbrytelsens art (henvisning til allmennprevensjon og EØS-borger)
Figur 6.1	Standard reaksjon ved ulovlig innførsel av sigaretter
Figur 6.2	Standard reaksjon ved tyveri.
Figur 7.1	Grenser for innreiseforbud ved befatning med hasj (EØS)
Figur 7.2	Grenser for innreiseforbud ved befatning med khat (EØS)
Figur 8.1	Det ulovlige oppholdets lengde og resultat.
Figur 8.2	Grenser for utvisning ved ulovlig arbeid.

### 11.2 Diagrammer

Diagram 4.1	Resultat og sakstype
Diagram 4.2	Benyttet retts hjelp

Diagram 4.3	Retts hjelp og klage
Diagram 4.4	Kjønnsfordeling
Diagram 4.5	Fordeling av sakstype etter kjønn
Diagram 4.6	Fordeling av kjønn fordelt sakstype
Diagram 4.7	Utlendingenes alder
Diagram 4.8	Regionen det er utvist til
Diagram 4.9	Regionen det er utvist til fordelt etter sakstype
Diagram 4.10	Henleggelsesgrunn
Diagram 5.1	Ankomst alder fordelt etter resultat
Diagram 5.2	Allmennprevensjon og sakstype
Diagram 6.1	Resultat i siste vedtak i saken (straff)
Diagram 6.2	Ikke-tilknytningssakene fordelt etter forbrytelsens art (straff)
Diagram 6.3	Tilknytningssakene fordelt etter forbrytelsens art (straff)
Diagram 6.4	Ikke-tilknytningssakene fordelt etter resultat og utmålt straff
Diagram 6.5	Tilknytningssakene fordelt resultat og utmålt straff
Diagram 7.1	EØS-sakene fordelt etter resultat i siste vedtak i saken
Diagram 7.2	Grunnlaget for utvisningsvurderingen (EØS)
Diagram 8.1	Resultat i siste vedtak i saken (brudd på utl.)
Diagram 8.2	Bruddets art (brudd på utl.)



## 12 VEDLEGG

1. Søknad om innsyn, 22. mai 2002.
2. Tillegg til søknad om innsyn, 29. juli 2002.
3. Brev fra UDI, 26. august 2002.
4. Brev fra KRD, 9. september 2002.
5. Brev fra UDI, 11. mars 2003.
6. Statistikk 1999-2002, notat 19. mai 2003 og 26. mai 2003.
7. Skjema for innhenting av opplysninger.
8. Mal for innhenting av opplysninger.
9. Hvem omfattes av utl. § 58?
10. Tabell: Ankomst under 18 år
11. Samlivspartners tilknytning til Norge – tabeller.
12. Justisdepartementets retningslinjer ang. hensynet til barn, 15. mars 1999.
13. Rundskriv UDI 00-21 Jura.
14. Straffet, uten tilknytning – kasuistikk
15. Straffet, med tilknytning - kasuistikk
16. Brudd på utlendingsloven – kasuistikk

A