

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 25.4.19

Snr. 19/1217

Høringsfrist: 15.08.19

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

1	Innledning	3
2	Gjeldende rett	4
2.1	Objektive vilkår for utvisning	4
2.2	Krav til forholdsmessighet	7
2.3	Vern mot utsendelse	8
2.4	Valg av utvisningshjemmel ved endring av oppholdsstatus mellom straffbar handling og vedtakstidspunkt	8
3	Departementets forslag	11
3.1	Generelt om forslagene	11
3.2	Utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse	12
3.2.1	Krav til strafferamme eller henvisning til utvalgte straffebud?	12
3.2.2	Brudd på straffeloven	13
3.2.3	Brudd på vegtrafikkloven	14
3.3	Utvisning av utlendinger med permanent oppholdstillatelse	16
3.4	Utvisning av EØS-borgere med ti års botid	16
3.5	Klargjøring av hvilket tidspunkt som skal legges til grunn ved valg av utvisningshjemmel når grunnlaget for utvisning er et straffbart forhold	18
3.5.1	Riktig hjemmel for utvisningsvurderingen	18
3.5.2	Særlig om sammenhengende straffbare forhold	19
3.6	Frist for å treffe vedtak om utvisning	19
3.7	Andre presiseringer og endringer	22

3.7.1	Forelegg som grunnlag for utvisning.....	22
3.7.2	Straffbare handlinger som er begått før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse	22
3.7.3	Rettshjelp	22
3.7.4	Redaksjonelle endringer i utlendingsloven §§ 66 til 68	23
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	23
5	Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget.....	24
5.1	Endringer i utlendingsloven	24
5.2	Endringer i utlendingsforskriften	26
6	Forslag til lov- og forskriftsendringer.....	27
6.1	Forslag til endringer i utlendingsloven.....	27
6.2	Forslag til endringer i utlendingsforskriften.....	29

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår visse innstramninger i utvisningsbestemmelsene i utlendingsloven, i hovedsak overfor utlendinger med kortvarig opphold og begrenset tilknytning til landet. Enkelte av forslagene retter seg også mot utlendinger med permanent oppholdstillatelse.

Forslagene innebærer blant annet skjerpede utvisningsregler i tre sammenhenger:

For det første foreslås det å utvide adgangen til utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse for overtredelser av straffeloven. Det foreslås å innføre adgang til utvisning for enkelte seksuallovbrudd som i dag ikke er utvisningsgrunnlag, og for ulovlig bæring av skytevåpen på offentlig sted.

For det andre foreslås det adgang til utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse for alvorlige overtredelser av vegtrafikkloven. Dette omfatter blant annet grove fartsovertredelser, kjøring uten førerkort og kjøring i ruspåvirket tilstand.

For det tredje foreslås det å utvide adgangen til å utvise utlendinger med permanent oppholdstillatelse for overtredelser av straffeloven. Det foreslås å innføre adgang til utvisning for brudd på ulike seksuallovbrudd og for ulovlig bæring av skytevåpen på offentlig sted.

Innstramningen som er nevnt over, vil også kunne få betydning for EØS-borgere som ennå ikke har oppnådd varig oppholdsrett.

Som oppfølging av et vedtak fra Utlendingsnemndas stornemnd i juni 2018 og departementets instruks av 9. august 2018 (GI-10/2018), foreslås det videre å tydeliggjøre i loven at en utlending som hadde oppholdstillatelse på tidspunktet for den straffbare handlingen (gjerningstidspunktet), skal vurderes etter reglene om utvisning av utlendinger *med oppholdstillatelse*, selv om den aktuelle oppholdstillatelsen er utløpt på det tidspunkt det skal treffes vedtak i utvisningssaken.

Samtidig med endringen nevnt over, foreslås det at det som hovedregel gjøres unntak fra de særskilte fristene for utvisning av utlending med oppholdstillatelse, dersom utlendingens oppholdstillatelse utløper før vedtaksfristen. Det foreslås også at en utlending *med oppholdstillatelse* som begår et sammenhengende straffbart forhold som fortsetter etter at oppholdstillatelsen utløper, skal vurderes etter reglene om utvisning av utlending *uten oppholdstillatelse*.

Det foreslås videre enkelte redaksjonelle og tekniske endringer i utvisningsbestemmelsene for å bedre lesbarheten mv. Herunder foreslås en presisering i forskriften om at et vedtatt forelegg bare kan danne grunnlag for utvisning dersom utlendingen er gjort kjent med at vedtakelse av forelegget

kan få slike konsekvenser, samt en presisering av at forenklet forelegg ikke kan danne grunnlag for utvisning.

2 Gjeldende rett

2.1 Objektive vilkår for utvisning

Adgangen til å utvise tredjelandborgere¹ er regulert i utlendingsloven kapittel 8 (§§ 66 til 72). En utlending kan utvises som følge av idømt straff eller ilagt særreaksjon, eller for overtredelser av utlendingsloven.

Terskelen for utvisning er ulik for henholdsvis utlendinger uten oppholdstillatelse (§ 66), utlendinger som har midlertidig oppholdstillatelse (§ 67) og utlendinger som har permanent oppholdstillatelse (§ 68). Norske borgere, og utlendinger som er født i Norge og senere har bodd her uavbrutt, kan ikke utvises (§ 69).

Utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse er regulert i § 66. Paragrafen lyder som følger:

§ 66 Utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse

En utlending uten oppholdstillatelse kan utvises

- a) når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven, eller unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket,
- b) når utlendingen for mindre enn fem år siden i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff. Tilsvarende gjelder ved en ilagt særreaksjon som følge av et straffbart forhold som nevnt,
- c) når utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff, eller for brudd på straffeloven § 323 (mindre tyveri), § 326 (mindre underslag), § 334 (mindre heleri), § 339 (mindre hvitvasking), § 362 (mindre dokumentfalsk) eller § 373 (mindre bedrageri),
- d) når en administrativ myndighet i et Schengenland har truffet en endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller opphold,
- e) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd,

¹ Utlendinger som ikke er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen.

- f) når utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d, og søkeren også tidligere har fått søknad nektet realitetsbehandlet, og søknaden fremstår som et misbruk av asylsystemet, eller
- g) når utlendingen er utelukket fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd, eller ville blitt det ved en vurdering etter disse bestemmelsene.

Med mindre det vil være et uforholdsmessig tiltak, jf. § 70, skal en utlending uten oppholdstillatelse utvises

- a) når utlendingen ikke har overholdt plikten til å forlate riket innen utreisefristen gitt i medhold av § 90 sjette ledd, eller
- b) når utlendingen ikke er gitt en utreisefrist
 - fordi det er fare for unndragelse, jf. § 90 sjette ledd bokstav a og § 106 d,
 - fordi en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, jf. § 90 sjette ledd bokstav b,
 - fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden, jf. § 90 sjette ledd bokstav c, eller
 - fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, jf. § 129 femte ledd.

Utvising av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse er regulert i § 67, som lyder slik:

§ 67 Utvisning av utlendinger som har midlertidig oppholdstillatelse

En utlending som har midlertidig oppholdstillatelse kan utvises:

- a) når utlendingen for mindre enn fem år siden i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år. Tilsvarende gjelder ved en ilagt særreaksjon som følge av et straffbart forhold som nevnt,
- b) når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år, eller for brudd på straffeloven § 182 første ledd (opptøyer), § 231 annet ledd (uaktsom narkotikaovertrедelse), § 237 fjerde ledd (grovt uaktsom smitteoverføring), § 262 første ledd (brudd på ekteskapsloven), § 263 (trusler), § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år), § 374 første alternativ (grovt uaktsomt bedrageri) eller § 380 (grovt uaktsomt skattesvik),
- c) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for brudd på straffeloven §§ 168, 189 annet ledd, 271 første ledd,
- d) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd, eller

- e) når utlendingen er utelukket fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd, eller ville blitt det ved en vurdering etter disse bestemmelsene.

Dersom en straffbar handling ble begått før utlendingen fikk midlertidig oppholdstillatelse, gjelder § 66 første ledd bokstav b og c tilsvarende.

Utvisning av utlendinger med permanent oppholdstillatelse er regulert i § 68, som lyder slik:

§ 68 Utvisning av utlendinger som har permanent oppholdstillatelse

En utlending som har permanent oppholdstillatelse kan utvises:

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

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

For utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen finnes spesielle regler om utvisning i kapittel 13 (§§ 122 til 124).

Hovedinnholdet i bestemmelsene er at utvisning skal være begrunnet i hensynet til «offentlig orden eller sikkerhet», jf. § 122. Bestemmelsene bygger på direktiv 2004/38 («unionsborgerdirektivet»).

I forvaltningspraksis har Utlendingsdirektoratet lagt til grunn at EØS-borgere og deres familiemedlemmer ikke kan ha dårlige vern mot utvisning enn tredjelandsborgere. Dette innebærer i hovedsak følgende:

- En utlending som har oppholdsrett etter EØS-reglene inntil tre måneder (§ 111) kan ikke ha et svakere vern mot utvisning enn en tredjelandsborger uten oppholdstillatelse (§ 66)

- En utlending som har oppholdsrett etter EØS-reglene utover tre måneder (§§ 112 til 114) kan ikke ha et svakere vern mot utvisning enn en tredjelandsborger med midlertidig oppholdstillatelse (§ 67)
- En utlending som har varig oppholdsrett (§§ 115 og 116) etter EØS-reglene kan ikke ha et svakere vern mot utvisning enn en tredjelandsborger med permanent oppholdstillatelse (§ 68)

For øvrig har utlendingsloven også særskilte regler om utvisning som berører grunnleggende nasjonale interesser. Disse reglene er ikke relevante for forslagene i dette høringsnotatet og omtales derfor ikke nærmere.

2.2 Krav til forholdsmessighet

Utvisning kan ikke besluttet dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene, jf. § 70 som lyder:

«En utlending kan ikke utvises dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Utlendingsloven § 70 må tolkes i lys av Grunnloven og våre internasjonale forpliktelser. Det er særlig Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 (vern om privat- og familieliv), og Grunnloven § 104 annet ledd, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 (hensynet til barnets beste), som utgjør rammer for vurderingen, se bl.a. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 55 til 69.

I de fleste tilfeller hvor utlendingen har familie i Norge, vil et vedtak om utvisning gripe inn i familielivet på en mer eller mindre belastende måte. Det er likevel sikker rett at utlendinger kan utvises også når de har barn i riket, dersom utvisning ikke fremstår som et uforholdsmessig tiltak etter at også hensynet til barnets beste er tatt med i vurderingen som et grunnleggende hensyn. Det er i denne sammenheng grunn til å understreke at det er stor forskjell på situasjoner hvor familien uten større ulempe kan flytte ut av landet sammen med den som utvises, og situasjoner hvor dette vil være umulig eller svært belastende for ett eller flere av familiemedlemmene. Det er også forskjell på tilfeller hvor innreiseforbudet gjøres tidsbegrenset til ett, to eller fem år, og tilfeller hvor innreiseforbudet gjelder for ti år eller er varig.

Ved særlig alvorlige lovbrudd skal det mer til for å anse utvisning uforholdsmessig, selv om det innebærer et inngrep i familielivet og virker belastende for barn og andre familiemedlemmer, enn i tilfeller som gjelder mindre alvorlige lovbrudd.

Høyesterett har lagt til grunn at forholdsmessighetsvurderingen i utvisningssaker etter EØS-regelverket er den samme som etter utlendingsloven § 70, se Rt. 2009 s. 705 avsnitt 54 og 55.

2.3 Vern mot utsendelse

I utlendingsloven § 73 er det fastsatt vern mot utsendelse dersom utlendingen fyller vilkårene for flyktningstatus eller dersom det er en reell fare for at vedkommende kan bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved retur til hjemlandet. Vernet mot retur vil også gjelde i situasjoner hvor det er så ekstraordinære humanitære forhold at utsendelsen i seg selv vil utgjøre umenneskelig eller nedverdiggende behandling i strid med Grunnloven § 93 annet ledd og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3.

2.4 Valg av utvisningshjemmel ved endring av oppholdsstatus mellom straffbar handling og vedtakstidspunkt

I 2013 mottok departementet en praksisforeleggelse fra Utlendingsdirektoratet (UDI) som gjaldt lovtolkningen i saker om utvisning etter utlendingsloven §§ 67 og 68. Bakgrunnen var at Utlendingsnemnda (UNE) hadde en annen tolkning enn UDI av utvisningsvernet i disse bestemmelsene. UNEs praksis bygget på det syn at det er utlendingens oppholdsstatus på gjerningstidspunktet som er avgjørende for hvilket vern han eller hun har mot utvisning dersom utlendingen har oppholdstillatelse på gjerningstidspunktet, men denne er utløpt på vedtakstidspunktet. UDI på sin side mente at det i slike situasjoner er oppholdsstatus på tidspunktet for vurdering av utvisning som må være avgjørende for valg av utvisningshjemmel, med ble gitt.

Ved instruks GI-03/2014 av 24. februar 2014 ble UDI instruert av departementet om tolkningen av utlendingsloven §§ 67 annet ledd og 68 annet ledd. Instruksen innebar at oppholdsstatus på tidspunktet for vurdering av utvisning skulle være det avgjørende skjæringstidspunktet for om utlendingen var omfattet av det utvidede vernet mot utvisning i utlendingsloven §§ 67 eller 68, med mindre den straffbare handlingen ble begått før den midlertidige eller permanente oppholdstillatelsen ble gitt.

En gjennomgang av UNEs praksis i etterkant av instruks GI-03/2014 viste at det hadde utviklet seg tendenser til ulik praksis i UNE i disse sakene. Det var derfor nødvendig med en rettslig avklaring av om gjerningstidspunktet eller UDIs vedtakstidspunkt skulle være styrende for hvilken hjemmel som kommer til anvendelse. UNEs direktør besluttet derfor 13. november 2017 at en sak hvor denne problemstillingen var et tema skulle avgjøres i stornemnd. Ved behandling av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer. Stornemndas vedtak har presedensskapende virkning for UDI og UNE.

Stornemnd ble avholdt 24. april 2018 og vedtak i saken ble truffet 21. juni 2018. I det prinsipielle spørsmålet om valg av utvisningshjemmel delte stornemnda seg i et flertall og et mindretall. Stornemnda la til grunn som et premiss for sin vurdering at den tillatelsen utlendingen hadde på gjerningstidspunktet, var gyldig. En tillatelse gitt på uriktig grunnlag vil kunne tilbakekalles og utlendingen har da ikke krav på det sterkere vernet som følger av §§ 67 og 68.

Stornemndas flertall konkluderte med at det er tidspunktet for den straffbare handlingen (gjerningstidspunktet) som er avgjørende for hvilken utvisningsbestemmelse som kommer til anvendelse. Flertallets medlemmer vektla ulike forhold. Nedenfor følger en kort oppsummering av flertallets begrunnelse:

- Ved å velge tidspunktet for den straffbare handlingen legger man forholdene til rette for en størst mulig grad av forutberegnelighet for utlendingen.
- Utlendingen har ingen kontroll eller innflytelse over når politiet eller UDI igangsetter en utvisningssak eller treffer vedtak i saken.
- At tillatelsen er utløpt på vedtakstidspunktet kan skyldes en rekke forhold, både innenfor og utenfor utlendingens kontroll.
- Ved å velge tidspunktet for den straffbare handlingen, får man et klart skjæringstidspunkt som er upåvirket av senere hendelser og endringer i oppholdstillatelsen.
- Forholdene som senere fører til at vilkårene for oppholdstillatelsen ikke lenger foreligger, kan være uten sammenheng med det straffbare forholdet. Det er naturlig at dette er forhold som behandles under en forholdsmessighetsvurdering. Det blir ikke riktig å vektlegge at vilkårene for tillatelsen ikke lengre foreligger og dermed velge en hjemmel som gir svakere vern mot utvisning.
- Utvisning er et inngripende tiltak overfor den det gjelder, og dersom man er i tvil så må man legge til grunn den tolkningen som i størst grad ivaretar utlendingens rettigheter.
- Flertallet fant ikke at lovens ordlyd er til hinder for en slik løsning, eller at en slik ordning vil medføre resultat som kan krenke allmenhetens rettsfølelse.

Stornemndas mindretall (ett nemndmedlem og en nemndleder) mente at det er utlendingens oppholdsstatus på tidspunktet for vurdering av utvisning

(vedtakstidspunktet) som er avgjørende for hvilken utvisningsbestemmelse som kommer til anvendelse. Mindretallet var i det vesentlige enige i UDIs tolkning slik den fremkommer i UDIs anmodning til departementet. Mindretallets begrunnelse kan i korte trekk oppsummeres slik:

- En naturlig språklig forståelse av ordlyden i alle tre utvisningsbestemmelsene peker etter mindretallets mening klart i retning av at det er vedtakstidspunktet som er avgjørende.
- Det følger av sammenhengen i bestemmelsenes første og annet ledd at vedtakstidspunktet er hovedregelen. Unntaket i §§ 67 og 68 annet ledd om at oppholdsstatus på gjerningstidspunktet er avgjørende, er et unntak som ikke bør anvendes annet enn i den situasjonen som uttrykkelig er nevnt.
- Mindretallet finner det vanskelig å se at den utvidelsen av det objektive utvisningsvernet som følger av flertallets tolkning er i tråd med lovgivers intensjoner. Mindretallet kan heller ikke se at det er holdepunkter i forarbeidene for at en slik utvidelse av vernet var tilsiktet.
- Det er vanskelig å se tungtveiende grunner for å innfortolke objektive skranker for utvisning i tilfellene der manglende tillatelse skyldes at utlendingen har hatt en oppholdstillatelse som ikke kan fornyes, eller at fornyet tillatelse er avslått fordi vilkårene for tillatelsen ikke lenger er oppfylt. Verken rettssikkerhetshensyn eller hensynet til forutberegnelighet tilsier at en utlending skal nyte godt av vernet som følger av en oppholdstillatelse som vedkommende ikke lenger fyller vilkårene for.
- Hensynet til at utlendingen ikke skal være avhengig av UDIs saksbehandling er et stykke på vei ivaretatt gjennom regelverket, blant annet ved at det i utvisningsbestemmelsene i §§ 67 og 68 er satt frister for hvor lenge etter soning eller ilagt straff det er adgang til å utvise. Dersom saksbehandlingstiden likevel har vært urimelig lang, og dette har medført at utlendingen har mistet et utvidet vern han ellers ville hatt, slik at resultatet fremstår som urimelig, er dette et hensyn som kan ivaretas gjennom forholdsmessighetsvurderingen.
- Det er svært uheldig om UNE og UDI tolker og praktiserer reglene på ulik måte. Siden tolkningen som følger instruksene også er den tolkningen som ligger nærmest opp til lovens ordlyd og system, og det ikke synes å fremgå fra andre rettskilder at lovgiver har ment noe

annet, kan ikke mindretallet se at det foreligger tungtveiende hensyn som tilsier at ikke også UNE bør følge instruksen.

Det fremgår av stornemndvedtaket at det skal ha følgende presedensvirkning:

«Utlendinger som begår straffbare handlinger, og som besluttet utvist, skal vurderes ut fra deres oppholdsstatus da de begikk den straffbare handlingen. Personer med midlertidig oppholdstillatelse på tidspunktet for den straffbare handlingen, skal vurderes etter utl. § 67. Personer som har permanent oppholdstillatelse skal vurderes etter utl. 68.»

På bakgrunn av vedtaket besluttet departementet 9. august 2018 å oppheve 2014-instruksen, se *GI-10/2018 – Instruks om opphevelse av instruks GI-03/2014*. Samtidig ble det varslet at departementet ville vurdere om det var grunnlag for regelendringer og eventuelt komme tilbake til dette.

3 Departementets forslag

3.1 Generelt om forslagene

Et sentralt element i utlendingskontrollen er å hindre at utlendinger som begår kriminalitet får adgang til landet, samt å stanse ytterligere kriminalitet fra utlendinger som har begått straffbare handlinger etter innreise og som pålegges å forlate landet som følge av dette, se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 288:

«Det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold. Det ville videre kunne stride mot den alminnelige rettsfølelse og svekke folks tillit til utlendingspolitikken dersom det ikke var rom for å utvise utlendinger som begår kriminalitet.»

Mye av kriminaliteten blant utlendinger i Norge begås av utlendinger med kortvarig tilknytning, blant annet utlendinger som har kortvarig opphold etter EØS-regelverket. Det er viktig at utlendingslovgivningen ikke har en unødigg høy terskel for utvisning i tilfeller hvor dette ellers fremstår som en rimelig og forholdsmessig reaksjon. En praksis med å vurdere utvisning når dette ikke er uforholdsmessig er viktig for befolkningens tillit til innvandringsreguleringen.

Departementet har gjennomgått bestemmelsene om utvisning og kommet til at det er grunn til å senke terskelen for utvisning for enkelte typer lovovertridelser når det gjelder utlendinger med midlertidig og permanent oppholdstillatelse.

Endringene vil også innebære en utvidet adgang til utvisning av EØS-borgere og andre som kan påberope seg EØS-regelverket fordi det legges til grunn at de samme grunnvilkårene for utvisning som gjelder etter utlendingsloven §§ 66-68 også gjelder for denne gruppen. Overfor utlendinger som omfattes av EØS-regelverket må det imidlertid i tillegg konstateres at det foreligger

personlig forhold som innebærer en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn.

Departementet finner videre grunn til å understreke at utvisning alltid vil bero på en konkret vurdering, og det skal alltid foretas en forholdsmessighetsvurdering før vedtak om utvisning treffes. I hver enkelt sak må det derfor foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket. Forholdets alvor vil omfatte både straffebudets strafferamme og den idømte straff eller særreaksjon. Det må også legges vekt på hensynene bak utvisningsinstituttet, herunder at lovreglene om utvisning skal virke allmennpreventivt og ivareta tilliten til innvandringsreguleringen. Det siste er også noe som er en viktig interesse for det store flertall av innvandrere som er lovlydige samfunnsborgere.

3.2 Utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse

3.2.1 Krav til strafferamme eller henvisning til utvalgte straffebud?

Ved ikrafttreddelsen av ny straffelov i 2015 fikk en rekke lovbrudd hevet eller senket strafferamme. For å beholde gjeldende rettstilstand ble derfor utvisningsbestemmelsene i § 66, § 67 første ledd bokstav b og § 68 endret, slik at bestemmelsene, i tillegg til å vise til en generell strafferamme, også viser til noen andre straffebud med lavere strafferamme (som hadde høyere strafferamme etter tidligere straffelov), se Prop. 145 L (2014–2015).

Oslo politidistrikt er blant dem som har foreslått at strafferammen i § 67 første ledd bokstav b bør endres fra «fengselsstraff i mer enn ett år» til «fengselsstraff i ett år eller mer». Sett hen til hvor mange nye typer lovbrudd som ville bli omfattet, mente departementet at dette ville innebære en innstramning som burde være gjenstand for alminnelig høring.

Departementet har sett på hva slags typer lovbrudd som ville bli omfattet ved en generell senkning av kravet til strafferammen. De aktuelle straffebudene gjelder forhold av svært ulik karakter og ulik alvorsgrad. Ved overtredelse av flere av de aktuelle straffebudene ville utvisning trolig ikke fremstå som et nødvendig eller velbegrunnet tiltak, for eksempel dersom utlendingen straffes for å ha skaffet seg uberettiget tilgang til fjernsynssignaler (straffeloven § 203) eller for overtredelser av småbåtloven, markaloven eller jernbaneloven.

Departementet har derfor i stedet foretatt en gjennomgang og identifisert hvilke konkrete lovovertridelser som bør kunne føre til utvisning etter en individuell vurdering. Hvilke lovovertridelser dette gjelder, er beskrevet i avsnittene nedenfor.

3.2.2 Brudd på straffeloven

Etter en gjennomgang av straffebudene i *straffeloven* er departementet kommet til at adgangen til å vurdere utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse bør utvides gjennom en ny henvisning til overtredelse av tre straffebud som per i dag ikke kan danne grunnlag for utvisning fordi strafferammen i de respektive straffebudene er for lav.

For det første mener departementet at overtredelse av straffeloven § 297 bør kunne danne grunnlag for utvisning. Dette straffebudet rammer den som foretar *seksuell handling* med noen som ikke har samtykket i det. Forholdene kan variere i grovhet. Seksuell handling avgrenses oppad mot seksuell omgang, som betegner de mest intime handlingene. Grensen mellom seksuell handling og seksuell omgang trekkes skjønnsmessig etter berøringens intensitet. F.eks. vil beføling av kjønnsorganer være seksuell handling, mens masturbasjon vil være seksuell omgang. En person som domfelles for overtredelse av straffeloven § 297 kan derfor ha begått handlinger som ligger nært opp til voldtekt (straffeloven § 291).

Følgende straffesaker fra rettspraksis er egnet til å illustrere saksforhold hvor utvisning bør kunne vurderes hvis gjerningspersonen er utlending, og særlig dersom det er tale om gjentakende tilfeller:

Eks. 1 (Rt. 2014 s. 134)

En mann førte en eller flere fingre inn i skjeden til kvinne og sin penis mot hennes underliv, til tross for at hun sov. Retten uttalte at forholdet lå nær opp til voldtekt til seksuell omgang både i forhold til objektive og subjektive vilkår. Fornærmede hadde opplevd overgrepet som like krenkende som en voldtekt og hadde hatt kraftige reaksjoner i ettertid med behov for profesjonell oppfølging. Mannen ble dømt til fengsel i seks måneder.

Eks. 2 (Rt. 2010 s. 674)

En 19 år gammel kvinne tok bussen hjem natt til 1. mai 2008 etter å ha vært ute på byen med venner. Hun hadde sovnet, og våknet av at bussjåføren var i ferd med å ta av henne skoen. Han hadde allerede trukket hennes olabukse og truse til et stykke ned på lårene. Fornærmede sa nei, reiste seg, dro opp truse og bukse, og forlot bussen. Den var da parkert på et folketomt sted noen kilometer unna terminalen, og det var ingen andre passasjerer på bussen. Bussjåføren ble dømt for forsøk på seksuell handling og ilagt fengsel i 120 dager.

Ved enkeltstående handlinger som ligger nærmere den nedre grense for bestemmelsens anvendelsesområde vil det i utgangspunktet ikke være aktuelt å vurdere en alvorlig forvaltningsmessig reaksjon som utvisning.

For det andre bør det være adgang til å vurdere utvisning når en utlending domfelles for overtredelse av straffeloven § 306. Dette straffebudet retter seg mot den som har avtalt et møte med et barn under 16 år og som har forsett om å begå en av følgende type handlinger:

- Voldtekt av barn under 14 år
- Seksuell omgang med barn mellom 14 eller 16 år
- Seksuell handling med barn under 16 år
- Å tvinge eller forlede et barn under 16 år til å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd
- Produksjon av fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn

For det tredje mener departementet at det bør være grunn til å vurdere utvisning når en utlending dømmes for å ha utvist seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd offentlig eller uten samtykke (straffeloven § 298). Den seksuelt krenkende eller uanstendige atferden kan skje i ord eller handling, herunder f.eks. ved blotting eller ved kiking med et seksualisert tilsnitt.

I tillegg til de ovennevnte seksuallovbruddene er det grunn til å utvide adgangen til utvisning ved ulovlig bevæpning på offentlig sted.

Utlendingsloven § 67 første ledd bokstav c nevner i dag overtredelse av straffeloven § 189 *annet ledd* som særskilt utvisningsgrunnlag. Dette straffebudet gjelder den som på et offentlig sted bærer kniv eller lignende skarpt redskap som er egnet til å påføre noen en kroppskrenkelse. Straffeloven § 189 *første ledd* gjelder blant annet den som på et offentlig sted forsettlig eller grovt uaktsomt har med skytevåpen (bokstav a). Første ledd og annet ledd har lik strafferamme, bot eller fengsel i inntil 1 år. Departementet mener at det ikke er noen grunn til at handling som nevnt i § 189 *annet ledd* (kniv eller lignende skarpt redskap) skal være utvisningsgrunnlag, men ikke straff for handling nevnt i første ledd (skytevåpen). Det foreslås derfor å endre utlendingsloven § 67 slik at den henviser generelt til straffeloven § 189.

For alle de nye utvisningsgrunnlagene som er foreslått ovenfor, vil utvisning være særlig aktuelt dersom utlendingen også tidligere er straffedømt for samme lovbrudd eller andre liknende lovbrudd.

3.2.3 Brudd på vegtrafikkloven

Utlendingsloven § 67 gir i dag ikke adgang til utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse som er straffet for overtredelser av vegtrafikkloven. Dette gjelder selv om utlendingen er straffet for grove fartsovertredelser eller føring av motorvogn under ruspåvirkning. Grunnen er at overtredelser av vegtrafikkloven straffes med bøter eller med fengsel inntil ett år (med mindre forholdet går inn under andre og strengere straffebud, jf. vegtrafikkloven § 31 første ledd).

I saker om brudd på vegtrafikkloven forekommer det ikke sjelden at det er tale om gjentatte overtredelser.

Selv om departementet mener at det kan være særlig grunn til å vurdere utvisning i gjentakelsestilfeller (f.eks. flere tilfeller av kjøring i ruspåvirket

tilstand) og i tilfeller hvor flere forskjellige lovbrudd vurderes i sammenheng (f.eks. når en utlending uten førerkort også gjør seg skyldig i grov fartsoverskridelse), ønsker ikke departementet å lovfeste gjentakelse eller konkurrans *som et vilkår* for utvisning i de aktuelle tilfellene. Det bør være adgang til å vurdere utvisning ved enkeltstående alvorlige forhold, f.eks. kjøring i sterkt ruspåvirket tilstand, når utlendingen har svak tilknytning.

Utvisning er et viktig virkemiddel for å beskytte samfunnet mot personer som kan utgjøre en samfunnsfare og for å bidra til respekt for norske regler. Grove fartsovertredelser, kjøring uten førerkort og ruspåvirket kjøring er handlinger som ikke bare kan utsette lovbyteren for betydelig risiko, men også passasjerer og andre som ferdes i eller nær trafikken. Utvisning vil også virke forebyggende mot nye overtredelser, ved at utlendingen ikke lenger kan kjøre på norske veier.

Det foreslås at regelendringene gjennomføres ved innta følgende bestemmelse som ny § 67 første ledd bokstav f:

[En utlending som har midlertidig oppholdstillatelse kan utvises:]

f) når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff for overtredelse av vegtrafikkloven.

De fleste saker om brudd på vegtrafikkloven avgjøres ved forenklet forelegg. I henhold til dagens praksis blir det ikke truffet vedtak om utvisning av utlendinger som vedtar et forenklet forelegg. Utvisning er ment for mer alvorlige lovbrudd, og reaksjonen vil derfor bare være aktuell når utlendingen vedtar et ordinært forelegg eller blir dømt til bot eller fengselsstraff.

Det forutsettes videre at den adgangen til utvisning med grunnlag i vegtrafikkloven som nå foreslås, i første rekke bør benyttes dersom utlendingen har liten tilknytning til riket og

- utmålt straff ligger i øvre sjikt av strafferammen,
- overtredelsen inngår som ett av flere lovbrudd, eller
- utlendingen tidligere er straffet.

I praksis forventes det, ut fra politiets og Utlendingsdirektoratets tilbakemeldinger, at skjerpede regler om utvisning på grunn av brudd på vegtrafikkloven, særlig vil kunne være aktuelt i saker som gjelder EØS-borgere med kortvarig opphold og begrenset tilknytning til landet. Dette har også sammenheng med at utenlandske yrkessjåfører som dekkes av EØS-reglene, vurderes etter reglene for utlending med oppholdsrett. Ettersom det i dag ikke er adgang etter det alminnelige regelverket til å utvise utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse for brudd på vegtrafikkloven, utvises heller ikke EØS-borgere med oppholdsrett for slike overtredelser (se avsnitt 2.1).

3.3 Utvisning av utlendinger med permanent oppholdstillatelse

Utlendinger som har hatt oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse i tre år, kan etter søknad få permanent oppholdstillatelse.

Hovedregelen er at en utlending med permanent oppholdstillatelse kan utvises på grunnlag av straffbare handlinger som kan føre til fengselsstraff i to år eller mer, jf. § 68 første ledd bokstav b. Bestemmelsen henviser i dag til en del straffebud i straffeloven som har lavere strafferamme enn to år. Dette gjelder:

- § 182 første ledd (opptøyer)
- § 231 (narkotikaovertrødelse)
- § 237 fjerde ledd (grovt uaktsom smitteoverføring)
- § 262 første ledd (brudd på ekteskapsloven)
- § 263 (trusler)
- § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år)
- § 374 første alternativ (grovt uaktsomt bedrageri)

Lovgiver har dermed fastslått at det finnes enkelte bestemmelser med lavere strafferamme enn to år, hvor det bør åpnes for utvisning selv om utlendingen har permanent oppholdstillatelse.

Departementet foreslår at listen utvides noe. Argumentene i avsnitt 3.2.2 tilsier etter departementets mening at også overtrødelse av straffeloven § 189 første ledd (ulovlig bevæpning på offentlig sted), § 297 (seksuell handling uten samtykke), § 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke) og § 306 (avtale om møte med barn med forsett om å begå seksuelt overgrep) som er foreslått som mulige grunnlag for utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse, bør føre til utvisning av utlending med permanent oppholdstillatelse. Det understrekes samtidig at det når det gjelder enkelte typer overtrødelse, f.eks. de som faller inn under § 298 om seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke, er det særlig ved grove eller gjentatte overtrødelse at det vil være aktuelt med utvisning av utlending med permanent oppholdstillatelse, og det må vurderes grundig i den enkelte sak om utvisning er forholdsmessig.

3.4 Utvisning av EØS-borgere med ti års botid

Reglene i utlendingsloven kapittel 13 gjennomfører direktiv 2004/38/EF («unionsborgerdirektivet»). Direktivets artikkel 28 nr. 3 bokstav a gir et utvidet vern mot utvisning av unionsborgere med ti års botid. Bestemmelsen lyder slik i henholdsvis engelsk og dansk språkversjon:

Engelsk språkversjon:

«3. An expulsion decision may not be taken against Union citizens, except if the decision is based on imperative grounds of public security, as defined by Member States, if they:

a) have resided in the host Member State for the previous ten years;»

Dansk språkversjon:

«3. Der må ikke træffes en udsendelsesafgørelse i forhold til en unionsborger, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaten, hvis de:

a) har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, eller»

Artikkel 28 nr. 3 bokstav a er gjennomført i utlendingsloven § 122 annet ledd bokstav b, som lyder:

«En utlending som kan utvises etter [§ 122] første ledd, kan likevel ikke utvises når utlendingen [...]

b) er EØS-borger som har oppholdt seg ti år i riket, med mindre det er tvingende nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet».

Direktivet krever at personen må ha hatt opphold «de ti forudgående år», mens utlendingsloven § 122 ikke har denne henvisningen til de «forutgående» ti år. Ordlyden i utlendingsloven kan dermed skape noe tvil med hensyn til hvilket tidsrom EØS-borgeren må ha hatt opphold i Norge.

Departementet foreslår derfor at det inntas en presisering i utlendingsloven § 122 annet ledd bokstav b om at EØS-borgeren må ha hatt opphold «de siste» ti år for at det utvidede vernet mot utvisning skal gjelde.

Departementet gjør for øvrig oppmerksom på at det i rettspraksis fra EU-domstolen er drøftet enkelte tolkningsspørsmål knyttet blant annet til fristberegning og til det nærmere innhold i kravet til opphold «de siste ti år». Spørsmålene behandles av EU-domstolen i avgjørelsene *Tsakouridis* (sak 145/09), *M.G.* (sak 400/12) og *B og Vomero* (sakene 316/16 og 424/16). Avgjørelsene fra EU-domstolen har også relevans ved tolkningen av utlendingsloven § 122 annet ledd bokstav b.

Departementet vil vurdere å komme tilbake med presiseringer i forskrift i forbindelse med en mer helhetlig gjennomgang.

3.5 Klargjøring av hvilket tidspunkt som skal legges til grunn ved valg av utvisningshjemmel når grunnlaget for utvisning er et straffbart forhold

3.5.1 Riktig hjemmel for utvisningsvurderingen

Som det fremgår av avsnitt 2.4 ble det i juni 2018 truffet et stornemndvedtak som fastsetter at spørsmålet om utvisning skal avgjøres etter reglene om utvisning av utlending med oppholdstillatelse, dersom utlendingen hadde tillatelse på gjerningstidspunktet – selv om tillatelsen er utløpt på vedtakstidspunktet. Departementet har derfor vurdert om dette gir en ønsket praksis, eller om det er grunn for departementet til å foreslå endringer.

Følgende nevnes som tenkte eksempler på de situasjoner som omhandles:

Eks. 1

A har ett års oppholdstillatelse i kraft av ekteskap med norsk borger. Ekteskapsforholdet gir i utgangspunktet rett til fornyet oppholdstillatelse på samme vilkår (med mindre A blir utvist). A blir straffet for et forhold som finner sted mens han har oppholdstillatelse. På grunn av saksbehandlingstiden kommer ikke utvisningsspørsmålet til vurdering før etter utløpet av A's oppholdstillatelse.

Eks. 2:

Samme som i eksempel 1, men når spørsmålet om utvisning kommer til avgjørelse, har samlivet mellom partene opphørt og A har derfor ikke søkt om fornyet tillatelse.

Departementet har sett hen til de hensyn som henholdsvis flertallet og mindretallet i stornemnda har pekt på om hva som er den mest rimelige og hensiktsmessig løsningen. Departementet mener at det særlig er ett av de hensynene som flertallet i stornemnda har trukket frem som taler sterkt imot å legge vedtakstidspunktet til grunn, og som dermed taler for å legge gjerningstidspunktet til grunn (slik praksis nå er etter stornemndas vedtak): I tilfeller hvor utlendingsmyndighetenes saksbehandlingstid medfører at det tar tid å avgjøre utvisningsspørsmålet, bør ikke det forhold at utlendingens oppholdstillatelse utløper underveis, føre til en svekket rettsposisjon for utlendingen. I motsatt fall vil saksbehandlingstiden i den enkelte sak kunne få avgjørende betydning for om utvisningsvilkårene er oppfylt eller ikke. Selv om politiet og UDI følger forvaltningslovens regler om at saker skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, er dette uheldig.

Departementet mener derfor at det i alle fall i situasjoner hvor myndighetene på grunn av lang saksbehandlingstid er ansvarlige for at vedtak ikke er truffet før oppholdstillatelsen utløper, ville være uheldig dersom situasjonen på vedtakstidspunktet skal legges til grunn. Og etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å lage ulike regler knyttet til om utlendingen selv har

hatt mulighet til å påvirke om vedtak treffes før eller etter utløpet av oppholdstillatelsen.

I samsvar med stornemndas vedtak og det som nå er dagens praksis, går derfor departementet inn for å presisere at spørsmålet om utvisning skal avgjøres etter reglene om utvisning av utlending med oppholdstillatelse selv om oppholdstillatelsen er utløpt på vedtakstidspunktet.

Departementet understreker for ordens skyld at utvisningssaken fortsatt skal avgjøres etter utlendingsloven § 66 (utlending uten oppholdstillatelse) dersom det viser seg at utlendingens tillatelse kalles tilbake fordi den er ugyldig.

3.5.2 Særlig om sammenhengende straffbare forhold

Et særskilt spørsmål som ikke er berørt i stornemndas avgjørelse, gjelder situasjonen hvor en utlendingen har utført flere handlinger som til sammen utgjør et sammenhengende straffbart forhold. Det kan for eksempel tenkes at utlendingen oppgir uriktige opplysninger til trygdemyndighetene flere ganger over tid for urettmessig å få utbetalt stønad – både mens utlendingen fortsatt har tillatelse og etter utløpet av tillatelsen – og at handlingene strafferettslig bedømmes som en overtredelse av straffeloven § 372, jf. § 371 (grovt bedrageri). I slike situasjoner er det ikke avklart gjennom stornemndas avgjørelse hvilke(t) tidspunkt som skal legges til grunn ved valg av utvisningshjemmel. Valget kan også få betydning for beregning av ettårsfristen.

Departementet foreslår å presisere at saken skal vurderes etter reglene om utvisning av utlending uten oppholdstillatelse dersom en utlending med oppholdstillatelse har begått et sammenhengende straffbart forhold, men hvor den straffbare handlingen fortsetter etter at tillatelsen er utløpt.

Spørsmålet om valg av utvisningshjemmel ved et sammenhengende straffbart forhold vil formodentlig svært sjelden komme på spissen. Dette skyldes at overtredelser som utgjør et sammenhengende straffbart forhold typisk vil ha så høy strafferamme at de kan danne grunnlag for utvisning uavhengig av utlendingens oppholdsstatus.

3.6 Frist for å treffe vedtak om utvisning

Når en utlending som har midlertidig eller permanent oppholdstillatelse vurderes utvist på grunn av et straffbart forhold begått i riket, må vedtak om utvisning normalt treffes senest innen ett år etter at utlendingen ble ilagt straff

eller ble løslatt.² Formålet med ettårsfristen er å unngå at utlendingen må leve i uvisshet om muligheten til å være i landet, jf. Ot.prp. nr. 46 (1986–87) s. 231.

I tilfeller hvor ettårsfristen utløper mens utlendingen har oppholdstillatelse, er det etter departementets vurdering ingen grunn til å foreta endringer i dette prinsippet. I tilfeller hvor utlendingens oppholdstillatelse utløper før ettårsfristen, må det imidlertid vurderes nærmere hva som bør gjelde. I disse tilfellene har det ikke nødvendigvis samme vekt at det inntreffer en uvisshet for utlendingen fordi vedkommende uansett er uten oppholdstillatelse. Departementet gir her fire eksempler som kan illustrere hvordan spørsmål kan oppstå i praksis. For alle fire eksemplene er utgangspunktet at utlendingen har begått en straffbar handling mens vedkommende har hatt oppholdstillatelse, og at det straffbare forholdet kan gi grunnlag for utvisning av utlending med oppholdstillatelse:

Eks. 1:

A har oppholdstillatelse i kraft av ekteskap med norsk borger, og ekteskapsforholdet gir i utgangspunktet rett til fornyet oppholdstillatelse på samme vilkår, med mindre A blir utvist. A søker om fornyelse av tillatelsen i rett tid, men får ikke vedtak i fornyelsessaken og utvisningssaken før 3 måneder etter at den eksisterende oppholdstillatelsen utløper. Ettårsfristen for utvisning utløp én måned før vedtaksdato.

Eks. 2:

Samme som i eksempel 1 ovenfor, men A har søkt om fornyelse for sent, og har etter regelverket ikke krav på fortsatt opphold mens søknaden om fornyet tillatelse er til behandling. I forbindelse med søknaden om fornyelse har A fremlagt nye opplysninger som også er relevante for utvisningsvurderingen. Den sene søknaden fra A er en del av forklaringen på hvorfor verken fornyelsessaken eller utvisningssaken har latt seg avgjøre innen utløpet av ettårsfristen.

Eks. 3:

A har oppholdstillatelse i kraft av ekteskap med norsk borger. Ekteskapet opphører. A søker om fortsatt opphold på grunn av anført samvær med barn i riket. Faktum rundt samværsordningen er uklart og krever innhenting av flere opplysninger. Verken søknaden om opphold på grunnlag av samvær eller utvisningssaken er avgjort når ettårsfristen utløper to måneder etter utløpet av den tidligere oppholdstillatelsen.

Eks. 4:

Samme som i eksempel 3 ovenfor, men A har overhodet ikke fremmet søknad om ny tillatelse.

² Se utlendingsloven § 67 første ledd bokstav b og § 68 første ledd bokstav b, jf. utlendingsforskriften § 14-3.

Som det fremgår av eksemplene kan forklaringen på at forvaltningen ikke har avgjort spørsmålet om utvisning innen ettårsfristen, i enkelte tilfeller skyldes forhold på utlendingens side. Departementet mener derfor at det i utgangspunktet ikke bør gjelde noen absolutt frist for å treffe vedtak om utvisning

- når utlendingen hadde oppholdstillatelse på gjerningstidspunktet,
- grunnlaget er ilagt straff eller særreaksjon i Norge, og
- oppholdstillatelsen utløper før ettårsfristen.

I slike tilfeller bør det ikke gjelde strengere fristregler enn det som gjelder generelt i forvaltningssaker gjennom kravet til at alle saker skal avgjøres «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a. Videre følger det av utlendingsforskriften § 14-3 første ledd at et eventuelt vedtak om utvisning bør treffes snarest mulig etter at rettskraftig straffedom foreligger eller fullbyrding av en dom er påbegynt, jf. straffeprosessloven § 453, og fortrinnsvis ikke senere enn at vedtaket kan iverksettes samtidig med løslatelse eller overføring til strafffullbyrdelse i annet land. Dersom forvaltningen bruker urimelig lang tid på å treffe vedtak, vil dette for øvrig være et moment som har må tas i betraktning ved forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven § 70.

I én type tilfelle bør likevel ettårsfristen gjelde selv om utlendingens oppholdstillatelse utløper før ettårsfristen: Dette gjelder dersom utlendingen har fremmet søknad om fornyet opphold, og vedkommende i henhold til utlendingsloven § 61 sjette og sjuende ledd har *krav på* fortsatt opphold på samme vilkår, inntil søknaden er endelig avgjort. Dersom utlendingen har fremmet en ny søknad rettidig, og kan påberope disse reglene, bør det etter departementets vurdering også gjelde samme fristregler som når utlendingen har formell tillatelse. I disse situasjonene gjør formålet om at utlendingen skal kunne få avklart muligheten til å forbli i landet seg gjeldende. En slik løsning vil også være i tråd med det som er UDIs praksis i dag.

Departementet foreslår for øvrig en ny fristbestemmelse i utlendingsloven § 67 første ledd bokstav c. Det vises i denne sammenheng til at det i den samme bestemmelsen bokstav b er gitt en frist på ett år fra ilagt eller sonet straff for å treffe vedtak om utvisning, men at en tilsvarende frist per i dag ikke finnes i bokstav c. Dette skyldes trolig en inkurie. Departementet mener det er rimelig at bokstav b og c har lik tidsgrense og foreslår derfor at en tidsgrense på ett år innføres også i bokstav c. Den praktiske betydningen av dette vil likevel være begrenset. Det vil fortsatt være et krav at vedtak om utvisning uansett bør treffes så snart som mulig etter at rettskraftig straffedom foreligger eller fullbyrding av en dom er påbegynt, jf. utlendingsforskriften § 14-3 første ledd.

Departementet mener videre at det er rimelig at samme tidsgrense («ettårsfristen») settes for utlending med midlertidig oppholdstillatelse som vurderes utvist for brudd på vegtrafikkloven, jf. forslaget til ny § 67 første ledd bokstav f.

3.7 Andre presiseringer og endringer

3.7.1 Forelegg som grunnlag for utvisning

Det foreslås å forskriftsfeste en regel om at et vedtatt forelegg bare kan danne grunnlag for utvisning dersom utlendingen i forelegget er gjort kjent med at vedtakelse kan føre til utvisning. En slik regel praktiseres i dag av utlendingsmyndighetene og bør av informasjonshensyn fremgå av utlendingsforskriften. Tilsvarende bør det fremgå uttrykkelig at forenklet forelegg ikke kan danne grunnlag for utvisning.

3.7.2 Straffbare handlinger som er begått før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse

Det følger i dag av utlendingsloven § 68 annet ledd at dersom den straffbare handlingen ble begått før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse, gjelder § 67 første ledd bokstav a (straffbare handlinger i utlandet) og bokstav b (straffbare handlinger i Norge) og annet ledd tilsvarende. Den praktiske betydningen av dette er at utlendingen da i utvisningssammenheng skal vurderes som om han eller hun har midlertidig oppholdstillatelse.

Paragraf 68 annet ledd viser imidlertid ikke til § 67 første ledd bokstav c (som angir at overtredelse av nærmere bestemte straffebud i Norge kan føre til utvisning). Det er ingen god grunn til at en slik henvisning mangler, og den foreslås innarbeidet. Det foreslås at § 67 omredigeres, ved at § 67 første ledd bokstav b viser til en generell strafferamme, og at § 67 første ledd bokstav c angir nærmere bestemte straffebud. Denne endringen innebærer at det også bør gjøres en endring i § 68 annet ledd.

Tilsvarende bør utvisning også kunne vurderes ved grove brudd på vegtrafikkloven som er begått (men ikke oppdaget) før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse, jf. forslaget til ny § 67 første ledd bokstav f. Departementet understreker at det fortsatt vil være et krav at utvisningen ikke er uforholdsmessig, jf. § 70.

3.7.3 Rettshjelp

I saker om utvisning på grunn av ilagt straff gis det ikke fritt rettsråd uten behovsprøving, se § 92 første ledd. Som det fremgår av avsnitt 3.2.3 foreslås det nå å gi adgang til utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse for brudd på vegtrafikkloven.

Departementet kan ikke se noen god grunn til at spørsmålet om fritt rettsråd skal håndteres annerledes i disse tilfellene enn i utvisningssaker for øvrig, hvor grunnlaget er ilagt straff eller særreaksjon. Det foreslås derfor å presisere at det heller ikke skal gis fritt rettsråd uten behovsprøving ved utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse når grunnlaget for utvisning er ilagt straff for overtredelse av vegtrafikkloven, jf. forslaget til endring i utlendingsloven § 92.

3.7.4 Redaksjonelle endringer i utlendingsloven §§ 66 til 68

Det foreslås videre enkelte redaksjonelle endringer i § 66 (utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse), § 67 (utvisning av utlendinger som har midlertidig oppholdstillatelse) og § 68 (utvisning av utlendinger som har permanent oppholdstillatelse), for å bedre lesbarheten i bestemmelsene. Mens det i dag henvises til ulike straffbare handlinger i tekstavsnittene i de nevnte bestemmelsene, foreslås det at henvisningene til straffebudene i straffeloven innarbeides som lister for å lette teksten og oversiktligheten.

Departementet gjør også oppmerksom på at det har vært på høring et forslag om å endre strafferammene i enkelte av de straffebud som er særskilt nevnt i utlendingsloven §§ 66 til 68. Høringsfristen var 10. september 2018.³ Dersom strafferammene endres, vil dette også kunne få betydning for utformingen av utvisningsbestemmelsene, blant annet ved at henvisninger til enkelte straffebud vil kunne utgå som følge av hevet strafferamme.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene om å utvide adgangen til utvisning vil føre til at politiet forbereder flere saker for vedtak, herunder gjennom utsendelse av forhåndsvarsel om utvisning. Det vil også føre til flere uttransporteringer. I den grad innstramningene har en allmennpreventiv effekt, vil de også kunne bidra til å redusere samfunnsmessige kostnader som følge av lovovertridelser, uten at det er mulig å tallfeste slike besparelser.

Det må forventes at forvaltningen vil bruke ressurser på noen flere saker som ender med beslutning om at det ikke skal treffes vedtak om utvisning. Som bemerkt ovenfor, bør likevel det avgjørende være at det er viktig for tilliten til innvandringsreguleringen at det foretas en vurdering som kan fange opp tilfeller hvor utvisning både er et rimelig og forventet tiltak. Det understrekes også at en henlagt utvisningssak vil kunne ha betydning dersom utlendingen

³ Høringsnotat og mottatte høringsvar er tilgjengelig på departementets nettsider, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-straffeloven-mv.-oppfolgning-etter-ikraftsettelsen-av-straffeloven/id2602285/>

begår nye lovbrudd; den tidligere utvisningssaken vil bli tillagt vekt i skjerpende retning i forbindelse med nye fremtidige utvisningsvurderinger.

Departementet legger til grunn at forslaget samlet sett ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Eventuelle merutgifter av forslaget dekkes innenfor berørte etaters gjeldende budsjettammer.

5 Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget

5.1 Endringer i utlendingsloven

Til § 66

Første ledd bokstav c er omredigert for å lette teksten og oversiktligheten.

Tredje ledd er nytt. Reglene er ment å klargjøre hvilke tidspunkt som skal legges til grunn for vurdering av utvisning og vil også være styrende for tolkningen av § 67 .

Første punktum klargjør at utvisning skal vurderes etter § 67 dersom forholdet som danner grunnlag for utvisning er begått på et tidspunkt hvor utlendingen hadde en gyldig midlertidig oppholdstillatelse.

Annet punktum sikter til situasjonen hvor § 67 får anvendelse gjennom reglene i første punktum. Bestemmelsen fastsetter at ettårsfristene i § 67 bare gjelder hvis utlendingen har fremmet søknad om ny oppholdstillatelse og har rett til fortsatt opphold på samme vilkår som tidligere tillatelse inntil søknaden er endelig avgjort etter reglene i § 61. Formuleringen «søknad om ny oppholdstillatelse» omfatter både søknad om fornyelse og søknad på nytt faktisk eller rettslig grunnlag.

Tredje punktum fastsetter et unntak fra reglene i første punktum i tilfeller hvor det foreligger et sammenhengende straffbart forhold («fortsatt forbrytelse»). Dersom det straffbare forholdet strekker seg over en tidsperiode hvor utlendingen både hadde og ikke hadde oppholdstillatelse, skal hele det sammenhengende straffbare forholdet vurderes etter § 66 første ledd.

Det kan tenkes at det sammenhengende straffbare forholdet ble påbegynt da utlendingen hadde midlertidig oppholdstillatelse, og fortsatte etter at utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse. I slike tilfeller vil utlendingens oppholdsstatus på starttidspunktet være avgjørende for valg av hjemmel, idet den straffbare handlingen «ble begått før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse», jf. § 68 annet ledd.

Hvorvidt det foreligger et sammenhengende straffbart forhold eller enkeltstående lovovertridelser, vil bero på hva som er lagt til grunn i dommen eller forelegget. Vurderingen skal ikke overprøves av utlendingsmyndighetene.

Til § 67

Bokstav b endres ved at bestemmelsen bare viser til en generell strafferamme. Straffebudene som i dag er inntatt i bokstav b, flyttes til bokstav c.

Bokstav c endres ved at det inntas henvisninger til flere straffebud. Det vises til avsnitt 3.2.2. I tillegg foreslås det å innføre en ettårsfrist for å treffe vedtak om utvisning etter bestemmelsen, se avsnitt 3.6. Bestemmelsen er også omredigert for å forbedre oversiktligheten.

I *bokstav d* er det foretatt en teknisk endring ved at ordet «eller» er fjernet som avslutning.

I *bokstav e* er det foretatt en teknisk endring ved at ordet «eller» er tilføyet til slutt.

Bokstav f er ny og åpner for at utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse kan bli utvist når utlendingen er straffet for overtredelse av vegtrafikkloven. Det vises til avsnitt 3.2.3. Det vil normalt gjelde en ettårsfrist for å treffe vedtak om utvisning etter den nye bestemmelsen, se avsnitt 3.6.

Til § 68

Første ledd bokstav b endres ved at det inntas henvisninger til flere straffebud. Det vises til avsnitt 3.3. Videre er bestemmelsen omredigert for å forbedre oversiktligheten.

Annet ledd endres på grunn av tilføyselsen av § 67 første ledd ny bokstav f. Endringen sikrer at utvisning kan vurderes ved grove brudd på vegtrafikkloven som er begått før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse.

Til § 92

Første ledd annet punktum endres ved at det inntas henvisning til § 67 første ledd ny bokstav f. Det vises til avsnitt 3.7.3.

Til § 122

Annet ledd bokstav b endres ved at det presiseres at EØS-borgeren må ha hatt opphold «de siste» ti år i riket for at det utvidede vernet mot utvisning kan inntre. Det vises til avsnitt 3.4.

5.2 Endringer i utlendingsforskriften

Til § 14-3 tredje ledd

Bestemmelsen gir regler om fristavbrudd i saker hvor det løper frist for å treffe vedtak om utvisning. *Første punktum* endres ved at det inntas en henvisning til § 67 første ledd ny bokstav f.

Til § 14-3 sjuende ledd

Bestemmelsen er ny og klargjør når et forelegg kan danne grunnlag for utvisning. Det vises til avsnitt 3.7.1.

6 Forslag til lov- og forskriftsendringer

6.1 Forslag til endringer i utlendingsloven

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

§ 66 første ledd bokstav c skal lyde:

c) når utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til *fengselsstraff, eller for overtredelse av et av følgende straffebud i straffeloven:*

§ 323 (mindre tyveri)

§ 326 (mindre underslag)

§ 334 (mindre heleri)

§ 339 (mindre hvitvasking)

§ 362 (mindre dokumentfalsk)

§ 373 (mindre bedrageri)

§ 66 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom forholdet som danner grunnlag for utvisning er en straffbar handling som ble begått på et tidspunkt hvor utlendingen hadde gyldig midlertidig oppholdstillatelse, gjelder § 67 tilsvarende selv om tillatelsen er utløpt på vedtakstidspunktet. Ettårsfristen i § 67 gjelder bare dersom utlendingen har fremmet søknad om ny oppholdstillatelse og har rett til fortsatt opphold på samme vilkår som etter tidligere tillatelse inntil søknaden er endelig avgjort, jf. § 61. Dersom forholdet som danner grunnlag for utvisning er et sammenhengende straffbart forhold som strekker seg over en tidsperiode hvor utlendingen var uten oppholdstillatelse, gjelder første ledd tilsvarende.

§ 67 første ledd bokstav b til e og ny bokstav f skal lyde:

b) når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år,

c) når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon *for overtredelse av et av følgende straffebud i straffeloven:*

§ 168 (brudd på oppholds- og kontaktforbud)

§ 182 første ledd (opptøyer)

§ 189 (ulovlig bevæpning på offentlig sted)

§ 231 annet ledd (uaktsom narkotikaovertrudelse)

§ 237 fjerde ledd (grovt uaktsom smitteoverføring)

§ 262 første ledd (brudd på ekteskapsloven)

§ 263 (trusler)

§ 271 første ledd (kroppskrenkelse)

§ 297 (seksuell handling uten samtykke)

§ 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke)

§ 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år)

§ 306 (avtale om møte for å begå seksuelt overgrep)

§ 374 første punktum (grovt uaktsomt bedrageri)

§ 380 (grovt uaktsomt skattesvik)

- d) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd,
- e) når utlendingen er utelukket fra rett til anerkjennelse som flyktning etter § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd, eller ville blitt det ved en vurdering etter disse *bestemmelsene*, eller
- f) *når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff for overtredelse av vegtrafikkloven.*

§ 68 første ledd bokstav b skal lyde:

- b) *når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i to år eller mer, eller for overtredelse av et av følgende straffebud i straffeloven:*

§ 182 første ledd (opptøyer)

§ 189 (ulovlig bevæpning på offentlig sted)

§ 231 annet ledd (uaktsom narkotikaovertrædelse)

§ 237 fjerde ledd (grovt uaktsom smitteoverføring)

§ 262 første ledd (brudd på ekteskapsloven)

§ 263 (trusler)

§ 297 (seksuell handling uten samtykke)

§ 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke)

§ 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år)

§ 306 (avtale om møte for å begå seksuelt overgrep)

§ 374 første punktum (grovt uaktsomt bedrageri)

§ 68 annet ledd skal lyde:

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

§ 92 første ledd annet punktum skal lyde:

Det gjelder likevel ikke i utvisningssaker i henhold til §§ 66 første ledd bokstav b og c, 67 første ledd bokstav a, b, c og f, 68 første ledd bokstav a og b og 122.

§ 122 annet ledd bokstav b skal lyde:

b) er EØS-borger som har oppholdt seg *de siste* ti år i riket, med mindre det er tvingende nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet, eller

6.2 Forslag til endringer i utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 14-3 tredje ledd første punktum skal lyde:

Femårsfristen i lovens § 66 første ledd bokstav b, § 67 første ledd bokstav a og § 68 første ledd bokstav a og ettårsfristen i lovens § 67 første ledd bokstav *b, c og f* og § 68 første ledd bokstav b avbrytes når Utlendingsdirektoratet treffer vedtak om utvisning.

§ 14-3 nytt sjuende ledd skal lyde:

Et forelegg kan bare danne grunnlag for utvisning dersom utlendingen i forelegget er gjort kjent med at vedtakelse kan medføre utvisning. Et forenklet forelegg kan ikke danne grunnlag for utvisning.