



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 112 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i utlendingsloven mv.  
(utvidet hjemmel for forskrifter  
om fritt rettsråd)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	<b>5</b>	<b>Høringsinstansenes syn</b> .....	12
			5.1	Høringsinstansenes syn på forslaget om rett til fritt rettsråd ved utvisning på grunn av ilagt straff mv. ....	12
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	5	5.2	Høringsinstansenes syn på forslaget om rett til fritt rettsråd i saker som behandles i Utlendingsnemndas stornemnd .....	13
2.1	Forslaget om hjemmel for forskrifter om fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om utvisning på grunn av ilagt straff mv. ....	5			
2.2	Forslaget om hjemmel til å gi forskriftsregler om fritt rettsråd uten behovsprøving i saker som behandles av Utlendingsnemndas stornemnd .....	8	<b>6</b>	<b>Departementets vurderinger</b> ...	13
<b>3</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	9	6.1	Rett til fritt rettsråd i saker om utvisning på grunn av ilagt straff mv. ....	13
3.1	Innledning .....	9	6.2	Hjemmel for å gi forskrifter om rett til fritt rettsråd i saker som behandles av UNEs stornemnd ...	13
3.2	Fritt rettsråd uten behovsprøving ved utvisning .....	9	<b>7</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	14
3.3	Fritt rettsråd uten behovsprøving i saker for Utlendingsnemndas stornemnd .....	10	<b>8</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget</b> ..	14
<b>4</b>	<b>Forslagene i høringsnotatet</b> ....	10			
4.1	Forslaget om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved utvisning på grunn av ilagt straff mv. ....	10		<b>Forslag til lov om endringer i utlendingsloven mv. (utvidet hjemmel for forskrifter om fritt rettsråd)</b> .....	16
4.2	Forslaget om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving når saker behandles i Utlendingsnemndas stornemnd .....	11			





# Prop. 112 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i utlendingsloven mv. (utvidet hjemmel for forskrifter om fritt rettsråd)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 14. juni 2024,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en hjemmel i utlendingsloven for å kunne gi regler i forskrift om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om utvisning på grunn av ilagt straff. Utlendingsloven § 92 sjuende ledd inneholder i dag ingen tydelig hjemmel for slike forskrifter.

Forslaget er en del av oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak 4. desember 2023 nr. 70, som er sitert i punkt 2 nedenfor.

Departementet foreslår videre en uttrykkelig hjemmel i utlendingsloven for å gi forskrifter om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker som behandles i Utlendingsnemndas stor-nemnd. Dette gjelder statistisk sett få saker. De siste fire årene har det vært tale om to til tre saker i året.

### 2 Bakgrunnen for lovforslaget

#### 2.1 Forslaget om hjemmel for forskrifter om fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om utvisning på grunn av ilagt straff mv.

I NOU 2020: 5 *Likhet for loven* fra Rettshjelps-utvalget, ble det fremmet forslag om en generell

rett til fritt rettsråd i saker om utvisning på grunn av ilagt straff gjennom endringer i utlendingsloven § 92. Utredningen ble sendt på høring 9. juni 2020 til følgende instanser:

Departementene

Høyesterett

Lagmannsrettene

Tingrettene

Arbeidsretten

Jordskifterettene

Utmarksdomstolen for Finnmark

Advokatbevillingsnemnden

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

region Midt-Norge

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

region nord

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

region sør

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

region vest

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

region øst

Barneombudet

Barnesakkyndig kommisjon

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Den rettsmedisinske kommisjon (DRK)	Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (nå Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda)
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)	Sivil klareringsmyndighet
Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST)	Spesialenheten for politisaker
Digitaliseringsdirektoratet	Språkrådet
Disiplinærnemnden for advokater	Statens barnehus
Diskrimineringsnemnda	Statens helsetilsyn
Domstoladministrasjonen	Statens kartverk
Erstatningsnemnda for voldsofre	Statens sivilrettsforvaltning
Finanstilsynet	Statistisk sentralbyrå (SSB)
Finnmarkskommisjonen	Statsadvokatembetene
Forbrukerrådet	Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)
Forbrukertilsynet	Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudet, tidligere Sivilombudsmannen)
Fylkesmennene (nå Statsforvalterne)	Stortingets utvalg for rettferdsvederlag
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (nå Barneverns- og helsenemnda)	Sysselemanden på Svalbard
Generaladvokaten	Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Helsedirektoratet	Tilsynsutvalget for dommere
Helsetilsynet	Trygderetten
Innstillingsrådet for dommere	Universitetene
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)	Utdanningsdirektoratet
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	Utlendingsdirektoratet (UDI)
Konkurransetilsynet	Utlendingsnemnda (UNE)
Kontoret for voldsoffererstatning (KFV)	Økokrim
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (KK-utvalget)	
Kriminalomsorgsdirektoratet	
Kripos	Fylkeskommunene
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)	Kommunene
Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)	
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)	Akademikerne
Norges forskningsråd	Aleneforeldreforeningen (AFFO)
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Norsk pasientskadeerstatning (NPE)	Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge)
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR v/UiO)	Den Norske Advokatforening
Pasient- og brukerombudene	Den norske dommerforening
Pasientskadenemnda	Den norske legeforening
Personvernemnda	Den norske Revisorforening
Politidirektoratet	Dommerfullmektigforeningen
Politidistriktene	Fagforbundet i Norge
Politi høgskolen	Fellesorganisasjonen (FO)
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	Finans Norge
Reglerådet for næringslivet	Forandringsfabrikken
Regjeringsadvokaten	Foreningen 2 Foreldre (F2F)
Riksadvokaten	Foreningen Ridderrennet
Riksantikvaren	Forskerforbundet
Riksarkivet	Forskningsstiftelsen FAFO
Riksrevisjonen	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
Sametinget	Gatejuristen
Sekretariatet for konfliktrådene (SFK)	IKT-Norge
	Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
	Jussbuss

Jussformidlingen  
 Jusshjelpa i Nord-Norge  
 Kirkens Bymisjon  
 Kreftforeningen  
 Krisesentersekretariatet  
 Kommunesektorens organisasjon (KS)  
 Kvinnefronten  
 Kvinnegruppa Ottar  
 Landsforeningen for barnevernsbarn  
 Landsforeningen for voldsofre  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)  
 Likestillingssenteret  
 Likestillingssenteret KUN  
 MannsForum  
 Mental Helse  
 Mira-senteret  
 Norges handikapforbund  
 Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon (NITO)  
 Norges Juristforbund  
 Norges Kvinne- og familieforbund (K&F)  
 Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)  
 Norsk barnevernsamband  
 Norsk fengsels- og friomsorgsforbund  
 Norsk Fosterhjemforening  
 Norsk Innvandrerforum  
 Norsk Journalistlag  
 Norsk Kvinnesaksforening  
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)  
 Norsk Presseforbund  
 Norsk Psykiatrisk Forening  
 Norsk psykologforening  
 Norsk tjenestemannslag (NTL)  
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)  
 Organisasjonen For Uføres rettigheter (OFUR)  
 Organisasjon for barnevernsforeldre (OBF)  
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)  
 Parat  
 Pensjonistforbundet  
 Politiets Fellesforbund  
 Politijuristene  
 Pressens faglige utvalg (PFU)  
 Redd Barna  
 Reform – ressurscenter for menn  
 Rettspolitisk forening  
 Røde Kors  
 Rådet for psykisk helse  
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmede organisasjoner (SAFO)  
 Samarbeidsutvalget for forlikråd og namsmenn (SFN)

Samerådet  
 Samfunnsviterne  
 Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger – Oslo (SEIF)  
 Statsadvokatenes forening  
 Stiftelsen Kirkens Familievern  
 Stiftelsen Rettferd for taperne  
 Stiftelsen SINTEF  
 Stine Sofies Stiftelse  
 Straffedes organisasjon i Norge (SON)  
 Tekna  
 Tolkeforbundet  
 Tolkeforeningen  
 Uføres Landsorganisasjon  
 Unge funksjonshemmede  
 UNICEF Norge  
 UNIO Universitets- og høyskoleutdannedes forbund  
 Universitets- og høgskolerådet (UHR)  
 Velferdsalliansen  
 Virke  
 Voksne for Barn  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader til spørsmålet om fritt rettsråd ved utvisning på grunn av ilagt straff fra:

Barneombudet  
 Politidirektoratet  
 Riksadvokaten  
 Statens sivilrettsforvaltning  
 Utlendingsdirektoratet  
 Utlendingsnemnda  
  
 Den Norske Advokatforening  
 Jussbuss  
 Jussformidlingen  
 Jusshjelpa i Nord-Norge  
 NOAS  
 Redd Barna  
 Rettspolitisk forening

Høringsfristen var 23. november 2020.

Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.

Gjennom Stortingets vedtak 4. desember 2023 nr. 70 ble Regjeringen anmodet om å fremme forslag til regler om fritt rettsråd i mer avgrensede tilfeller:

«Stortinget ber regjeringen innen 1. juli 2024 fremme et forslag om innføring av fritt rettsråd for flyktninger med barn i Norge, som er forelått utvist på grunn av brudd på straffeloven.»

Departementet arbeider med oppfølging av anmodningsvedtaket, og uavhengig av hvilke mer presise formulering av forskriftsbestemmelsene som blir foreslått, vil det være nødvendig å ha en hjemmel i utlendingsloven for forskriftsreguleringen.

## **2.2 Forslaget om hjemmel til å gi forskriftsregler om fritt rettsråd uten behovsprøving i saker som behandles av Utlendingsnemndas stornemnd**

Departementet foreslo i høringsnotat 18. desember 2023 å styrke retten for klager og utlendingsadvokat mv. til å møte og gi muntlige innlegg når en sak behandles i stornemndmøte i UNE. I samme forbindelse ble det foreslått en generell rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker som behandles i stornemnda med personlig fremmøte. Forslaget innebærer at det vil bli gitt rett til fritt rettsråd uavhengig av om saken hører til de sakskategoriene som i dag kan gi rett til fritt rettsråd og uavhengig av om saken tas til behandling i den ordinære klagerunden, eller om det er tale om en omgjøringsanmodning.

Høringsfristen i saken var 18. mars 2024. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

### Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)  
 Barneombudet  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)  
 Datatilsynet  
 Domstoladministrasjonen  
 Helsedirektoratet  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet  
 Nasjonalt ID-senter  
 Norad  
 Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)  
 Politidirektoratet (POD)  
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Sivilombudet  
 Statens sivilrettsforvaltning  
 Språkrådet  
 Statsforvalterne  
 Utlendingsdirektoratet (UDI)  
 Utlendingsnemnda (UNE)

Advokatforeningen  
 Akademikerne

Amnesty International Norge  
 Antirasistisk Senter  
 Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Bispedømmene  
 Caritas Norge  
 Den norske dommerforening  
 Den norske kirke – Kirkerådet  
 Direktoratet for Arbeidstilsynet  
 DROF – Driftsoperatørforum  
 Fagforbundet  
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid  
 Flyktninghjelpen  
 For Fangers Pårørende (FFP)  
 Helsingforskomiteen  
 Hovedorganisasjonen Virke  
 Human Rights Service (HRS)  
 Islamsk Råd  
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)  
 Juss-Buss  
 Jussformidlingen  
 Kirkens Bymisjon  
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)  
 Kontoret for fri rettshjelp  
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)  
 KUN Senter for kunnskap og likestilling  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)  
 Mennesker i Limbo  
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner  
 Norges Juristforbund  
 Norges politilederslag  
 Norsk Folkehjelp  
 Norsk Innvandrersforum  
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)  
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)  
 Politiets Fellesforbund  
 Politijuristene  
 PRESS – Redd Barna Ungdom  
 Redd Barna  
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)  
 Rettspolitisk forening  
 Røde Kors  
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)  
 Seniorsaken  
 Stiftelsen barnas rettigheter  
 UNHCR Stockholm  
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede



Vergeforeningen Følgesvennen  
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader til forslaget fra følgende instanser:

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  
Statens sivilrettsforvaltning  
Statsforvalteren i Innlandet  
Statsforvalteren i Oslo og Viken  
Utlendingsnemnda (UNE)

Advokatforeningen  
Jussbuss  
Jussformidlingen  
Kontoret for fri rettshjelp  
MiRA-Senteret  
NOAS  
Rettspolitisk forening  
Stiftelsen Human Rights Service (HRS)

Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.

### 3 Gjeldende rett

#### 3.1 Innledning

Rettshjelploven § 11 regulerer vilkårene for fritt rettsråd, og fastsetter i første ledd nummer 1 blant annet at «[s]øknad om fritt rettsråd kan innvilges uten behovsprøving [...] for utlending som har rett til fri rettshjelp etter utlendingsloven § 92 første ledd».

Bestemmelsen i utlendingsloven § 92 første ledd som det her henvises til, lyder som følger:

«I saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120, har utlendingen rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. 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.»

I tillegg inneholder utlendingsloven § 92 annet og tredje ledd også bestemmelser om fritt rettsråd uten behovsprøving:

«En utlending som søker oppholdstillatelse etter § 28 [beskyttelse], eller påberoper seg vernet mot utsendelse etter § 73, har rett til fritt

rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet. Dette gjelder likevel ikke der utlendingen klager over bare å ha fått oppholdstillatelse etter § 38 [sterke menneskelige hensyn]. Ved søknader fra enslige mindreårige asylsøkere eller hvor utelukkelse etter § 31 [eksklusjon fra flyktningsstatus] kan bli utfallet, gis det fritt rettsråd uten behovsprøving også i forbindelse med saksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet.

I sak som nevnt i § 76 tredje ledd [dvs. i saker hvor departementet har besluttet at vedtak av UDI til gunst for utlendingen skal overprøves av UNE] har utlendingen rett til fritt rettsråd uten behovsprøving.»

#### 3.2 Fritt rettsråd uten behovsprøving ved utvisning

Utgangspunktet etter utlendingsloven § 92 første ledd første punktum er at det gis rett til fritt rettsråd i saker om utvisning. Det følger imidlertid av annet punktum at dette likevel ikke gjelder når utvisning skjer etter bestemmelsene om utvisning på grunn av ilagt straff eller særreaksjon.

I rettshjelploven § 11 tredje ledd er det for øvrig en generell bestemmelse som åpner for at det unntaksvis kan innvilges fritt rettsråd dersom søkeren har inntekt og formue under bestemte grenser fastsatt av departementet (se rettshjelpforskriften §§ 1-1 til 1-3) og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Statens sivilrettsforvaltning har i sitt høringssvar redegjort for at det i utlendingssaker som utgangspunkt bare er aktuelt med fritt rettsråd etter denne bestemmelsen i noen særtilfeller hvor

«den som skal utvises har spesielt sterk tilknytning til landet. I praksis er det lagt til grunn at søkeren må ha bodd større deler av sitt liv i Norge, være etablert med jobb eller familie og mangle tilknytning til det landet vedkommende utvises til. I vurderingen ses det også hen til hjemmelen for utvisningen, herunder hvor alvorlig lovbrudd søker har begått og hvor lenge vedkommende har blitt utvist for.»

Frem til 1995 hadde utlendinger rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, også ved utvisning på grunn av ilagt straff eller særreaksjon. I Ot.prp. nr. 2 (1994–95) avsnitt 2.2.1 fremholdt departementet at det fremstår urimelig å yte fritt rettsråd når utvisningssaken bygger på ilagt straff. Videre ble blant annet følgende uttalt:

«Det presiseres at man kan dele disse sakene inn i tre kategorier, turister som skal utvises etter utlendingsloven § 29 første ledd bokstav b, de med arbeids- eller oppholdstillatelse som behandles etter § 29 annet ledd annet punktum, og de som fyller kravene til bosettings-tillatelse og skal utvises etter § 30 annet ledd bokstav b. Det vil variere hvor sterkt personlig og velferdsmessig betydning saken har for vedkommende utlending, bl.a. avhengig av hvilken hjemmel som benyttes for utvisningen. Dersom den som skal utvises har sterk tilknytning til landet, skal det føres en mer liberal praksis med henblikk på innvilgelse av et begrenset antall timer fritt rettsråd dersom de økonomiske vilkår er oppfylt.»

Med grunnlag i denne proposisjonen ble retten til fritt rettsråd i de aktuelle sakene fjernet, se Innst. O nr. 42 (1994–95) avsnitt 3.2.

I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) som ligger til grunn for dagens utlendingslov ble spørsmålet om fritt rettsråd uten behovsprøving på grunn av ilagt straff, drøftet på ny i avsnitt 17.6.6, men uten at det endte med noe forslag om å innføre en slik rett:

«Departementet har kommet til at i saker om utvisning på grunn av ilagt straff, er det rimelig at utlendingen ikke har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Disse sakene skal ikke prioriteres høyere enn andre saker som omfattes av rettshjelpsloven og som underlegges behovsprøving. Det er i denne sammenheng også lagt vekt på at grunnlaget for utvisning blir grundig vurdert og etablert gjennom en forutgående rettslig prosess i straffesaken. Dersom den som vurderes utvist har sterk tilknytning til riket eller er under 18 år, skal det legges til grunn en mer imøtekommende praksis med henblikk på innvilgelse av fritt rettsråd etter rettshjelpsloven enn i andre tilfeller.»

Etter utlendingsloven § 92 sjuende ledd bokstav b kan det gis forskrifter for «utfylling» av blant annet bestemmelsen i § 92 første ledd. Bestemmelsen gir imidlertid ingen tydelig hjemmel til å gi forskrift om fritt rettsråd uten behovsprøving i helt andre kategorier av saker enn det som er nevnt i første ledd.

### 3.3 Fritt rettsråd uten behovsprøving i saker for Utlendingsnemndas stornemnd

Det gjelder ingen særregler om fritt rettsråd for saker som behandles i UNEs stornemnd. For behandlingen av slike saker gjelder de samme reglene som for andre saker som behandles i nemndmøte. I utgangspunktet er det derfor bare når saken faller inn under sakskategoriene i utlendingsloven § 92 første til tredje ledd, og når saken er til behandling i den ordinære klagerunden (og ikke gjelder en omgjøringsanmodning), at det gis rett til fritt rettsråd. Dersom det ut over dette skal gis rett til fritt rettsråd, må det skje etter unntaksbestemmelsen i rettshjelpsloven § 11 tredje ledd.

## 4 Forslagene i høringsnotatet

### 4.1 Forslaget om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved utvisning på grunn av ilagt straff mv.

I NOU 2020: 5 *Likhet for loven*, ble det foreslått en generell rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om utvisning på grunn av ilagt straff. Utvalget la i avsnitt 29.7.4 i sin utredning følgende vurderinger til grunn for forslaget:

«Utvalget foreslår at unntaket i § 92 første ledd andre punktum fjernes, slik at det gjeninnføres rett til fritt rettsråd ved utvisning på grunn av straffbare handlinger. Utvisning er et svært inngripende vedtak. Utlendinger som utvises, plikter å forlate Norge og får innreiseforbud, som ofte også gjelder for de andre landene som omfattes av Schengen-avtalen, altså nesten hele Europa. Innreiseforbudet håndheves strengt. Strafferammen for brudd på innreiseforbudet er to år, og normalstraffenivået ved et ordinært førstegangsbrudd skal være minst ett år. Eventuelle barn av den som utvises, vil gjerne ha valget mellom å miste kontakten med en omsorgsperson eller forlate landet de har vokst opp i.

Utvisningsvedtak kan altså ha store konsekvenser for privat- og familielivet til utlendingen og utlendingens nærmeste. Ettersom konsekvensene av utvisningsvedtaket er så alvorlige, er det viktig at det treffes materielt riktige vedtak.

Vurderings- og bevistemaet i utvisningsaker er bredt, ettersom forholdsmessighetskravet innebærer at både forholdets alvor,

utlendingens tilknytning til Norge og konsekvensene av en utvisning for de nærmeste familiemedlemmene skal vurderes. I tillegg skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Vilkårene er vage og utfylles av praksis og internasjonale forpliktelser. Relevante bestemmelser er blant annet EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og artikkel 9 og praksis og uttalelser knyttet til disse bestemmelsene. Forholdsmessighetsvurderingen er skjønnsmessig og dreier seg om forhold knyttet til utlendingen og de nærmeste familiemedlemmene. En reell adgang til kontradiksjon kan derfor ha stor betydning for at det treffes materielt riktige vedtak. Brede vurderingstemaer og vage vilkår gjør det vanskelig for utlendingen å ivareta sine egne interesser i saken på en tilfredsstillende måte. Utvalget mener derfor det er viktig at utlendinger har tilgang til rettslig bistand i slike saker.

Det har vanligvis vært en forutgående straffesaksbehandling når utlendinger utvises på grunn av straffbare forhold. I slike saker vil utlendingen være representert av en forsvarer. Retten til forsvarer i straffesaken kan etter utvalgets syn ikke brukes som begrunnelse for å frata retten til rettslig bistand i utlendingssaken. Utvisning blir ikke vurdert i straffesaken, og bistand i utvisningssaken inngår ikke i forsvareroppgavet. Domfellelse for straffbare handlinger er ikke tilstrekkelig for utvisning, slik at utvisningsvurderingen blir en annen enn vurderingene som gjøres under straffesaken. Dette gjelder særlig ved utvisning etter utlendingsloven § 122, hvor tidligere straffedommer bare gir grunnlag for utvisning i den grad de gir grunn til å anta at den straffedømte også i framtiden vil utgjøre en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. I alle sakene kan utvisning dessuten bare skje dersom tiltaket ikke er uforholdsmessig. Vurderingstemaet i forholdsmessighetsvurderingen er, som nevnt, bredt. I vurderingen skal det tas en rekke hensyn som ikke er relevante under straffesaken. Oppnevning av forsvarer under straffesaken fører dermed ikke til at rettsikkerheten til utlendingen og utlendingens familie blir ivaretatt under utvisningssaken.

Utvalget mener derfor det bør innføres en rett til rettslig bistand i saker om utvisning på grunn av straffbare handlinger. Dette kan sikres på flere måter. Én mulighet er å gjøre utvisningsvurderingene til en del av straffesaken, slik ordningen blant annet er i Sverige og Danmark. Forsvareren vil da også representere

utlendingen i utvisningssaken. Utvalget er imidlertid i tvil om slik felles behandling vil være den beste løsningen. En felles behandling av straff og utvisning vil uansett kreve at hele utvisningsprosessen endres, og må i så fall utredes nærmere. All den tid utvisning og straff behandles i to separate prosesser, vil rettslig bistand i utvisningssaken måtte sikres ved at utlendingen får rettslig bistand uten behovsprøving ved behandlingen i UDI og ved en eventuell klage til UNE.»

#### **4.2 Forslaget om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving når saker behandles i Utlendingsnemndas stornemnd**

I høringsnotatet 18. desember 2023 om endringer i utlendingsforskriften, foreslo departementet at det skal gjelde en hovedregel om rett til personlig fremmøte i UNEs stornemnd. Det ble vist til at det så langt bare var 12 av de totalt 42 sakene som var behandlet i stornemnda, som var blitt behandlet med deltakelse fra klageren. Forslaget om at det som hovedregel bør gis rett til personlig fremmøte i stornemnda, var også signalisert i Prop. 67 L (2022–2023) avsnitt 5.5.3. En naturlig konsekvens av dette forslaget, er også at det bør gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving når saker behandles i stornemnda med rett til personlig fremmøte. I høringsnotatet foreslo departementet forskriftsbestemmelser om dette. Departementet foreslo imidlertid ingen særskilt lovhjemmel for denne forskriftsreguleringen, fordi vurderingen var at dette ikke var strengt nødvendig. Departementet viste til følgende:

«For at det skal kunne få realitet at utlendingen skal kunne møte sammen med advokat i stornemndmøtene, må det også gis rett til fritt rettsråd, og antallet timer som tilbys må tilpasses at det som skal behandles normalt er prinsipielle spørsmål for presedensavklaring.

Oversikten over hvilke saker som har vært behandlet i stornemnd siden 2006, som ligger på UNEs nettsider, viser at flere av sakene gjelder omgjøringsandmodninger, eller gjelder rettslige spørsmål som normalt ikke vil gi rett til fritt rettsråd etter utlendingsloven § 92. Samtidig er det tale om få saker, nærmere bestemt bare 2 til 3 saker i året de siste fire årene, se pkt. 4 nedenfor. Det virker rimelig å anta at bare halvparten av disse sakene er klagesaker som i dag vil gi rett til fritt rettsråd etter utlendingsloven § 92.

Departementet foreslår nå at det med hjemmel i utlendingsloven § 92 sjuende ledd bokstav b gis et nytt § 17-18 tredje ledd i utlendingsforskriften, hvor det fastsettes en generell rett til fritt rettsråd i saker som skal behandles i stornemnd med personlig fremmøte, og at det gjennom en endring i stykkprisforskriften § 5, gis rett til 10 ganger den offentlige salærsats.

Dette innebærer at det ved personlig fremmøte i stornemnd vil gjelde en rett til fritt rettsråd for eksempel i saker om familieinnvandring, selv om det ikke ellers gjelder noen rett til fritt rettsråd i slike tilfeller. Det er heller ikke avgjørende om saken gjelder en klage over UDIs vedtak eller en anmodning om omgjøring av et tidligere vedtak fra UNE.

I de sakene hvor det fra før gjelder en rett til fritt rettsråd i forbindelse med klage til Utlendingsnemnda, vil retten til 10 ganger den offentlige salærsatsen komme i tillegg, slik at det gis f.eks. 5 ganger salærsatsen for klagen og 10 ganger salærsatsen for møte i stornemnda, til sammen 15 ganger salærsatsen.

Departementet vil for ordens skyld gjøre oppmerksom på at vi har vurdert særskilt om utlendingsloven § 92 sjuende ledd bokstav b faktisk gir hjemmel for en forskriftsbestemmelse om fritt rettsråd ved stornemndbehandling med personlig fremmøte i andre kategorier saker enn dem som er særskilt omtalt i § 92 første og annet ledd (bestemmelsene er sitert i avsnitt 3.1.2 ovenfor). Bestemmelsen i § 92 sjuende ledd innledningen og bokstavene a og b lyder som følger:

«Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om blant annet

- a. unntak fra retten til fritt rettsråd etter første ledd første punktum og annet ledd første punktum,
- b. utfylling av bestemmelsene nevnt i bokstav a, herunder regler om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans og om erstatningskrav etter sjette ledd.»

Det er ikke opplagt hvordan uttrykket «utfylling av bestemmelsen» skal leses i denne sammenheng, og forarbeidene gir ingen veiledning. Det fremgår imidlertid av det som følger etter komma i bokstav b («herunder regler om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans») at det er gitt uttrykkelig adgang til en vid utvidelse av *omfanget* av saker hvor det skal kunne tilbys fritt rettsråd (blant annet alle asylsaker som behandles av UDI), og at dette altså skal kunne forstås som en «utfyl-

ling av bestemmelsen». Og uansett følger det av innledningen i sjuende ledd at de ulike type-tilfellene som er ramset opp i bokstavene a til e, bare er eksempler på hva som «blant annet» kan reguleres i forskrift.

Departementet mener mot denne bakgrunn at det er innenfor det handlingsrommet som er gitt fra lovgiver, at det i forskriften fastsettes en rett til fritt rettsråd i saker som skal behandles i stornemnd med personlig fremmøte.»

## 5 Høringsinstansenes syn

### 5.1 Høringsinstansenes syn på forslaget om rett til fritt rettsråd ved utvisning på grunn av ilagt straff mv.

Blant høringsinstansene er det kun *Statens sivilrettsforvaltning* (SRF) som har uttalt seg tydelig negativt til forslaget. SRF har uttalt følgende:

«SRF ser at de aktuelle sakene har stor betydning for de det gjelder, men støtter likevel ikke forslaget. Vi viser i utgangspunktet til at det er et generelt prinsipp i dagens rettshjelpsordning at det ikke gis bistand i saker som har sitt utspring i forhold som søker selv åpenbart har ansvaret for og kan klandres for. Det er ikke en begrunnelse som brukes ofte, men det er etter vårt syn prinsipielt ikke riktig at det offentlige skal støtte slike forhold.

I saker om utvisning for straffbare forhold er personen det gjelder dømt, slik at det ikke er tvil om at det er et straffbart forhold. Flere av sakene gjelder alvorlige og gjentatte brudd på straffeloven, og utlendingen har hatt forsvarer til å ivareta sine interesser i forbindelse med den rettslige behandlingen av disse spørsmålene. Øvrige vurderingstema i utvisningssaken er hvilken tilknytning vedkommende har til Norge og hvilke konsekvenser en utvisning vil ha for eventuelle familiemedlemmer. Dette er ikke vurderinger av utpreget juridisk karakter, og det må antas at de fleste selv vil kunne legge frem denne typen opplysninger. Det vil i disse sakene også variere hvor sterkt saken berører utlendingen. Det må derfor i utgangspunktet anses tilstrekkelig, slik det er i dag, at den som har fått et varsel om utvisning kan få rettshjelp etter skjønnsbestemmelsen når det ut fra sakens karakter er rimelig.

Som et alternativ til å gjøre saker om utvisning for straffbare forhold prioriterte, kan det eventuelt vurderes om dagens restriktive praksis bør gjøres noe mer liberal. I dag gis det bare helt unntaksvis fritt rettsråd dersom den som skal utvises har spesielt sterk tilknytning til landet. I praksis er det lagt til grunn at søkeren må ha bodd større deler av sitt liv i Norge, være etablert med jobb eller familie og mangle tilknytning til det landet vedkommende utvises til. I vurderingen ses det også hen til hjemmelen for utvisningen, herunder hvor alvorlig lovbrudd søker har begått og hvor lenge vedkommende har blitt utvist for. Det er fullt mulig å praktisere en ordning hvor det stilles noe mindre strenge krav til tilknytning, og vi mener at dette bør vurderes, heller enn at saksfeltet gjøres prioritert.»

*Politidirektoratet, Riksadvokaten, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda* er blant de høringsinstansene som uttrykkelig støtter forslaget. UNE legger særlig vekt på saker om berører barn og uttaler følgende:

«Vi er enig i at det vil være hensiktsmessig og rettssikkerhetsmessig betryggende med gratis rettshjelp ved utvisningssaker hvor grunnlaget er straffbare forhold. Også her vil det for UNE være en fordel med advokatbistand, slik at saksbehandlingen blir smidig og utvisnings-saken godt opplyst. Vi kan ikke se noen grunner til at gratis rettshjelp bør forbeholdes saker om utvisning for brudd på utlendingsloven, som i dag. Begge utvisningsgrunnlag kan for eksempel være like inngripende overfor berørte barn.»

## **5.2 Høringsinstansenes syn på forslaget om rett til fritt rettsråd i saker som behandles i Utlendingsnemndas stornemnd**

Blant høringsinstansene er det bare Human Rights Service som har uttalt seg kritiske til forslaget om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving når saker behandles i UNEs stornemnd med personlig fremmøte.

*Statens sivilrettsforvaltning og Statsforvalteren i Oslo og Viken* stilte imidlertid spørsmål ved om det i dag er tilstrekkelig lovhjemmel for å gi rett til fritt rettsråd i forskriften.

## **6 Departementets vurderinger**

### **6.1 Rett til fritt rettsråd i saker om utvisning på grunn av ilagt straff mv.**

Gjennom Stortingets vedtak 4. desember 2023 nr. 70, har regjeringen blitt anmodet om å fremme forslag innen 1. juli 2024 om innføring av «fritt rettsråd for flyktninger med barn i Norge» som er foreslått utvist på grunn av brudd på straffeloven.

Departementet arbeider som følge av dette med å sende ut et forslag på offentlig høring innen 1. juli i år. Det er imidlertid klart at det vil være behov for en tydeligere hjemmel i utlendingsloven § 92 for slike forskriftsregler, og formålet med denne proposisjonen er derfor å fremlegge et forslag til nødvendig lovendring for Stortinget.

Etter ordlyden i anmodningsvedtaket skal det kun gjelde ved utvisning av «flyktninger» med barn i Norge, men siden «flyktninger» uansett ikke utvises, legger departementet til grunn at tiltaket skal gjelde utlendinger generelt, når de har barn i Norge.

Departementet går i denne proposisjonen ikke inn på en bredere vurdering av om det – slik som Rettshjelpsutvalget har foreslått – bør etableres en generell rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om utvisning på grunn av ilagt straff. Dette gjelder spørsmål som departementet vil komme tilbake til i det videre arbeidet med den helhetlige oppfølgingen av NOU 2020: 5.

Det vises for øvrig til at det som et første ledd i dette helhetlige oppfølgingsarbeidet, har blitt vedtatt endringer i rettshjelpsloven som innebærer en ny modell for økonomisk behovsprøving av rettshjelp for å få flere personer inn under ordningen, se lov 20. desember 2023 nr. 109 om endringer i rettshjelpsloven (ny modell for økonomisk behovsprøving).

### **6.2 Hjemmel for å gi forskrifter om rett til fritt rettsråd i saker som behandles av UNEs stornemnd**

Departementet fastholder det som ble foreslått i Prop. 67 L (2022–2023) avsnitt 5.5.3 og i høringsnotat 18. desember 2023 om at det bør gis forskriftsregler om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i saker som behandles i UNEs stornemnd.

Departementet har merket seg at blant annet Statens sivilrettsforvaltning har stilt spørsmål ved om det i dag er tilstrekkelig lovhjemmel for slik forskriftsregulering. Siden det nå uansett foreslås endringer i forskriftshjemmelen i utlendingsloven

§ 92 i forbindelse med oppfølging av et anmodningsvedtak fra Stortinget, finner departementet det hensiktsmessig å sørge for en tydeliggjøring også på dette punkt.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

---

Siden det aktuelle lovforslaget gjelder hjemmel for forskriftsregulering, innebærer det ikke i seg selv vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Når det gjelder forslaget til forskriftsregler som er under utarbeiding for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak av 4. desember 2023 nr. 70, vil de økonomiske og administrative konsekvensene av dette, avhenge av hva som blir det mer presise innholdet i forskriftsreglene. Dette er noe som i første rekke vil få konsekvenser i 2025, og som departementet kommer tilbake til i budsjettmessig sammenheng. Det kan til orientering bemerkes at departementet har foretatt foreløpige beregninger av hva det ville koste å tilby fritt rettsråd i alle saker om utvisning av utlendinger som har barn i Norge, gitt at man skulle gi rett til:

- 3 ganger salærsatsen ved forhåndsvarsel om utvisning
- 1 gang salærsatsen i klageomgangen
- Tillegg på 3 ganger salærsatsen per barn på stadiet for forhåndsvarsel (gitt et snitt på 1,6 barn per sak)
- Tillegg på 2 ganger salærsatsen per barn på stadiet for klage (og gitt et snitt på 1,6 barn per sak).

De totale kostnadene for dette, basert på gjennomsnittlige tall for 2022 og 2023 ville blitt ca. 825 000 kr i året.

De planlagte forskriftsreglene om rett til fritt rettsråd i saker som behandles i UNEs stornemnd, vil ha meget begrensete konsekvenser, siden det statistisk sett kun har vært tale om 2-3 saker i året.

## 8 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

---

### Til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Til § 92:

Endringen i *første ledd første punktum* er inntatt som følge av endringen i sjuende ledd bokstav b, som åpner for at det kan fastsettes i forskrift at det på nærmere vilkår skal kunne gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i tilfeller hvor utlendingen blir utvist på grunn av ilagt straff eller særreaksjon i henhold til en av de oppramsede utvisningsbestemmelsene.

I *sjuende ledd bokstav b* er det inntatt at det på nærmere vilkår skal kunne gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved utvisning på grunn av ilagt straff eller når saker behandles i stornemndmøte i Utlendingsnemnda.

Det vises til de alminnelige merknadene til forslagene i avsnitt 6.1 og 6.2.

### Til endringer i lov 13. juni 1980 om fri rettshjelp (rettshjelpsloven)

Til § 11:

Som følge av at ny hjemmel i utlendingsloven § 92 sjuende ledd om å gi rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i nye kategorier av saker, bør det av tekniske grunner også inntas en henvisning til denne bestemmelsen i rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 1.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven mv. (utvidet hjemmel for forskrifter om fritt rettsråd).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven mv. (utvidet hjemmel for forskrifter om fritt rettsråd) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i utlendingsloven mv. (utvidet hjemmel for forskrifter om fritt rettsråd)

#### I

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

§ 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, med mindre annet er fastsatt i forskrift, jf. sjuende ledd bokstav b.*

§ 92 sjuende ledd bokstav b skal lyde:

b. *at det på nærmere vilkår skal kunne gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved utvisning på grunn av ilagt straff eller særreaksjon, eller når det skal avholdes stornemndmøte i Utlendingsnemnda, samt regler til utfylling av bestemmelsene nevnt i bokstav a, herunder*

regler om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans og om erstatningskrav etter sjettede ledd,

#### II

I lov 13. juni 1980 om fri rettshjelp skal § 11 første ledd nr. 1 lyde:

1. for utlending som har rett til fri rettshjelp etter utlendingsloven § 92 første ledd, annet ledd, tredje ledd første punktum og sjuende ledd, eller for den som har rett til fri rettshjelp etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd første, tredje eller fjerde punktum.

#### III

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

