

Hørings svar fra Jussformidlingen – Høringsnotat om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – Innstramminger i utvisningsregelverket mv.

1. Innledning

Vi viser til høringsnotat datert 25.04.19, der det bes om høringsinstansenes hørings svar.

Jussformidlingen er et rettshjelptiltak drevet av viderekomne jusstudenter ved Universitet i Bergen. Vi tilbyr gratis rettshjelp og gratis juridisk bistand til privatpersoner. Utlendingsrett er ett av våre prioriterte områder, hvilket innebærer at vi yter direkte partsrepresentasjon i saker mot UDI og UNE. Vi er godt kjent med de problemstillingene utlendinger som ønsker oppholdstillatelse i Norge står overfor i møte med saksbehandlingen hos både UDI og UNE.

På bakgrunn av våre erfaringer ønsker Jussformidlingen å benytte anledningen til å knytte noen bemerkninger til enkelte av punktene i departementets forslag.

2. Bemerkninger til høringsnotatets punkt 3.2.3

2.1. Dagens rettsstilstand

I høringsnotatets punkt 3.2.3. påpeker departementet at utlendingsloven (utlendl.) per i dag ikke gir adgang til å utvise utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse dersom de straffes for overtredelser av vegtrafikkloven. Ettersom enkelte overtredelser av vegtrafikkloven kan få alvorlige konsekvenser, foreslår de å legge til en bokstav f) i § 67 første ledd om utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse. Forslaget innebærer at det kan være grunnlag for utvisning dersom utlendingen “for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff for overtredelse av vegtrafikkloven”.

2.2. Ordlyden i § 67 første ledd bokstav f)

Jussformidlingen mener at den foreslåtte ordlyden av «overtredelse» i bokstav f) er for vag og gir en altfor vid adgang til å utvise utlendinger som har overtrådt vegtrafikkloven. Bestemmelsen åpner for at også mindre brudd på vegtrafikkloven kan føre til utvisning, noe som i mange tilfeller vil være en svært uforholdsmessig reaksjon. En slik ordning står også dårlig i sammenheng med at de øvrige straffbare forholdene som kan gi grunnlag for utvisning gjennomgående er langt mer alvorlige enn det et mindre brudd på vegtrafikkloven vil være.

Departementet skriver riktignok i forarbeidene til lovforslaget at selv om den foreslåtte ordlyden i bokstav f) er vid, bør adgangen til utvisning “i første rekke [...] benyttes dersom utlendingen har liten tilknytning til riket” og ett av følgende tre momenter gjør seg gjeldende: 1) utmålt straff ligger i øvre sjikt av strafferammen, 2) overtredelsen inngår som ett av flere

lovbrudd eller 3) utlendingen tidligere er straffet. Så lenge disse vurderingsmomentene bare fremgår av forarbeidene, er det imidlertid en risiko for at den nye hjemmelen for utvisning kan bli brukt i utstrakt omfang, slik at også enkeltstående og mindre alvorlige overtredelser av vegtrafikkloven kan føre til utvisning. Dette gjelder særlig fordi formuleringen i høringsnotatet er at utvisning "i første rekke bør benyttes" dersom ett av tre nevnte momentene er til stede. Dermed åpner departementet for at også mindre alvorlige overtredelser kan gi grunnlag for utvisning. Kombinasjonen av den vide ordlyden og de vage retningslinjene gjør at forutberegneligheten svekkes betydelig, og at risikoen for uforholdsmessige reaksjoner øker.

I denne sammenheng vil vi bemerke at Norge gjennom Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) har forpliktet seg til å sikre at alle inngrep i den enkeltes privatliv skal være forholdsmessige, jf. EMK art. 8. Det er klart at et vedtak om utvisning vil være et inngrep i privatlivet til den det gjelder. Ettersom den foreslåtte ordlyden i utlendl. § 67 første ledd bokstav f) øker risikoen for uforholdsmessige utvisningsvedtak, vil også risikoen for brudd på våre folkerettslige forpliktelser øke dersom denne bestemmelsen tas inn i loven. På bakgrunn av dette savner vi at departementet foretar en nærmere vurdering av hvordan den foreslåtte bokstav f) står seg opp mot Norges folkerettslige forpliktelser, herunder EMK.

Videre er det et sentralt poeng at et vedtak om utvisning er et av de mest inngripende vedtakene forvaltningen kan fatte overfor den enkelte. Derfor må lovbestemmelsene som gir grunnlag for utvisning utformes på en klar og presis måte som hindrer at de misbrukes. Dette i tråd med klarhetskravet som følger av legalitetsprinsippet. Dersom departementet ønsker at brudd på vegtrafikkloven skal kunne gi grunnlag for utvisning, må hjemmelen derfor utformes på en måte som gjør det lettere å forutberegne hvilke typer overtredelser som rammes av bestemmelsen. Dette gjelder særlig fordi overtredelser av vegtrafikkloven er relativt vanlig, slik at utvisning etter bokstav f) potensielt kan bli aktuelt i mange saker. I 2017 var for eksempel 212 072 av 277 125 registrerte straffbare lovbrudd i Norge overtredelser av vegtrafikkloven, se tabell 1 i SSBs statistikk over straffereaksjoner ilagt i Norge.¹ Over 12 000 av disse gjaldt personer uten norsk statsborgerskap, se tabell 6 i samme oversikt.² Ettersom den foreslåtte bokstav f) i utlendl. § 67 dermed kan få betydning i mange saker, er det særlig grunn til å ha klare og forutberegnelige regler.

2.3. Risiko for vilkårlig og urimelig forskjellsbehandling

Dersom den foreslåtte bokstav f) vedtas uten en presisering av ordlyden eller nærmere retningslinjer for vurderingen enn det som er angitt i høringsnotatet, vil forvaltningen ha en stor skjønnsfrihet til å avgjøre om brudd på vegtrafikkloven skal føre til utvisning. Dette kan gi utslag som fremstår som både tilfeldige og urimelige, noe som vil svekke rettsstatens legitimitet. Dette gjelder særlig fordi de retningslinjene som er nevnt i høringsnotatet i seg selv er vage og skjønnsmessige. Det er for eksempel uklart hva som ligger i at utlendingen skal ha liten tilknytning til Norge. Det er heller ikke diskutert om alle tidligere straffbare forhold skal ha betydning i vurderingen av om det er grunnlag for utvisning, eller om det bare er mer alvorlige forhold som skal vektlegges. Videre er det ikke presisert hvordan momentene skal avveies. Dette kan føre til vilkårlighet og urimelige utslag.

Et eksempel på at vurderingen etter den nye bokstav f) kan få urimelige utslag er at to personer som har gjort seg skyldig i samme overtredelse kan bli vurdert ulikt fordi den ene

¹ Statistisk sentralbyrå (SSB), *Straffereaksjoner*, sist oppdatert 09.04.19, lastet ned 30.07.19 fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/straff>

² *Ibid.*

tidligere har gjort seg skyldig i et mindre straffbart forhold, mens den andre ikke er straffet tidligere.

Et annet eksempel på et mulig urimelig utfall er at en person som har gjort seg skyldig i en mindre overtredelse blir utvist fordi han tidligere er straffet for et annet mindre alvorlig forhold. Samtidig blir en person som har gjort seg skyldig i en mer alvorlig overtredelse ikke utvist, fordi den utmålte straffen ikke ligger i øvre sjikt av strafferammen, samtidig som utlendingen hverken har gjort seg skyldig i flere overtredelser eller er tidligere straffedømt. I et slikt tilfelle gjør da ingen av momentene som er nevnt i forarbeidene seg gjeldende.

På bakgrunn av dette må departementet sette tydeligere skranker og retningslinjer for den vurderingen som skal foretas etter nye § 67 første ledd bokstav f). Dette må først og fremst gjøres ved å utforme en klarere ordlyd, men også ved å legge tydeligere føringer i forarbeidene for den vurderingen som skal foretas.

2.4. Betydningen av utlendl. § 70

Jussformidlingen anerkjenner at enkelte av utfordringene som er nevnt ovenfor vil avbøtes ved at utlendl. § 70 oppstiller et vilkår om at et vedtak om utvisning ikke kan være uforholdsmessig. Denne bestemmelsen kan dermed bidra til å sikre at bare mer alvorlige overtredelser av vegtrafikkloven gir grunnlag for utvisning. Vi vil likevel bemerke at forholdsmessighetsvurderingen etter utlendl. § 70 er svært skjønnsmessig og derfor vil ha en begrenset funksjon som sikkerhetsventil. En slik løsning kan derfor ikke veie opp for at ordlyden i foreslåtte bokstav f) er svært vag og gjør det vanskelig for utlendinger i Norge å forutberegne sin rettsstilling. Dette underbygges også av at legalitetsprinsippet som nevnt stiller strenge krav til lovhjemmelens klarhet når det er snakk om et så inngripende tiltak som utvisning.

Det å falle tilbake på utlendl. § 70 som et sikkerhetsnett i disse sakene vil også være en prosessdrivende løsning. Etersom både den foreslåtte § 67 bokstav f) og § 70 legger opp til skjønnsmessige vurderinger, er det grunn til å tro at forvaltningens saksbehandling vil ta lang tid. Videre vil konklusjonen i vedtaket ofte være usikker og enkel å angripe i en klage. En slik rettstilstand er uheldig for ressursbruken både i forvaltningen og i domstolsystemet. Dette gjelder særlig fordi det potensielt kan bli mange saker om utvisning etter bokstav f), da overtredelser av vegtrafikkloven er relativt vanlig. Videre er en prosessdrivende løsning også uheldig for utlendingen som risikerer utvisning, da det kan gå lang tid før saken blir avgjort.

2.5. Oppsummert om forslaget til ny utlendl. § 67 første ledd bokstav f)

Jussformidlingen er av den oppfatning at den foreslåtte ordlyden i § 67 første ledd bokstav f) er for vag og gir forvaltningen for stor skjønnsfrihet til å vurdere når en overtredelse av vegtrafikkloven skal gi grunnlag for utvisning. Bestemmelsen kan derfor være i strid med kravet til klarhet og presisjon som følger av legalitetsprinsippet. Dersom departementet ønsker at brudd på vegtrafikkloven skal kunne gi grunnlag for utvisning, er Jussformidlingen av den oppfatning at hjemmelen må utformes på en måte som gjør det enklere å forutberegne hvilken type overtredelser som rammes av bestemmelsen.

3. Bemerkninger til notatets punkt 3.5.1

I høringsnotatets punkt 3.5.1 drøfter departementet hvilket tidspunkt som skal legges til grunn ved vurderingen av hvilken potensiell utvisningshjemmel som kan benyttes der utlendingen har begått en straffbar handling i Norge. I denne forbindelse vises det til Stornemndas vedtak av den 21.06.18. Der fremgår det at UNEs praksis har vært at det er oppholdsstatusen på

gjerningstidspunktet som legges til grunn (gjerningstidspunktet), mens UDI mente at det var oppholdsstatusen på tidspunktet for vurderingen av utvisningen (vedtakstidspunktet) som skulle være avgjørende for valg av utvisningshjemmel. Stornemnda støttet UNE og la til grunn at det skulle være gjerningstidspunktet som var avgjørende for vurderingen. Departementet slutter seg til Stornemndas avgjørelse, da de ønsker en fortsettelse av etablert praksis, og mener derfor at gjerningstidspunktet skal legges til grunn.

Jussformidlingen er enig i denne vurderingen ut i fra et rettssikkerhetsperspektiv, og et ønske om forutberegnelighet i utlendingslovgivningen. Vi vil i den forbindelse nøye oss med å tilslutte oss argumentene til UNE, gjengitt i høringsnotatet på side 9.

4. Bemerkninger til notatets punkt 3.6

4.1. Departementets forslag

Departementet belyser videre i punkt 3.6 utfordringer med å ha en fast ettårsfrist for å fatte vedtak om utvisning etter at utlendingen ble ilagt straff eller løslatt. Slik Jussformidlingen oppfatter departementet mener de at behovet for en slik frist ikke gjør seg gjeldende i de tilfeller der utlendingens oppholdstillatelse utløper før ettårsfristen. I disse tilfellene ønsker departementet å foreslå at fristregelen på ett år ikke skal gjelde, men at vedtak om utvisning heller skal fattes “uten ugrunnet opphold” i tråd med den alminnelige regelen i forvaltningsloven (fvl.) § 11 a. Departementet opplyser videre at etter utlendingsforskriftens § 14-3 første ledd skal avgjørelse om utvisning treffes “snarest mulig” etter at rettskraftig straffedom foreligger eller fullbyrding av en dom er påbegynt.

Jussformidlingen anerkjenner at behovet for forutberegnelighet ikke vil være like stort i de tilfellene der utlendingen ikke har opphold, som der vedkommende har oppholdstillatelse frem til utløp av ettårsfristen. Vi er likevel av den oppfatning at å falle tilbake på den skjønsmessige fristen i fvl. § 11 har flere ulemper, og at departementet derfor bør opprettholde dagens ettårsfrist også i disse tilfellene. Alternativt mener vi at ettårsfristen bør erstattes med en annen konkret frist.

Vi vil i det følgende belyse noen ulemper ved å fjerne ettårsfristen.

4.2. Skjønsmessige frister

Ordlyden av “uten ugrunnet opphold” i fvl. § 11 a er svært skjønsmessig utformet, og gir begrenset veiledning med hensyn til hvor raskt et vedtak skal fattes. Heller ikke forarbeidene til forvaltningsloven gir veiledning, se Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) s. 59. Utlendingsforskriften fastslår at vedtak skal fattes “snarest mulig”, uten at det sies noe mer konkret om hvor lang tid dette innebærer. Dermed vil det å falle tilbake på disse reglene medføre usikkerhet knyttet til når vedtaket kan forventes.

For utlendingen selv vil en ikke-fastsatt frist medføre at vedkommende befinner seg i en usikker livssituasjon. Manglende informasjon om, eventuelt når vedtaket vil fattes, medfører at livet settes på vent frem til vedtakstidspunktet. Ikke bare vil dette medføre at hverdagen blir vanskelig å planlegge for utlendingen selv, det vil også medføre en psykisk belastning å ikke vite om og når man blir utvist. I tillegg vil usikkerheten ha betydning for vedkommendes familie. Ettersom et vedtak om utvisning vil være inngripende, er behovet for forutberegnelighet i form av konkrete frister også stort i disse sakene.

En annen ulempe med skjønsmessige frister er at saksbehandlingstiden kan bli ulik fra sak til sak. Konkrete frister gir i større grad en likebehandling av utlendingene som risikerer

utvisning med hensyn til saksbehandlingstid. Jussformidlingen mener derfor at dagens ordning med en absolutt frist på ett år bør opprettholdes, eller at fristen eventuelt bør erstattes med en annen konkret frist.

4.3. Forholdet til forholdsmessighetsvurderingen i utlendl. § 70

Departementet viser til at utlendl. § 70 vil fungere som en sikkerhetsventil for å sikre at saksbehandlingstiden ikke blir urimelig lang. Jussformidlingen stiller seg kritiske til å trekke denne snevre unntaksregelen om uforholdsmessighet frem som et argument for å fjerne ettårsfristen. Ikke bare er regelen som nevnt en unntaksbestemmelse, terskelen for at et vedtak er uforholdsmessig på bakgrunn av tidsbruk hos forvaltningen er svært høy. Dette medfører at tidsbruk i seg selv i få tilfeller vil medføre at et vedtak om utvisning er uforholdsmessig.

Vi vil i tillegg bemerke at selv om et vedtak om utvisning skulle bli ansett som uforholdsmessig som følge av forvaltningens tidsbruk, vil dette i liten grad bøte på de ulempene den lange saksbehandlingstiden har hatt for utlendingen selv og for ressursbruken i forvaltningen.

4.4. Oppsummert om forslaget om å fjerne ettårsfristen

Jussformidlingen etterspør i forbindelse med den foreslåtte lovendringen en nærmere begrunnelse for forslaget. Dersom bakgrunnen er at forvaltningen ikke har nok ressurser til å overholde dagens frist, er vi av den oppfatning at det må innvilges mer midler til saksbehandling fremfor å fjerne ettårsfristen, som bidrar til å sikre forutberegnelighet og likebehandling. Vi savner også statistikk på hvor mange saker som vil omfattes av endringen, med den konsekvens at ettårsfristen ikke gjelder.

Dersom ettårsfristen skal fjernes, er Jussformidlingen av den oppfatning at den bør erstattes med en annen konkret fastsatt alternativ frist, slik at behovet for forutberegnelighet ivaretas i større grad enn ved det fremmede forslaget.

5. Bemerkninger til notatets punkt 3.7.3

5.1. Departementets vurdering

Departementet presiserer i punkt 3.7.3 i notatet at saker om utvisning på grunn av ilagt straff ikke gir et rettskrav på fri rettshjelp uten behovsprøving jf. utlendl. § 92 første ledd andre punktum. I denne forbindelse presiserer departementet at fritt rettsråd heller ikke skal gis i saker der utvisning skjer på bakgrunn av brudd på vegtrafikkloven. Jussformidlingen er kritiske både til dagens ordning, og departementets forslag om å opprettholde någjeldende regelverk ved endringer i reglene for utvisning.

5.2. Formålet med fri rettshjelp

Formålet med fri rettshjelp er å "sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning" jf. lov om fri rettshjelp § 1. Loven er ment å beskytte personer i saker som er av så stor velferdsmessig betydning at de har behov for hjelp av en offentlig oppnevnt advokat.

5.3. Dagens ordning

Det er klart at vedtak om utvisning fra Norge er saker av stor velferdsmessig betydning og at personene som risikerer dette har behov for juridisk hjelp uavhengig av hva grunnlaget for utvisningen er. Etter dagens ordning har utlendinger som risikerer utvisning krav på fri rettshjelp, med unntak dersom grunnen til utvisning er at utlendingen har begått en straffbar

handling jf. utlendl. § 92 første ledd andre punktum. Dagens system skaper dermed et skille mellom de som har begått straffbare handlinger og de som utvises på bakgrunn av andre forhold.

I Norge anser vi det som en viktig rettssikkerhetsgaranti å ha tilgang til forsvarer i straffesaker. Dette gjelder uavhengig av om det er utlendinger eller nordmenn som har begått den straffbare handlingen. Utvisning anses ikke som straff i straffelovens forstand, men kan i noen tilfeller være en forvaltningsrettslig reaksjon på en overtredelse av straffelovens regler. Likevel vil utvisning i noen tilfeller kunne ramme hardere enn det å måtte sone en fengselsstraff eller betale en bot. Jussformidlingen stiller seg derfor undrende til hvorfor man som utlending i Norge har krav på advokat i straffesaker, mens man ved den forvaltningsrettslige delen av saken står på bar bakke uten offentlig bistand i det hele tatt. Dette til tross for at den forvaltningsrettslige delen kan medføre mer og i alle fall like alvorlige og inngripende reaksjoner enn den strafferettslige.

Dagens ordning medfører altså at utlendinger som har begått straffbare handlinger både risikerer uforholdsmessig straff, samt står i fare for å ikke kunne ivareta sine egne interesser i en eventuell utvisningssak, da de ikke har rett på den viktige rettssikkerhetsgarantien som advokatbistand utgjør. Ved at det ikke gis en ubetinget adgang til advokatbistand i utvisningssaker, også der utlendingen har begått en straffbar handling, medfører dette at en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti forsvinner i møte med forvaltningen. Sett i lys av hvor alvorlig et vedtak om utvisning er og hvor stor innvirkning det vil ha på livet til den som rammes, er det kritikkverdig at dette ikke sikres i rettsstaten Norge. Dette vil videre svekke legitimiteten til forvaltningen og tiltroen til rettssystemet.

5.4. Bemerkninger til departementets vurdering

Departementet ønsker å opprettholde dagens ordning der utlendinger som har begått straffbare handlinger ikke mottar fri rettshjelp når det skal fattes vedtak om utvisning. Dersom terskelen for å utvise utlendinger på bakgrunn av overtredelser av vegtrafikklovgivningen blir lavere, i tråd med departementet forslag, vil dette medføre at personer som utsettes for utvisning på bakgrunn av mindre brudd på vegtrafikkloven får redusert rettssikkerhet. Ikke bare vil de risikere utvisning for mindre graverende forhold, de vil heller ikke ha mulighet til å få assistanse til å fremlegge saken sin på en så god måte som mulig.

Vi vil videre bemerke at dersom det gis fri rettshjelp også i saker der en person risikerer utvisning på grunn av straffbare forhold, vil dette føre til at saken blir bedre opplyst. Dette vil både gjøre forvaltningens saksbehandling mer effektiv i første omgang, og kan medføre at færre vedtak blir påklaget. Fri rettshjelp i disse sakene kan dermed virke ressursbesparende og samtidig bidra til at forvaltningen overholder sin plikt til å sikre at vedtaket er så godt opplyst som mulig, jf. fvl. § 17.

6. Generelle bemerkninger til høringsnotatet

Jussformidlingen vil i det følgende komme med noen generelle bemerkninger til høringsnotatet. Vi savner for det første dokumentasjon og statistikk på konsekvensene av de ulike innstramningene. Slik notatet fremstår, kan det virke som om departementet i begrenset grad har sett på hvor mange mennesker som vil rammes av innstramningene. Videre er det usikkert hvor stor økonomisk betydning endringene i utlendingsloven vil ha. Vi stiller oss også kritiske til at departementet flere ganger årlig kommer med ulike forslag til endringer i utlendingsloven, fremfor å foreta en mer helhetlig revidering av hele lovgivningen på feltet.

Dette kan medføre uheldige løsninger da regelverket i mindre grad blir vurdert helhetlig, noe som igjen kan føre til at flere små endringer kan få uventede konsekvenser.

7. Oppsummert om forslag i høringsnotatet

Jussformidlingen er av den oppfatning at den foreslåtte ordlyden i utlendl. § 67 første ledd bokstav f) er for vag og gir forvaltningen for stor skjønnsfrihet til å vurdere når en overtredelse av vegtrafikkloven skal gi grunnlag for utvisning. Den må derfor endres slik at utlendinger i Norge får en reell mulighet til å forutberegne sin rettsstilling, og sikres et vern mot forskjellsbehandling.

Videre er Jussformidlingen kritisk til departementets forslag om at fristen på ett år for å fatte vedtak om utvisning fra utlendingen ble ilagt straff eller ble løslatt, ikke skal gjelde der oppholdstillatelsen utløper før ettårsfristen. Dette skaper en svært usikker situasjon for den det gjelder og vedkommendes familie, og noen kan måtte vente i svært lang tid på å få en avgjørelse i saken. Det vil i tillegg gå utover effektiviteten i forvaltningen, som igjen vil få skjønnsmessige frister å forholde seg til. Dette kan igjen føre til vilkårlig forskjellsbehandling av utlendinger som risikerer utvisning, hva gjelder saksbehandlingstid.

Til slutt er vi av den oppfatning at utlendinger som risikerer utvisning som følge av straffbare forhold bør ha rett på fri rettshjelp uten behovsprøving. Dette skyldes at det er snakk om et svært inngrepende tiltak som fattes på bakgrunn av et komplisert regelverk, slik at behovet for rettshjelp er stort. Ettersom dagens ordning står seg dårlig opp mot grunnleggende rettsstatsprinsipper, bør dette innføres for å sikre legitimiteten til rettssystemet.

Cecilie N. Sjølie

*Cecilie Nåvli Sjølie
Saksbehandler*

Eline H. Fangel

*Eline Hammerlund Fangel
Saksbehandler*

Kim Lihaug Gabrielsen

*Kim Lihaug Gabrielsen
Leder for Jussformidlingen*

Emilie H. Eggesvik

*Emilie Hanssen Eggesvik
Leder for Rettspolitisk Utvalg*

