

Deres ref.: 19/1217

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

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelptiltak med 48 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. I 2018 behandlet vi 214 saker om utvisning. 170 av sakene angikk tredjelandsborgere og 44 av sakene omhandlet EØS-borgere. På bakgrunn av våre erfaringer ønsker vi å kommentere regjeringens forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

2. Forslaget som helhet

Utvisning er et svært inngripende tiltak. Eventuelle innstramminger i gjeldende regelverk vil få alvorlige konsekvenser for enkeltpersoner og krever derfor en grundig begrunnelse. Flere deler av forslaget gir uttrykk for at departementet ikke har foretatt en tilstrekkelig redegjørelse av mulige konsekvenser ved innføring av de foreslåtte endringene. Av den grunn alene bør forslaget forkastes.

Særlig er det ikke i tilstrekkelig grad redegjort for de objektive skranker som gjelder for utvisning av EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Det er ikke redegjort for hvilke terskler som skal gjelde for disse. Også av den grunn bør forslaget forkastes.

Flere at straffebudene har en så lav alvorlighetsgrad at det uansett ikke bør kunne danne grunnlag for utvisning. Utgangspunktet bør være at Norge tar selvstendig ansvar for rehabilitering av straffedømte i Norge. Dette gjør at forslaget fremstår som symbolpolitikk som verken er nødvendig eller særlig velbegrunnet.

Vi ønsker også å knytte en kommentar til denne gruppens manglende rett til fri rettshjelp. Straffedømte som blir utvist har ikke krav på fri rettshjelp, selv om gruppen som en helhet har et åpenbart behov for styrket rettssikkerhet. For mange blir frivillige rettshjelptiltak den eneste måten de kan få hjelp i saken. Dette til tross for at behovet for rettssikkerhet er like stort, uavhengig av om personen er utvist for brudd på utlendingsloven eller straffeloven. Et utvisningsvedtak innebærer et alvorlig inngrep i den enkeltes rettsstilling, og inngrepet blir ikke mindre alvorlig av at utlendingen i tillegg har fått en straffereaksjon. Behovet for en utvidet adgang fri rettshjelp er presserende. Uavhengig av om dette forslaget vedtas eller ikke må denne gruppen gis fri rettshjelp.

3. Jussbuss' merknader til høringen

1. Innledning



Jussbuss har ingen merknader.

2. Gjeldende rett

2.1 Objektive vilkår for utvisning

Departementet har ikke i tilstrekkelig grad redegjort for de objektive vilkårene for utvisning av personer som omfattes av utlendingsloven (utl.) kapittel 13. EØS-borgere har et sterkere vern mot utvisning enn tredjelandborgere, da man må se utvisningsinstituttet opp mot reglene om fri bevegelighet etter EØS-regelverket. I tillegg til at hensynet til offentlig orden og sikkerhet må tilsi utvisning, må det også antas å foreligge personlige forhold som innebærer en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Tidligere straffedommer alene kan ikke danne grunnlag for utvisning, jf. utlendingsforskriften (utf.) § 19-29 (1). Dette innebærer at vurderingen som foretas ved utvisning av EØS-borgere har en annen karakter enn utvisning av tredjelandborgere.

Ved utvisning av EØS-borgere eller deres familiemedlemmer, gjøres det inngrep i retten til fri bevegelighet. Vi kan ikke se at departementet har vurdert forslagens konsekvenser av et slikt inngrep.

Terskelen for utvisning er særlig skjerpet for EØS-borgere som har en botid i Norge på mer enn ti år. For denne gruppen gjelder et tilleggsvilkår om at utvisning ikke skal skje med mindre det er *tvingende nødvendighet* av hensyn til offentlig sikkerhet, jf. utl. § 122 (2) bokstav b.

Departementet har ikke i tilstrekkelig grad redegjort for EØS-borgeres og deres families utvidede vern mot utvisning. Forlagene om innstramminger er såpass inngripende at de krever en mer inngående drøftelse. Hvis ikke forslaget forkastes må dette redegjøres for nærmere.

2.2 Krav til forholdsmessighet

Gjennom vår saksbehandling har vi erfart at utlendingers tilknytning til Norge, enten gjennom personlig tilknytning eller gjennom familie, ikke tillegges tilstrekkelig vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Videre legges det kun begrenset vekt på tilknytning som er opparbeidet etter at det straffbare forholdet er inntruffet. Forholdsmessighetsvurderingen må i større grad ta hensyn til den reelle tilknytningen til Norge. Dette blir av enda større betydning dersom forslaget vedtas, og utvisningsadgangen dermed utvides.

Hva gjelder hensyn til barnets beste tilsier rettspraksis at utvisning ved særlig alvorlige lovbrudd kun vil være uforholdsmessig der barn blir utsatt for uvanlig store belastninger. Ved mindre alvorlige lovbrudd skal det dermed langt mindre til før hensynet til barnets beste tilsier at en utvisning er uforholdsmessig. Vår erfaring er imidlertid at UDI i slike saker tillegger forholdets alvor avgjørende vekt. Dermed foretas det ikke alltid en tilstrekkelig forholdsmessighetsvurdering, slik loven krever. Det må i større grad tas hensyn til barns beste i forholdsmessighetsvurderingen.

Forholdsmessighetsvurderingen for EØS-borgere

Departementet poengterer at Høyesterett har lagt til grunn at forholdsmessighetsvurderingen i utvisningssaker etter EØS-regelverket er den samme som for tredjelandsborgere, jf. Rt. 2009 s. 705 avsnitt 54 og 55. Likevel må EØS-avtalens grunnleggende prinsipper om fri bevegelighet tillegges vekt i tolkningen og anvendelsen av reglene om utvisning. Et vedtak om utvisning vil nettopp innebære et inngrep i retten til fri bevegelighet. Utgangspunktet i EØS-retten er at hensynet til den offentlige orden først og fremst skal opprettholdes ved at myndighetene benytter samme sanksjoner som de ville gjort overfor norske borgere. Medlemsstatene skal i første rekke bekjempe uønsket atferd ved hjelp av lovforbud, straffesanksjoner og andre virkemidler. Derfor må unntak fra retten til fri bevegelighet tolkes restriktivt, jf. sak 139/85 *Kempf* (avsnitt 13) og C-33/07 *Jipa* (avsnitt 23 og 24).

Gjennom vår saksbehandling ser vi i Jussbuss at utlendingsmyndighetene fatter vedtak som ikke tar tilstrekkelig hensyn til retten til fri bevegelighet. Departementet har i sitt forslag ikke redegjort i sitt forslag hvordan det vil påvirke gjeldende rett, spesielt sett hen til de særlige reglene som gjelder for EØS-borgere.

2.3 Vern mot utsendelse

Jussbuss har ingen merknader.

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

Jussbuss har ingen merknader.

3. Departementets forslag

3.1 Generelt om forslagene

Departementet trekker frem i forslaget at «mye av kriminaliteten blant utlendinger i Norge begås av utlendinger med kortvarig tilknytning» til Norge. Da det ikke vises til noen konkrete tall eller statistikk som underbygger denne påstanden, er det vanskelig å si noe om behovet for innskrenkinger. Flere av forslagene fremstår likevel som lite nødvendige.

Departementet trekker frem at det ikke bør være en «unødig høy terskel for utvisning» hvor dette anses som rimelig og forholdsmessig. Jussbuss erfarer at terskelen for utvisning ikke er unødig høy. Departementet bør redegjøre for hvor høy det mener terskelen er i dag. Utvisning med tilhørende innreiseforbud er et inngripende tiltak som har store konsekvenser for utlendingen og de nærmeste familiemedlemmene. Sett hen til hvor inngripende et vedtak om utvisning er, vil ikke en lavere terskel reflektere de personlige konsekvensene av slike vedtak. Dette forslaget vil i realiteten innebære en senkning av terskelen, som Jussbuss mener verken er nødvendig eller heldig.

3.2 Utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse

3.2.1 Krav til strafferamme eller henvisning til utvalgte straffebud?

Ved vurdering av om det adgangen til å utvise skal utvides er det essensielt at det foretas en konkret vurdering av de forskjellige straffebudene, da de er av svært ulik karakter. Den straffbare handlingens strafferamme gir ikke nødvendigvis et nøyaktig bilde av samfunnets behov for beskyttelse mot den straffverdige handlingen.

En utvidelse av utvalgte straffebud som alene skal kunne føre til utvisning kan medføre en innskrenkning av den konkrete helhetsvurderingen som skal foretas i hver enkelt sak. Vi er imot at dette innføres, sett hen til den enkeltes behov for forutberegnelighet og tilknytning til riket.

Ved en eventuell utvidelse av hvilke straffbare handlinger som kan føre til utvisning, er det viktig at det legges tilstrekkelig vekt på faktisk utmålt straff ved vurderingen av forholdets alvor. Lav strafferamme og lav faktisk utmålt straff taler for at forholdet er mindre alvorlig, og at det ikke er behov for utvisning. Gjennom vår saksbehandling erfarer vi at dette ikke tillegges tilstrekkelig vekt i forholdsmessighetsvurderingen.

3.2.2 Brudd på straffeloven

Brudd på de foreslåtte inntatte bestemmelsene vil i de fleste tilfeller være såpass lite alvorlige at utvisning alltid vil være uforholdsmessig. Vi i Jussbuss kan derfor ikke se hensikten med å innta disse bestemmelsene som utvisningsgrunnlag. For det første bør Norge etterstrebe å rehabilitere straffedømte utlendinger på lik linje med norske borgere. For det andre har ikke departementet redegjort i tilstrekkelig grad for hvorfor akkurat disse straffebudene skal kunne danne grunnlag for utvisning. Eksempelsakene som vises til i høringsnotatet ligger i det øvrige sjiktet av grovhet, men straffebudene er vide og mange mindre grove handlinger faller også under disse. Det skaper et unyansert bilde over hvilke straffbare handlinger som faktisk kan føre til utvisning, dersom de utvidede utvisningshjemlene blir vedtatt. Dette kan igjen sette et feilaktig premiss for hvordan forholdsmessighetsvurderingen skal vurderes.

Med de eksemplene som er skissert i høringsnotatet, gir departementet antydning til at det først og fremst er tilfeller med gjentatte straffbare handlinger som vil rammes. Dersom forslaget vedtas, bør det lovfestes at det ikke vil være aktuelt med utvisning der det er tale om enkeltstående overtredelser. Uten en slik lovfesting vil det senke terskelen for utvisning betraktelig. Med en så lav terskel er det ikke balanse mellom den begåtte handlingen og en så inngripende reaksjonen som utvisning. Det er ikke tilstrekkelig å vise til forholdsmessighetsvurderingen ettersom en manglende lovfesting av krav om gjentatt overtredelse vil føre til svekket forutberegnelighet for hvordan forholdsmessighetsvurderingen vil slå ut for den enkelte.

Straffeloven § 297

Eksemplene trukket frem av departementet illustrerer tilfeller der utvisning vil kunne være aktuelt. Utmålt straff i de to er henholdsvis seks og fire måneder. Sett hen til lengden på den utmålte straffen i de to eksemplene opp mot strafferammen, vil det være vanskelig å vurdere hvilke handlinger som er alvorlige nok for utvisning. I den forbindelse vil det være spesielt viktig at faktisk utmålt straff tillegges nødvendig vekt i vurderingen av forholdets alvor.

Straffeloven § 306

I likhet med departementets vurdering av strl. § 297 vil det også her være vanskelig å vurdere hvilke handlinger som er alvorlige nok for utvisning. Vi viser til våre kommentarer over.

Straffeloven § 298

Vi i Jussbuss stiller oss kritiske til forslaget om å vurdere utvisning for brudd på strl. § 298. Denne typen lovbrudd vil antagelig være av en så lite alvorlig karakter at utvisning vil være uforholdsmessig. Departementet har heller ikke her kommet med en tilstrekkelig god nok begrunnelse for hvorfor dette straffebudet skal inntas som utvisningsgrunnlag.

Subsidiært mener Jussbuss at hvis strl. § 298 blir vedtatt som et grunnlag for utvisning, må det presiseres hvilke tilfeller av seksuelt krenkende eller uanstendig adferd som omfattes.

Straffeloven § 189 første ledd

Det er ikke begrunnet i forslaget hvorfor hele første ledd skal inntas som et særskilt grunnlag for utvisning. Sett hen til manglende empirisk grunnlag for behovet og ellers manglende begrunnelse mener vi at det ikke er holdbart å innta strl. § 189 første ledd som et særskilt utvisningsgrunnlag.

Subsidiært ønsker vi å bemerke at dersom strl. § 189 første ledd innføres som objektivt utvisningsgrunnlag, må det presiseres at det kun gjelder strl. § 189 første ledd, bokstav a.

3.2.3 Brudd på vegtrafikkloven

Alvorligheten av lovbruddene som fører til utvisning må reflektere tiltakets inngripende karakter. Departementet trekker frem at «det ikke er sjelden at det er tale om gjentatte overtredelser» ved brudd på vegtrafikkloven, uten at det vises til tall på dette. Det er problematisk at lovgiver skal ta stilling til et forslag som ikke viser til konkrete kilder på omfanget av problemet reaksjonen skal utbedre.

Det er ikke tilstrekkelig at krav om gjentakelse kun fremgår av forarbeidene. Vi mener derfor at det bør lovfestes et vilkår om gjentakelse eller konkurrens for utvisning for brudd på vegtrafikkloven. En lovfesting av en slik terskel vil gi den enkelte mulighet til å forutberegne sin rettsstilling.

Departementet trekker frem at de fleste saker om brudd på vegtrafikkloven blir avgjort ved forenklet forelegg. Sanksjonsformen illustrerer at overtredelsene sjeldent utgjør alvorlige forhold. Det må derfor kreves at det foreligger gjentatte overtredelser for at forholdet skal kunne anses alvorlig nok for at utvisning vurderes.

Avslutningsvis vil ikke lovforslaget bøte på problemet det er ment å avhjelpe. Lovforslaget vil i stor grad ramme utenlandske yrkessjåførere. Vi i Jussbuss er enig i at grove fartsovertredelser og kjøring i ruspåvirket tilstand er et samfunnsproblem. Likevel rammer departementets forslag kun arbeidstakerne, og ikke arbeidsgivere. Når en utenlandsk yrkessjåfør utvises, reduseres ikke behovet for tjenestene. Arbeidsgiveren vil dermed sende en ny sjåfør for å dekke behovet for arbeidskraft. Jussbuss mener derfor at norske myndigheter heller burde iverksette tiltak for å sanksjonere arbeidsgivere. Slik skapes insentiver til å ansette egnede sjåførere for å ferdes på norske veier.

3.3 Utvisning av utlendinger med permanent oppholdstillatelse

Departementet viser til at de samme grunnene gjør seg gjeldende for innstramminger for utlendinger med permanent oppholdstillatelse, som for utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse. Selv om de samme allmennpreventive hensynene gjør seg gjeldende, skal terskelen være høyere for å utvise de med permanent oppholdstillatelse. De med permanent oppholdstillatelse har en anerkjent sterkere tilknytning til Norge. Med den sterkere tilknytningen følger også strengere krav til begrunnelse til innstramming av regelverket. Jussbuss kan ikke se at departementet har foretatt en tilstrekkelig vurdering på dette punktet.

Videre er de aktuelle straffbare forholdene etter sin karakter ikke alvorlige nok til å begrunne utvisning av utlendinger med permanent oppholdstillatelse, blant annet på bakgrunn av deres tilknytning.

Dersom forslaget om å utvide den objektive utvisningsadgangen av utlendinger med permanent oppholdstillatelse tas til følge, vil det svekke denne gruppens rettsstilling betraktelig. Permanent oppholdstillatelse skal gi et utvidet vern mot utvisning enn en midlertidig oppholdstillatelse. Hvis forslaget vedtas vil det derfor bidra til å undergrave utvisningsinstituttets oppbygning.

3.4 Utvisning av EØS-borgere med ti års botid

Jussbuss har ingen merknader.

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

Jussbuss er enige med departementet i at det bør klargjøres hva som er riktig hjemmel til riktig tidspunkt.

3.6 Frist for å treffe vedtak om utvisning

Departementet har i høringsnotatet foreslått at det ikke skal gjelde noen absolutt frist for å fatte vedtak om utvisning når oppholdstillatelsen utløper innen ett år. Etterårsfristen forvaltningen i dag har på å fatte vedtak skaper forutberegnelighet for den enkeltes rettstilstand og handleplikt for forvaltningen. Forvaltningsloven § 11 er for skjønnsmessig og generell, og passer ikke med utvisningsinstituttets inngripende karakter.

Videre bør det ikke være til ulempe for utlendingen at forvaltningen har lang saksbehandlingstid. For eksempel i de tilfellene der utlendingen søker om fornyelse av tillatelse rettidig, og mottar vedtak i fornyelsessaken og utvisningssaken først etter at ettårsfristen er utløpt. Det er ikke nok at den lange saksbehandlingstiden blir et moment i forholdsmessighetsvurdering, jf. utl. § 70. Ettårsfristen må derfor være absolutt.

3.7 Andre presiseringer og endringer

3.7.1 Forelegg som grunnlag for utvisning

Det er positivt at departementet ønsker å presisere i forskrift at forelegg bare kan danne grunnlag for utvisning dersom utlendingen i forelegget er gjort kjent med at vedtaket kan føre til utvisning. Dette skaper forutberegnelighet for den enkelte.

Vi i Jussbuss mener likevel at lovbruddene der det reageres med forelegg ikke er alvorlige nok til at hensynene bak utvisningsinstituttet gjør seg gjeldende.

3.7.2 Straffbare handlinger som er begått før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse

Jussbuss har ingen merknader.

3.7.3 Rettshjelp

Etter dagens regelverk gis det fri rettshjelp i saker om utvisning for brudd på utlendingsloven. De samme hensynene for å gi fri rettshjelp gjør seg gjeldende for brudd på straffeloven. Med departementets forslag om utvidelse av utvisningsadgangen må det gis fri rettshjelp i alle saker om utvisning for brudd på straffeloven og vegtrafikkloven.

3.7.4 Redaksjonelle endringer i utlendingsloven §§ 66 til 68

Jussbuss har ingen merknader.

4. Oppsummering

Utvisning er et svært inngripende tiltak. Eventuelle innstramminger krever derfor en grundig begrunnelse. Vi i Jussbuss kan ikke se at departementet har redegjort for behovet for innstramminger i en slik utstrekning at det kan begrunne innstramminger av gjeldende regelverk. Vi kan heller ikke se at innstrammingene avhjelper problemene de er ment til å avhjelpe.

Departementet har i forslaget valgt ut en rekke nye utvisningsgrunnlag uten å redegjøre for hvorfor de har valgt disse. De foreslåtte utvisningsgrunnlagene er av relativt lite alvorlig karakter. Utvisning vil derfor ikke i noe tilfelle være forholdsmessig med tanke på den straffbare handlingen. Videre foreslår departementet den samme utvidelsen av utvisningsgrunnlag for utlendinger med permanent oppholdstillatelse som for de med midlertidig oppholdstillatelse. Departementet har ikke drøftet hensynene bak det utvidede vernet mot utvisning som utlendinger med permanent oppholdstillatelse har.

Videre er det problematisk at departementet ikke i tilstrekkelig grad vurderer EØS-borgeres utvidede vern mot utvisning og deres rett til fri bevegelighet. Det gjelder andre, strengere objektive vilkår for utvisning av utlendinger som omfattes av utl. kap. 13.

På bakgrunn av dette mener vi at forslaget i sin helhet bør forkastes.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på telefon **22 84 29 00** hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00.

Med vennlig hilsen
For Jussbuss

Julie Henriksen
Jonathan Leifsson de Lange
Anela Ferati
Elin Engerbakk
Jakob Røen Mohus

