



UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
19/1217

Vår referanse
19/00270-3

Dato
23.07.2019

Ad høring om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften

Utlendingsnemnda (UNE) viser til departementets brev 25.04.2019 og høringsnotatet.

Innledningsvis har vi en overordnet kommentar om forholdet til regelverket om EØS-borgere mv.:

Gjennomgående i høringsnotatet viser departementet til hensynene bak utvisningsinstituttet, inkludert at lovreglene om utvisning skal virke allmennpreventivt. Samtidig omfatter høringsnotatet både de alminnelige nasjonale reglene og EØS-regelverket. Som kjent er det i EØS-sakene ikke anledning til å legge vekt på allmennpreventive hensyn. At slike hensyn ikke kan tas i betraktning fremgår blant annet av Kommisjonsuttalelsen 02.07.2009 (KOM 313) og praksis fra EU-domstolen. Dette kan med fordel komme tydeligere frem i proposisjonen til Stortinget.

Nedenfor følger UNEs konkrete kommentarer til høringsnotatet med endringsforslagene.

Ad 2 Gjeldende rett

2.1 Objektive vilkår for utvisning

Midt på side 6 høringsnotatet uttaler departementet blant annet at «i forvaltningspraksis har Utlendingsdirektoratet lagt til grunn at EØS-borgere og deres familiemedlemmer ikke kan ha dårligere vern mot utvisning enn tredjelandsborgere.» Det gjør så en sammenligning mellom bestemmelsene i EØS-regelverket og tredjelandsregelverket, der utlendingsloven (utl) § 111 holdes opp mot § 66, utl § 112 holdes opp mot § 67 og utl §§ 115 og 116 holdes opp mot § 68.

Vi viser til at ikke-diskrimineringsprinsippet, eller likebehandlingsprinsippet, slik dette er oppstilt i EØS-retten, forbyr forskjellsbehandling mellom EØS-borgere og vertsstatens egne statsborgere. Egne statsborgere vil si nasjonale borgere. Se Unionsborgerdirektivet art. 24 og praksis fra EU-domstolen, blant

UTLENDINGSNEMNDA

Besøksadresse: Stenersgata 1 B/C
Postboks 2108 Vika 0125 Oslo

Tlf: 21 08 50 00 Faks: 21 08 50 01
Internett: <http://www.une.no>

Org.nr: 9820 19095
Bank: 7694.05.02302

annet C-333/13 Dano avsnitt 68. Prinsippet regulerer ikke forholdet mellom EØS-borgere og tredjelandsborgere, se blant annet de forente sakene C-22/08 og C-23/08 Vatsouras og Koupatantze avsnitt 52.

EØS-reglene som sådanne er dermed ikke til hinder for å ha forskjellige regelsett for disse to gruppene av personer. En slik begrensning kan verken utledes fra Unionsborgerdirektivet eller fra EU-domstolens praksis. Det er viktig å få frem at dette er to helt ulike regelsett med ulik bakgrunn og formål.

Videre viser vi til at utlendingsforskriften (utf) § 19-2 uttrykkelig sier hvilke bestemmelser i utlendingsloven som gjelder ved siden av bestemmelsene i lovens kapittel 13. Utlendingsloven kapittel 8, som regulerer utvisning av tredjelandsborgere etter det nasjonale regelverket, kommer i all hovedsak ikke til anvendelse overfor EØS-borgere mv., se utf § 19-2 femte ledd.

Ad 3 Departementets forslag

3.2 Utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse

Departementet foreslår å utvide muligheten til å utvise utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse gjennom henvisning til fire straffebestemmelser (strl §§ 297, 306, 298 og 189 første ledd) der ilagt straff i dag ikke kan danne grunnlag for utvisning. Det samme gjelder for brudd på vegtrafikklovens bestemmelser.

Ved ilagt straff for overtredelse av de aktuelle bestemmelsene i straffeloven eller (bestemmelser i) vegtrafikkloven legger departementet opp til en konkret vurdering av både overtredelsens grovhet og det gjentakende aspektet når utlendingsmyndighetene skal vurdere om forholdet skal danne grunnlag for utvisning.

Vi legger til grunn at selve vurderingen av utvisningsgrunnlaget vil by på en del arbeid. Det vil være viktig for UNE at politiet/Utlendingsdirektoratet (UDI) i første omgang gjør grundige vurderinger før et eventuelt forhåndsvarsel og vedtak om utvisning i disse sakene. Det vil samtidig være viktig for UNE, og dessuten for parten ut fra hensynet til kontradiksjon, at begrunnelsen i forhåndsvarselet og spesielt i utvisningsvedtaket danner et godt bilde av hvorfor UDI har kommet til at det er grunnlag for utvisning i den konkrete saken. Hvor den konkrete grensen skal trekkes vil kunne være utfordrende å regulere nærmere i et ikrafttredelsesrundskriv, og må ellers utvikles nærmere av utlendingsmyndighetene gjennom saksbehandlingen og den praksisen som blir etablert etter hvert.

3.3 Utvisning av utlendinger med permanent oppholdstillatelse

Vi viser til kommentarene ovenfor til punkt 3.2. De samme betraktningene gjør seg gjeldende her.

Videre ser vi grunn til å kommentere følgende formulering i siste avsnitt under dette punktet: «[...] som er foreslått som mulig grunnlag for utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse, **bør føre til utvisning av utlending med permanent oppholdstillatelse**». Det vi for anledningen har uthevet i fet skrift i det siterte fremstår som noe unyansert, siden spørsmålet om utvisning alltid beror på en konkret vurdering selv om grunnvilkårene er oppfylt. Vi antar at departementet har ment å få frem at de nevnte overtredelsene **bør kunne danne grunnlag for** utvisning også av utlendinger med permanent oppholdstillatelse, noe en endring som den foreslåtte altså vil gi hjemmel til.

3.4 Utvisning av EØS-borgere med ti års botid

Departementet foreslår en presisering i utl § 122 annet ledd bokstav b om at EØS-borgeren må ha hatt opphold «de siste» ti år forut for utvisningstidspunktet, for at det utvidede vernet mot utvisning skal gjelde. En slik presisering er i tråd med både ordlyden i Unionsborgerdirektivet og flere avgjørelser fra EU-domstolen. Vi slutter oss til den foreslåtte harmoniseringen av regelverket.

I tillegg ser vi et behov for ytterligere presiseringer og avgrensinger av det nærmere innholdet i begrepet. F.eks. oppstiller C-316/16 og C-424/16 B og Vomero som krav til å omfattes av dette særskilte vernet at EØS-borgeren oppfyller kravet til varig oppholdsrett, se utl §§ 115 og 116 jf. § 122 annet ledd bokstav a.

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

Vi er positive til at departementet foreslår å lovregulere hjemmelsvalget mer presist i etterkant av stornemndas vedtak i 2018. Forslaget innebærer at oppholdsstatusen på gjerningstidspunktet som hovedregel er avgjørende for valget av mulig hjemmel for utvisning. Departementets forslag er i tråd med stornemndas flertall når det gjelder tidspunkt/valg av hjemmel.

3.5.2 Særlig om sammenhengende straffbare forhold

Dersom den straffbare handlingen forsetter etter at tillatelsen er utløpt, vil de hensynene som flertallet i stornemndvedtaket har lagt avgjørende vekt på ikke gjøre seg gjeldende. Når det straffbare forholdet ikke avsluttes før etter tillatelsens utløp, vil utlendingen ikke kunne ha noen berettiget forventning om å behandles som om han fortsatt har oppholdstillatelse. Ut fra dette virker det naturlig og logisk at utlendingen i tilfelle ikke bør nyte godt av det utvidede vernet mot utvisning etter utl § 67 første ledd.

3.6 Frist for å treffe vedtak om utvisning

Med hensyn til ettårsfristen, og dermed valget av hjemmel, skiller forslaget mellom utlendinger som har rett til å bli i landet til en søknad om fornyelse er behandlet og andre. Dette fremstår i utgangspunktet som logisk ut fra hensynet til sammenheng i regelverket.

Videre gjør ikke hensynene bak og formålet med ettårsfristen seg nødvendigvis gjeldende når utlendingens oppholdstillatelse utløper før ettårsfristen. Da vil ikke utlendingen måtte leve i uvisshet om muligheten til å være i landet selv om utvisningssaken tar tid, siden vedkommende må forlate landet etter tillatelsens utløp uavhengig av om utlendingsmyndighetene fatter vedtak om utvisning. Dette kan begrunne at det ikke bør gjelde en absolutt frist for å treffe vedtak om utvisning. Uansett vil lang saksbehandlingstid som departementet nevner være et moment i forholdsmessighetsvurderingen etter utl § 70.

3.7 Andre presiseringer og endringer

3.7.1 Forelegg som grunnlag for utvisning

Departementet foreslår å forskriftsfeste en regel 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. Vi mener at en slik presisering i regelverket vil være viktig, i tråd med standpunktet i Borgarting lagmannsretts kjennelse 22.10.1997 (LB-1997-2818, publisert RG-1998-998 (162-98) og tilgjengelig i Lovdata Pro). I UNE er

det gjort mye arbeid knyttet til akkurat denne problemstillingen, og en forskriftsregulering vil bidra til å lette saksbehandlingen.

3.7.2 Straffbare handlinger som er begått før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse

Ut fra hensynet til sammenheng i regelverket har vi ingen spesielle kommentarer til den foreslåtte tilføyelsen i utl § 68 annet ledd til § 67 første ledd bokstav c. Som departementet sier er det ingen god grunn til at § 68 annet ledd viser til § 67 første ledd bokstavene a og b, men ikke til § 67 første ledd bokstav c.

Videre beror forslaget om en henvisning fra § 68 annet ledd til ny bokstav f i § 67 første ledd (om overtredelser av vegtrafikkloven) på rettspolitiske prioriteringer som det ikke er naturlig for UNE å gå inn på.

3.7.3 Rettshjelp

Her foreslår departementet en presisering som innebærer at det ikke gis fritt rettsråd uten behovsprøving ved ilagt straff for overtredelse av vegtrafikkloven. Bakgrunnen for dette er forslaget om en hjemmel for å kunne utvise utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse for brudd på vegtrafikkloven. Vi konstaterer at dette (slik departementet fremhever) er i tråd med rettstilstanden i øvrige tilfeller hvor grunnlaget er ilagt straff (eller særreaksjon), og har dermed ingen konkrete kommentarer til den foreslåtte endringen i utl § 92.

Ad 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det at flere straffbare forhold skal kunne medføre utvisning, vil kunne gi en økning i antall klager til UNE. Hvor stor denne økningen faktisk blir, vil avhenge av i hvilken grad UDI fatter utvisningsvedtak i tilfeller der det tidligere ikke har vært mulig å utvise. Saker som henlegges i UDI vil UNE uansett ikke få befatning med.

Vi viser i denne sammenheng også til kommentarene ovenfor til høringsnotatet punkt 3.2 (som kommentarene våre til punkt 3.3 også viser til).

For ordens skyld: Vi forutsetter at UDI oppretter nødvendige nye kodeverkshjemler i fagsystemet DUF dersom endringene blir vedtatt. Det vil derfor ikke være behov for endringer i DUF fra UNEs side. Derimot vil endringene i tilfelle medføre noe arbeid knyttet til endring av maltekster mv. i UNE.

Ad 5 Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget

5.1 Endringer i utlendingsloven

I annet avsnitt i kommentarene til § 66 uttaler departementet at det foreslåtte (nye) tredje leddet i utl § 66 «[...] er ment å klargjøre hvilket tidspunkt som skal legges til grunn for vurdering av utvisning og vil også være styrende for tolkningen av § 67». Vi spør derfor om det kan være grunn til – av pedagogiske grunner og hensynet til sammenheng i regelverket – å føye til en henvisning i § 67 annet ledd til § 66 nytt tredje ledd.

Videre viser departementet i tredje avsnitt på side 22 til at hvis et sammenhengende straffbart forhold ble påbegynt da utlendingen hadde midlertidig oppholdstillatelse, og fortsatte etter at utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse, vil utlendingens oppholdsstatus på starttidspunktet være avgjørende for valg av hjemmel. Dette fordi at den straffbare handlingen «ble begått før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse», jf. § 68 annet ledd. Samtidig har departementet ikke for disse tilfellene foreslått en presisering etter mønster av forslaget til tredje punktum i § 66 nytt tredje ledd. Etter vårt syn er det da et spørsmål om det, også her av hensyn til sammenhengen i regelverket, burde være en tilsvarende presisering enten i § 68 annet ledd eller i et nytt tredje ledd i § 67.

Ad 6 Forslag til lov- og forskriftsendringer

6.1 Forslag til endringer i utlendingsloven

Departementet har foreslått følgende ordlyd i forslaget til ny bokstav f i utl § 67 første ledd: «når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff for overtredelse av vegtrafikkloven».

Straff etter vegtrafikkloven blir ilagt i medhold av vegtrafikkloven kap. V (§ 31 mv.) for overtredelse av konkrete bestemmelser i øvrige kapitler i den loven. Det er et spørsmål om en ny bokstav f i utl § 67 mer presist kan lyde f.eks. slik: «når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff for overtredelse av en eller flere bestemmelser i vegtrafikkloven.»

Ellers viser vi til kommentarene ovenfor til punkt 5.1.

Med hilsen

Jan Olav Barstad
fungerende seksjonssjef

Saksbehandler: Trond Øystein Vetleseter

Dette brevet er godkjent elektronisk i Utlendingsnemnda og har derfor ingen signatur.