



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 120 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven
(utvisning ved endret oppholdsstatus m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hoved- innhold	5	6	Departementets vurdering	11
2	Høringen	5	6.1	Valg av hjemmel for utvisning når den midlertidig oppholds- tillatelsen er bortfalt	11
3	Gjeldende rett og bakgrunnen for lovforslaget	7	6.2	Frist for å treffe vedtak om utvisning	12
4	Forslaget i høringsnotatet	9	6.3	Tilfeller med sammenhengende straffbart forhold	13
4.1	Valg av hjemmel for utvisning når den midlertidige oppholds- tillatelsen er bortfalt	9	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	14
4.2	Frist for å treffe vedtak om utvisning	9	8	Merknader til de enkelte bestemmelsene	14
4.3	Tilfeller med sammenhengende straffbart forhold	10		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (utvisning ved endret oppholdsstatus m.m.)	16
5	Høringsinstansenes syn	10			
5.1	Valg av hjemmel for utvisning når den midlertidige oppholds- tillatelsen er bortfalt	10			
5.2	Frist for å treffe vedtak om utvisning	11			
5.3	Tilfeller med sammenhengende straffbart forhold	11			

Prop. 120 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (utvisning ved endret oppholdsstatus m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 26. mars 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i utlendingsloven. Forslaget gjelder enkelte presiseringer knyttet til skjæringstidspunktet for utvisningsvurderingen. *For det første* presiseres det at dersom utlendingen hadde midlertidig oppholdstillatelse på det tidspunkt vedkommende begikk en straffbar handling, skal spørsmålet om utvisning som utgangspunkt vurderes etter reglene om utvisning av utlending *med midlertidig oppholdstillatelse*, selv om tillatelsen er bortfalt på vedtakstidspunktet.

For det andre foreslås det at ettårsfristen for å treffe vedtak om utvisning på grunn av ilagt straff for utlending med midlertidig oppholdstillatelse, som utgangspunkt ikke skal gjelde dersom den midlertidige oppholdstillatelsen utløper før utløpet av ettårsfristen.

For det tredje foreslås det at ved sammenhengende straffbare forhold som strekker seg over en periode hvor utlendingen har endret oppholdsstatus, skal utvisningsvurderingen skje etter reglene om utvisning av utlending uten oppholdstillatelse, dersom utlendingen i deler av perioden har vært uten slik tillatelse. Dersom utlendingen har permanent oppholdstillatelse og blir straffet for et sammenhengende straffbart forhold som startet før permanent oppholdstillatelse ble gitt, skal utvisningsvurderingen skje etter reglene

om utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse.

2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte sitt forslag til lovendringer på høring 25. april 2019, med frist for uttalelser 15. august 2019. Høringsnotatet ble sendt til følgende adressater:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
(BUFDIR)

Datatilsynet

Domstoladministrasjonen

Helsedirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter
(NID)

Norad

Politidirektoratet (POD)

Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Språkrådet
 Statens sivilrettsforvaltning
 Statsforvalterne (tidligere fylkesmennene)
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)

 Norges nasjonale institusjon for menneske-
 rettigheter (NIM)
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 (Sivilombudsmannen)

 Arbeiderpartiet
 Demokratene
 Det liberale folkepartiet
 Fremskrittspartiet
 Høyre
 Kristelig Folkeparti
 Kystpartiet
 Miljøpartiet De grønne
 Norges kommunistiske parti
 Pensjonistpartiet
 Rødt
 Senterpartiet
 Sosialistisk Venstreparti
 Venstre

 Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)
 Den norske advokatforening
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 DROF – Driftsoperatørforum
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 For Fangers Pårørende (FFP)
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service (HRS)
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Jussbuss
 Jussformidlingen
 Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen
 og myndighetene (KIM)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiver-
 organisasjon (KS)
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
 organisasjoner (LNU)
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktning-
 kvinner
 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
 SOS Rasisme
 Uføre Landsorganisasjon (ULO)
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdannede
 Vergeforeningen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet har mottatt høringsuttalelser med merknader fra:

Samferdselsdepartementet
 Politidirektoratet (POD)
 Barneombudet
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)
 Antirasistisk senter
 Den norske advokatforening
 Den norske kirke – kirkerådet
 Jussformidlingen
 Jussbuss
 MiRA-senteret
 NHO Logistikk og transport
 NOAS
 Norsk institusjon for menneskerettigheter
 Rettspolitisk forening

Følgende høringsinstanser svarte uten å avgi merknader:

Forsvarsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
 Domstoladministrasjonen
 Regjeringsadvokaten

Hovedsynspunktene i høringsuttalelsene oppsummeres eller gjengis i proposisjonen. Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.

3 Gjeldende rett og bakgrunnen for lovforslaget

Adgangen til å utvise utlendinger som ikke er omfattet av EØS-avtalen, er regulert i utlendingsloven kapittel 8 (§§ 66 til 72). En utlending kan i første rekke utvises som følge av idømt straff eller ilagt særreaksjon eller for overtredelser av utlendingsloven. Terskelen for utvisning er ulik for utlendinger uten oppholdstillatelse, utlendinger som har midlertidig oppholdstillatelse og utlendinger som har permanent oppholdstillatelse. Norske borgere og utlendinger som er født i Norge og senere har bodd her uavbrutt, kan ikke utvises, jf. § 69.

Utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse på grunn av brudd på utlendingsloven eller på grunn av ilagt straff er regulert i § 66 første ledd bokstav a og c som lyder slik:

En utlending uten oppholdstillatelse kan utvises

- a) når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven, eller unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket,
- b) [...],
- c) når utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff, eller for overtredelse av et av følgende straffebud i straffeloven:
 - § 323 (mindre tyveri)
 - § 326 (mindre underslag)
 - § 334 (mindre heleri)
 - § 339 (mindre hvitvasking)
 - § 362 (mindre dokumentfalsk)
 - § 373 (mindre bedrageri)

Utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse på grunn av ilagt straff er regulert i § 67 første ledd bokstav b til c, som lyder slik:

En utlending som har midlertidig oppholdstillatelse kan utvises

[...]

- b) når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år
- c) når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for overtredelse av et av følgende straffebud i straffeloven:
 - § 168 (brudd på oppholds- og kontaktforbud)
 - § 182 første ledd (opptøyer)
 - § 189 (ulovlig bevæpning på offentlig sted)
 - § 231 annet ledd (uaktsom narkotikaovertrudelse)
 - § 237 fjerde ledd (grovt uaktsom smitteoverføring)
 - § 262 første ledd (brudd på ekteskapsloven)
 - § 263 (trusler)
 - § 271 første ledd (kroppskrenkelse)
 - § 297 (seksuell handling uten samtykke)
 - § 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke)
 - § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år)
 - § 306 (avtale om møte for å begå seksuelt overgrep)
 - § 374 første punktum (grovt uaktsomt bedrageri)
 - § 380 (grovt uaktsomt skattesvik)

Utvisning av utlendinger med permanent oppholdstillatelse på grunn av ilagt straff er regulert i § 68 første ledd bokstav b som lyder slik:

En utlending som har permanent oppholdstillatelse kan utvises

[...]

- b) når utlendingen for mindre enn ett år siden her i riket har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i to år eller mer, eller for overtredelse av et av følgende straffebud i straffeloven:
 - § 182 første ledd (opptøyer)
 - § 189 (ulovlig bevæpning på offentlig sted)
 - § 231 annet ledd (uaktsom narkotikaovertrudelse)

- § 237 fjerde ledd (grovt uaktsom smitteoverføring)
- § 262 første ledd (brudd på ekteskapsloven)
- § 263 (trusler)
- § 297 (seksuell handling uten samtykke)
- § 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke)
- § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år)
- § 306 (avtale om møte for å begå seksuelt overgrep)
- § 374 første punktum (grovt uaktsomt bedrageri)

Departementet mottok i 2013 en praksisforeleggelse fra Utlendingsdirektoratet (UDI) som gjaldt lovtolkningen i saker om utvisning etter utlendingsloven §§ 67 og 68.

Utlendingsnemnda (UNE) sin praksis innebar at det var utlendingens oppholdsstatus på gjerningstidspunktet som var avgjørende for hvilken beskyttelse vedkommende har mot utvisning, dersom utlendingen har midlertidig oppholdstillatelse på gjerningstidspunktet, men står uten oppholdstillatelse på vedtakstidspunktet. UDI på sin side mente at det i slike situasjoner er oppholdsstatus på tidspunktet for vurdering av utvisning som må være avgjørende for valg av utvisningshjemmel.

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

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

Stornemnd ble avholdt 24. april 2018, og vedtak i saken ble truffet 21. juni 2018. I det prinsipielle spørsmålet om valg av utvisningshjemmel delte stornemnda seg i et flertall og et mindretall. Stornemndas flertall konkluderte med at det er reglene om utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse som skal anvendes dersom utlendingen hadde en gyldig midlertidig oppholdstillatelse på tidspunktet for den straffbare handlingen (gjerningstidspunktet).

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

Hvorvidt utvisningsspørsmålet avgjøres etter reglene om utvisning av utlending med eller uten oppholdstillatelse, har også innvirkning på hvilke fristregler som gjelder for et eventuelt utvisningsvedtak. Etter gjeldende rett er ordningen at vedtak om utvisning må treffes senest innen ett år etter at utlendingen har sonet eller ble ilagt straff, i de tilfellene hvor utlendingen har midlertidig eller permanent oppholdstillatelse. Formålet med ettårsfristen er å unngå at utlendingen må leve i uvisshet om muligheten til å være i landet, jf. Ot.prp. nr. 46 (1986–87) side 231. Frem til 2010 gjaldt det ingen ettårsfrist for utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse (bare for dem med permanent oppholdstillatelse). Ettårsfristen for utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse kom inn med dagens utlendingslov av 2008, og departementet ga følgende begrunnelse i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 290:

«For tilfeller der utlendingen har blitt straffeforfulgt for handlinger i Norge, foreslås det en ett års grense. Dette er nytt i forhold til gjeldende lov § 29, men tilsvarer tidsbegrensningen som gjelder utlending med permanent oppholdstillatelse. Departementet mener at det er rimelig at samme tidsgrense settes for utlending med midlertidig oppholdstillatelse, men antar at dette i praksis ikke innebærer et utvidet vern mot utvisning. Det vises til at det etter gjeldende forskrift er et krav om at vedtak om utvisning bør treffes så snart som mulig etter at rettskraftig straffedom foreligger eller fullbyrding av en dom er påbegynt.»

Det fremgår for øvrig av utlendingsforskriften § 14-3 tredje ledd at fristen avbrytes når Uten-

dingsdirektoratet treffer vedtak om utvisning. Dersom utlendingen kan lastes for at vedtak ikke kan treffes innen fristen, avbrytes fristen når forhåndsvarsel om utvisning er meddelt.

4 Forslaget i høringsnotatet

4.1 Valg av hjemmel for utvisning når den midlertidige oppholdstillatelsen er bortfalt

Departementet foreslo i høringsnotatet å tydeliggjøre i loven at en utlending som hadde midlertidig oppholdstillatelse på tidspunktet for den straffbare handlingen (gjerningstidspunktet), skal vurderes etter reglene om utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse, selv om utlendingen står uten oppholdstillatelse på det tidspunkt det skal treffes vedtak i utvisningssaken. Dette er i tråd med stornemndflertallets vurdering fra 2018.

Departementet trakk i høringen frem to eksempler på ulike situasjoner som kan oppstå:

Eks. 1:

A har ett års midlertidig oppholdstillatelse i kraft av ekteskap med norsk borger. Ekteskapsforholdet gir i utgangspunktet rett til fornyet midlertidig oppholdstillatelse på samme vilkår (med mindre A blir utvist). A blir straffet for et forhold som finner sted mens han på dette tidspunkt har midlertidig oppholdstillatelse. På grunn av saksbehandlingstiden kommer ikke utvisningsspørsmålet til avgjørelse før etter utløpet av As midlertidige oppholdstillatelse. A har på dette tidspunkt en søknad om fornyet oppholdstillatelse til behandling.

Eks. 2:

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

I samsvar med stornemndas vedtak og det som nå er dagens praksis, gikk departementet inn for å presisere at spørsmålet om utvisning skal avgjøres etter reglene om utvisning av utlending *med* midlertidig oppholdstillatelse, selv om den midlertidige oppholdstillatelsen er utløpt på vedtakstidspunktet, og utlendingen dermed står uten oppholdstillatelse.

Departementet la særlig vekt på at utlendingsrettsposisjon ikke bør svekkes i tilfeller hvor

det er utlendingsmyndighetenes saksbehandlingstid som medfører at det tar tid å avgjøre utvisningsspørsmålet og hvor utlendingens midlertidige oppholdstillatelse derfor utløper underveis.

Departementet understreket at utvisningssaken fortsatt vil bli avgjort etter utlendingsloven § 66 dersom det viser seg at utlendingslovens tillatelse kalles tilbake fordi den er ugyldig.

4.2 Frist for å treffe vedtak om utvisning

I tilfeller hvor utlendingen har midlertidig eller permanent oppholdstillatelse, må vedtak om utvisning med bakgrunn i straffbare forhold normalt fattes før det er gått ett år fra utlendingen ble ilagt straff eller ble løslatt, jf. § 67 første ledd bokstav b og § 68 første ledd bokstav b. Formålet med ettårsfristen er å unngå at utlendingen må leve i uvisshet om muligheten til å være i landet, jf. Ot.prp. nr. 46 (1986–87) side 231. Fristen avbrytes når UDI treffer vedtak, men kan også anses avbrutt ved forhåndsvarsel om utvisning dersom utlendingen kan lastes for at vedtak ikke kan treffes innen fristen, jf. utlendingsforskriften § 14-3 tredje ledd.

Departementet foreslo unntak fra ettårsfristen i saker hvor utlendingen har midlertidig oppholdstillatelse på gjerningstidspunktet, og hvor den midlertidige tillatelsen utløper før ettårsfristen, slik at utlendingen uansett står uten oppholdstillatelse ved utløpet av ettårsfristen. I disse tilfellene har det ikke nødvendigvis samme vekt at det kan skapes usikkerhet for utlendingen om retten til videre opphold, siden utlendingen uansett er uten oppholdstillatelse. I disse tilfellene mente derfor departementet at det ikke bør gjelde strengere fristregler enn det som gjelder generelt i forvaltningssaker gjennom kravet til at alle saker skal avgjøres «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a.

Departementet viste også til det som følger av utlendingsforskriften § 14-3 første ledd om at et eventuelt vedtak om utvisning bør treffes snarest mulig etter at rettskraftig straffedom foreligger eller fullbyrding av en dom er påbegynt, jf. straffeprosessloven § 453, og fortrinnsvis ikke senere enn at vedtaket kan iverksettes samtidig med løslatelse eller overføring til straffullbyrdelse i annet land. Departementet viste også til at dersom forvaltningen bruker urimelig lang tid på å treffe vedtak, vil dette være et moment som må tas i betraktning ved forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven § 70.

Det ble dessuten presisert at ettårsfristen likevel skal gjelde i tilfeller der utlendingen har frem-

met søknad om fornyet opphold, og vedkommende i henhold til utlendingsloven § 61 sjette og sjuende ledd har *krav på* fortsatt opphold på samme vilkår, inntil søknaden er endelig avgjort. Dersom utlendingen har fremmet en ny søknad rettidig, og kan påberope seg disse reglene, bør det etter departementets vurdering også gjelde samme fristregler som når utlendingen har formell tillatelse. Dette er også i tråd med det som er UDIs praksis i dag.

4.3 Tilfeller med sammenhengende straffbart forhold

Departementet foreslo i høringsnotatet en presisering i § 66 om at utvisningssaken skal vurderes etter reglene om utvisning av utlending *uten* oppholdstillatelse dersom en utlending med midlertidig oppholdstillatelse har begått et sammenhengende straffbart forhold, hvor den straffbare handlingen fortsetter etter at den midlertidige oppholdstillatelsen er utløpt, og utlendingen dermed står uten oppholdstillatelse.

Det kan for eksempel tenkes at utlendingen oppgir uriktige opplysninger til trygdemyndighetene flere ganger over tid for urettmessig å få utbetalt stønad – både mens utlendingen fortsatt har midlertidig oppholdstillatelse og etter utløpet av tillatelsen – og at disse handlingene strafferettslig bedømmes som ett grovt bedrageri (straffeloven § 372, jf. § 371).

Departementet mente samtidig at det sannsynligvis er svært sjeldent at spørsmålet om valg av utvisningshjemmel ved et sammenhengende straffbart forhold vil komme på spissen. Dette skyldes at overtredelser som utgjør et sammenhengende straffbart forhold gjerne vil ha så høy strafferamme at de kan danne grunnlag for utvisning uavhengig av utlendingens oppholdsstatus.

5 Høringsinstansenes syn

5.1 Valg av hjemmel for utvisning når den midlertidige oppholdstillatelsen er bortfalt

Høringsinstansene er i all hovedsak positive til forslaget.

Politidirektoratet (POD) ser det som positivt at det tydeliggjøres i loven hvilket tidspunkt som skal legges til grunn ved valg av utvisningshjemmel, selv om Øst politidistrikt har noen innspill til innretningen og utformingen av bestemmelsen.

UNE, Advokatforeningen, Antirasistisk senter, Jussbuss, Jussformidlingen, NOAS og Rettspolitisk forening støtter forslaget. UNE viser til at departementets forslag er i tråd med stornemndas flertall. Advokatforeningen trekker frem de argumentene som er vektlagt av flertallet i stornemnda, særlig hensynet til forutberegnelighet. Presiseringen vil også bidra til homogenitet i praksis og likebehandling. NOAS viser til at utlendingens manglende kontroll over saksbehandlingstiden er en sentral betraktning.

Politiets utlendingsenhet (PU) og *UDI* mener at det er oppholdsstatus på vedtakstidspunktet som bør være avgjørende, med mindre den straffbare handlingen ble begått før midlertidig eller permanent oppholdstillatelse ble gitt. PU er enig i at det er uheldig at UDIs saksbehandlingstid kan føre til at vilkårene for utvisning kan bli oppfylt dersom denne strekker seg lenger enn oppholdstillatelsens gyldighetstid, men mener at dette må vurderes i lys av forvaltningslovens regler om at saker skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. utlendingsforskriften § 14-3 første ledd. De viser til at alle saker skal vurderes konkret, og der forvaltningen selv er skyld i saksbehandlingstidens lengde, vil dette være et moment i forholdsmessighetsvurderingen som det må ses hen til i helhetsvurderingen.

UDI mener at eventuelle urimelige utslag av å legge til grunn vedtakstidspunktet bør kunne tas hensyn til i forbindelse med den forholdsmessighetsvurderingen som uansett skal foretas. UDI tar også opp spørsmålet om hvordan et prinsipp om å legge til grunn vedtakstidspunktet skal overføres til saker om utvisning etter EØS-regelverket:

«UDI likebehandler EØS-borgere og andre som kan påberope seg EØS-regelverket med oppholdsrett med tredjelandsborgere med midlertidig oppholdstillatelse. Valg av vedtakstidspunktet kan medføre at EØS-borgere med kortvarig tilknytning og som heller ikke har til hensikt å være her i en lengre periode, ikke utvises for visse lovbrudd. Det er en del EØS-borgere som kun arbeider i Norge en kort periode, for eksempel i sesongbasert arbeid eller som er her på et kortvarig enkeltoppdrag, som begår kriminalitet mens de har oppholdsrett. Når UDI vurderer saken kan oppholdsretten ha bortfalt av ulike årsaker, eller EØS-borgeren kan ha forlatt landet etter kort tid. Disse personene har som regel liten eller ingen tilknytning til Norge.»

5.2 Frist for å treffe vedtak om utvisning

POD, *PU* og *UNE* er enig i at hensynet til forutberegnelighet for utlendingen ikke gjør seg gjeldende i like stor grad i de sakene hvor utlendingen har midlertidig oppholdstillatelse på vedtakstidspunktet og hvor den midlertidige tillatelsen utløper før ettårsfristen som ellers gjelder for utvisning. I disse sakene har ikke lenger utlendingen midlertidig oppholdstillatelse, og vedkommende kan således ikke ha en berettiget forventning om å kunne få bli i Norge.

Selv om det åpnes for unntak fra ettårsfristen påpeker Oslo politidistrikt at det er svært viktig at sakene prioriteres, da det kan være tale om straffedømte utlendinger som ikke soner, som befinner seg ulovlig i riket og som ikke har mulighet til å forsørge seg på lovlig vis. Et eventuelt vedtak om utvisning vil være et viktig virkemiddel for å beskytte samfunnet mot personer som kan utgjøre en samfunnsfare, stanse ytterligere kriminalitet og bidra til respekt for norske lover og regler.

PU og *UNE* viser for øvrig til at lang saksbehandlingstid uansett vil være et moment i forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven § 70.

Jussformidlingen og *Jussbuss* mener departementet bør opprettholde dagens ettårsfrist også i disse tilfellene av hensynet til forutberegnelighet, selv om *Jussformidlingen* anerkjenner at behovet for forutberegnelighet ikke vil være like stort i de tilfellene der utlendingen ikke lenger har oppholdstillatelse. Begge høringsinstanser viser til at forvaltningsloven § 11 a er for skjønnsmessig og generell, og at den gir begrenset med veiledning. *Jussformidlingen* trekker frem som alternativ at ettårsfristen erstattes med en annen konkret frist. De etterspør også en nærmere begrunnelse for forslaget og de savner statistikk for hvor mange saker som vil omfattes av endringen. *Jussbuss* mener at lang saksbehandlingstid i forvaltningen ikke bør være til ulempe for utlendingen.

NOAS og *Rettspolitisk forening* er uenig i forslaget og viser til at hensynet til forutberegnelighet for utlendingen må være avgjørende. De viser også til at det allerede finnes en hjemmel i utlendingsforskriften § 14-3 tredje ledd annet punktum som gir adgang til å avbryte fristen gjennom forhåndsvarselet, dersom utlendingen kan lastes for at vedtak ikke kan treffes innen fristen. De ser dermed ikke behovet for å gjøre endringer angående dette spørsmålet. *Rettspolitisk forening* mener forslaget føyer seg inn i rekken av endringer som bidrar til å skape usikkerhet for

utlendinger i Norge, og mener det bør gjelde en absolutt frist for utvisning.

5.3 Tilfeller med sammenhengende straffbart forhold

PU, *Oslo politidistrikt*, *UNE* og *NOAS* støtter departementets forslag. *UNE* og *NOAS* viser til at når det straffbare forholdet ikke avsluttes før etter tillatelsens utløp, vil utlendingen ikke kunne ha noen berettiget forventning om å bli behandlet som om vedkommende fortsatt har midlertidig oppholdstillatelse. Ut fra dette virker det naturlig og logisk at utlendingen ikke bør nyte godt av det utvidede vernet mot utvisning etter utlendingsloven § 67 første ledd.

6 Departementets vurdering

6.1 Valg av hjemmel for utvisning når den midlertidig oppholdstillatelsen er bortfalt

Utlendingsloven § 67 annet ledd og § 68 annet ledd har allerede bestemmelser om tilfeller der utlendingen hadde en *svakere* oppholdsstatus på gjerningstidspunktet enn på vedtakstidspunktet. I disse tilfellene skal det etter gjeldende regler tas utgangspunkt i gjerningstidspunktet, dvs:

- Dersom utlendingen var uten oppholdstillatelse på gjerningstidspunktet, avgjøres saken etter reglene om utvisning av utlending uten oppholdstillatelse (§ 66) selv om utlendingen har fått midlertidig oppholdstillatelse på vedtakstidspunktet.
- Dersom utlendingen hadde midlertidig oppholdstillatelse på gjerningstidspunktet, men på vedtakstidspunktet har permanent oppholdstillatelse, avgjøres saken etter reglene om utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse (§ 67).

Utlendingsloven har imidlertid ingen uttrykkelig regulering av tilfeller hvor utlendingen hadde midlertidig oppholdstillatelse på gjerningstidspunktet, men står uten oppholdstillatelse på vedtakstidspunktet.

De fleste høringsinstansene mener at det vil være riktig å regelfeste at utvisningsspørsmålet skal behandles etter reglene om utvisning av utlending *med* midlertidig oppholdstillatelse, dersom utlendingen hadde slik tillatelse på gjerningstidspunktet, selv om vedkommende står uten midlertidig oppholdstillatelse på vedtakstidspunktet.

UDI og PU er uenige, og mener at det er oppholdsstatus på vedtakstidspunktet som bør legges til grunn.

I likhet med stornemndas flertall mener departementet at hensynet til forutberegnelighet bør tillegges stor vekt. Dersom utlendingen har midlertidig oppholdstillatelse på gjerningstidspunktet, bør utvisningsspørsmålet avgjøres ut fra situasjonen på dette tidspunktet. Utlendingen vil ofte være uten kontroll med når straffesaken og utvisningssaken avgjøres, og utlendingens rettsposisjon bør ikke svekkes av at dette trekker ut i tid. Utover ettårsfristen som oppstilles i § 67, understreker departementet også at spørsmålet bare får praktisk betydning dersom det gjelder mindre alvorlige straffbare handlinger som ikke har så høy strafferamme at de kan føre til utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse.

Departementet har vurdert muligheten for ulike regler knyttet til om utlendingen selv har hatt mulighet til å påvirke om vedtak treffes før eller etter utløpet av tillatelsen, men mener en slik regulering vil forutsette skjønnsmessige vurderinger som er lite hensiktsmessige. Departementet fastholder derfor forslaget om å tydeliggjøre at det ved utvisning på grunnlag av straffbare forhold er utlendingens oppholdsstatus på gjerningstidspunktet som er avgjørende. Det vises til lovforslagets § 66 tredje ledd første punktum.

Når det gjelder saker etter EØS-regelverket, som UDI viser til i sitt høringsinnspill, bemerker departementet at bestemmelsen om å legge avgjørende vekt på oppholdsstatus på gjerningstidspunktet ikke er overførbar til EØS-sakene. I EØS-tilfellene er det ikke tale om utlendinger som har hatt en formalisert oppholdsstatus (som ofte vil være av minst ett års varighet), men personer som kan ha hatt kortvarige arbeidsoppdrag eller lignende, og hvor oppholdsgrunnlaget er bortfalt. Tredjelandsborgere med oppholdstillatelse etter det alminnelige regelverket vil ofte kunne ha oppholdsgrunnlaget i behold, selv om den formelle midlertidige oppholdstillatelsen er utløpt. Overfor en EØS-borger som verken har fått en formell oppholdstillatelse eller som har noe oppholdsgrunnlag på vedtakstidspunktet, kan derfor status på vedtakstidspunktet legges til grunn. I disse tilfellene er det mer nærliggende at hensynet til eventuell tilknytning ivaretas gjennom forholdsmessighetsvurderingen.

6.2 Frist for å treffe vedtak om utvisning

Departementet viser til at problemstillinger knyttet til ettårsfristen kan oppstå i en rekke ulike situasjoner.

Eks. 1:

A har midlertidig oppholdstillatelse og begår en straffbar handling som kan gi grunnlag for utvisning under perioden med slik tillatelse. Ettårsfristen for utvisning er ikke utløpt på det tidspunkt utlendingens midlertidige oppholdstillatelse utløper, men utløper først 1 måned senere. A har ikke søkt om fornyet tillatelse. Etter forslaget i høringsnotatet vil ikke ettårsfristen lenger ha noen virkning etter at utlendingens oppholdstillatelse er utløpt, og det kan treffes vedtak om utvisning selv etter fristen.

Eks. 2:

Samme som i eksempel 1, men ettårsfristen utløper mens A fortsatt har midlertidig oppholdstillatelse. Etter forslaget i høringsnotatet vil det i dette tilfellet ikke kunne treffes vedtak om utvisning etter utløpet av ettårsfristen selv om A på vedtakstidspunktet står uten midlertidig oppholdstillatelse.

Eks. 3:

Samme som i eksempel 1, men A søker fornyet oppholdstillatelse og fyller vilkårene for å ha rettskrav på opphold på samme grunnlag inntil søknaden om fornyelse er ferdigbehandlet. Etter forslaget i høringsnotatet vil det i dette tilfellet ikke kunne treffes vedtak om utvisning etter utløpet av ettårsfristen, selv om denne utløp etter at den midlertidige oppholdstillatelsen opphørte.

Departementet mener det bør være klart at i tilfeller hvor ettårsfristen for utvisning av en utlending med midlertidig oppholdstillatelse er utløpt før den midlertidige oppholdstillatelsen opphører, bør det ikke gjelde adgang til å treffe vedtak om utvisning. Dette krever ikke noen særskilt regulering, men vil følge av en tolkning av § 67 første ledd.

Spørsmålet er om hensynet til forutberegnelighet bør være avgjørende også i tilfeller hvor utlendingens midlertidige oppholdstillatelse er utløpt før ettårsfristen. Flere av høringsinstansene har ment at dette bør gjelde. Departementet deler ikke denne oppfatningen. En utlending uten midlertidig oppholdstillatelse må uansett forholde seg til usikkerhet om hvorvidt vedkommende får fortsette sitt opphold i Norge. Med mindre utlendingen kan få rett til en ny tillatelse, plikter vedkommende som utgangspunkt å forlate Norge, uavhengig av om det fattes et vedtak om utvisning eller ikke.

Som påpekt under avsnittet om gjeldende rett, ble ettårsfristen for utvisning av utlending med

midlertidig oppholdstillatelse først innført i lovgivningen med virkning fra 2010, og da med henvisning til den regelen som hadde vært gjeldende for utlendinger med permanent oppholdstillatelse. Departementet mener det ikke er grunn til at ettårsfristen også skal gjøres gjeldende for utlendinger som ikke lenger har midlertidig oppholdstillatelse når ettårsfristen utløper.

Forvaltningsorganet vil i alle tilfelle være underlagt alminnelige saksbehandlingsregler, herunder forvaltningsloven § 11 a, som stiller krav til at saken skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Det er også en særskilt saksbehandlingsregel i utlendingsforskriften § 14-3 første ledd som blant annet fastsetter at et vedtak om utvisning bør treffes snarest mulig etter at rettskraftig straffedom foreligger eller fullbyrding av en dom er påbegynt. Det er disse reglene som kommer til anvendelse i saker som gjelder utvisning av utlending uten oppholdstillatelse. Dersom forvaltningen bruker urimelig lang tid på å treffe vedtak, vil nettopp dette være et moment som må tas i betraktning ved forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven § 70.

Departementet fastholder derfor forslaget om at det ikke skal gjelde noen absolutt frist for å treffe vedtak om utvisning i saker der utlendingen hadde midlertidig oppholdstillatelse på tidspunktet for den straffbare handlingen og den midlertidige oppholdstillatelsen utløper før ettårsfristen.

For en type tilfeller bør det likevel gjøres unntak. Dette gjelder de situasjoner hvor utlendings midlertidige oppholdstillatelse utløper før ettårsfristen, men hvor utlendingen har søkt om fornyelse av tillatelsen og har rettskrav på opphold på samme vilkår som tidligere inntil søknaden er avgjort. I disse tilfellene bør ettårsfristen likevel gjelde. Det vises til lovforslagets § 66 tredje ledd annet punktum.

Det minnes også om at ettårsfristen vil bli ansett avbrutt dersom det er fremmet forhåndsvarsel om utvisning og utlendingen kan lastes for at vedtak ikke kunne treffes innen fristen, jf. utlendingsforskriften § 14-3 tredje ledd. Denne forskriftsbestemmelsen er gitt med hjemmel i utlendingsloven § 72 (Vedtaksmyndighet mv. i sak om utvisning), jf. § 139 (Forskrifter i medhold av loven). Departementet ser at forskriftshjemmelen i § 72, som er i samsvar med det som ble forutsatt i den opprinnelige lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 75 (2006–2007)), med fordel kunne vært tydeligere for den type fristavskjærende bestemmelser som forskriftens § 14-3. Departe-

mentet foreslår derfor en tydeliggjøring av forskriftshjemmelen i utlendingsloven § 72 tredje ledd.

6.3 Tilfeller med sammenhengende straffbart forhold

Tilfeller med sammenhengende straffbare forhold kan melde seg i ulike typer situasjoner i utvisningssammenheng:

Eks. 1:

A påbegynner den straffbare aktiviteten før vedkommende får midlertidig oppholdstillatelse, og fortsetter etter at midlertidig tillatelse blir gitt. Det melder seg da spørsmål om hvorvidt utvisningsvurderingen skal skje etter § 66 (hvoretter det gjelder lavere krav til strafferamme enn etter § 67, og hvoretter det heller ikke gjelder noen ettårsfrist), eller etter § 67 om utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse.

Eks. 2:

A påbegynner den straffbare aktiviteten mens vedkommende har midlertidig oppholdstillatelse, og fortsetter etter at tillatelsen er utløpt, på et tidspunkt utlendingen står uten oppholdstillatelse. Det melder seg da spørsmål om hvorvidt utvisningsvurderingen skal skje etter § 67 om utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse, eller etter § 66 om utvisning av utlending uten oppholdstillatelse (hvoretter det gjelder lavere krav til strafferamme for utvisning enn etter § 67).

Eks. 3:

A påbegynner den straffbare aktiviteten mens vedkommende har midlertidig oppholdstillatelse, og fortsetter etter at vedkommende blir gitt permanent oppholdstillatelse. Det melder seg da spørsmål om hvorvidt utvisningsvurderingen skal skje etter § 67 om utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse, eller etter § 68 om utvisning av utlending med permanent oppholdstillatelse.

Det antas at problemstillingen sjelden kommer på spissen i praksis, men for å unngå en eventuell tvil mener departementet at det er hensiktsmessig med en tydeliggjøring i regelverket av at utvisning skal vurderes etter § 66 i eksempel 1 og 2 ovenfor og etter § 67 i eksempel 3. I motsatt fall ville utlendingen kunne få en fordel av at det straffbare forholdet har pågått over tid.

Departementet foreslår at presiseringene knyttet til sammenhengende straffbare forhold gjennomføres i § 67 annet ledd annet punktum og § 68 annet ledd annet punktum.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer i all hovedsak en tydeliggjøring i regelverket av det som er gjeldende praksis, og medfører ingen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Eventuelle merutgifter dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets budsjettrammer.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 66 nytt tredje ledd

Tredje ledd er nytt og angir at det er gjerningstidspunktet som skal legges til grunn for utvisningsvurderingen, i de tilfellene utlendingen hadde midlertidig oppholdstillatelse på gjerningstidspunktet, men denne senere er utløpt. Bestemmelsen supplerer nåværende § 67 annet ledd, som regulerer tilfeller der den straffbare handlingen ble begått før utlendingen fikk midlertidig oppholdstillatelse, og nåværende § 68 annet ledd, som regulerer tilfeller der den straffbare handlingen ble begått før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse. Videre presiseres det at dersom ettårsfristen i § 67 utløper etter at utlendingens midlertidige oppholdstillatelse opphører, gjelder denne fristen bare dersom utlendingen har fremmet søknad om fornyet oppholdstillatelse og har rett til fortsatt opphold på samme vilkår.

Tilfeller der utlendingen tidligere har hatt en midlertidig oppholdstillatelse, men hvor denne er utløpt på gjerningstidspunktet, er ikke særskilt regulert i loven. Utgangspunktet blir derfor at

utlendingen i disse tilfellene skal vurderes etter reglene i § 66 om utlendinger uten oppholdstillatelse. Dersom utlendingen i perioden uten formell oppholdstillatelse har søkt om fornyelse av oppholdstillatelsen, og har rett til fortsatt opphold på samme vilkår inntil søknaden er endelig avgjort, etter reglene i § 61, må det imidlertid legges til grunn at vurderingen må skje etter reglene om utvisning av utlending *med* oppholdstillatelse i § 67.

Det bemerkes for øvrig at det i praksis vil kunne oppstå situasjoner der utlendingen blir domfelt for to eller flere enkeltstående overtredelser i samme dom, hvor noen er begått mens utlendingen hadde midlertidig oppholdstillatelse, og andre overtredelser er begått etter at den midlertidige oppholdstillatelsen utløp. Det kan også tenkes situasjoner hvor utlendingen blir domfelt i en og samme dom for forhold begått både før vedkommende fikk oppholdstillatelse og etter at tilatelse ble gitt. Utlendingsmyndighetene må i slike tilfeller kunne velge å knytte utvisningsvurderingen enten til § 66 eller til § 67, og deretter vektlegge de øvrige straffbare forholdene under forholdsmessighetsvurderingen.

Til § 67 annet ledd nytt annet punktum

Det vises til de alminnelige motivene punkt 6.3.

Til § 68 annet ledd nytt annet punktum

Det vises til de alminnelige motivene punkt 6.3.

Til § 72 tredje ledd

Det inntas en presisering som tydeliggjør at det kan gis forskrifter om fristavskjæring gjennom forhåndsvarsel mv. Dette gir også en tydeligere hjemmel for en slik bestemmelse som i dag er gitt i utlendingsforskriften § 14-3, med hjemmel i utlendingsloven § 139, jf. § 72.

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 (utvisning ved endret
oppholdsstatus m.m.).

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 (utvisning ved endret
oppholdsstatus m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (utvisning ved endret oppholdsstatus m.m.)

I

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

§ 66 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom forholdet som danner grunnlag for utvisning, er en straffbar handling som ble begått på et tidspunkt hvor utlendingen hadde gyldig midlertidig oppholdstillatelse, gjelder § 67 selv om utlendingen står uten oppholdstillatelse på vedtakstidspunktet. Ettårsfristen i § 67 gjelder likevel bare dersom utlendingen har fremmet søknad om fornyet oppholdstillatelse, og har rett til fortsatt opphold på samme vilkår inntil søknaden er endelig avgjort, etter reglene i § 61.

§ 67 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder ved et sammenhengende straffbart forhold som delvis har pågått i en periode hvor utlendingen var uten oppholdstil-

latelse, og hvor utlendingen i perioden ikke har søkt om fornyelse av oppholdstillatelse med rett til fortsatt opphold på samme vilkår inntil søknaden er endelig avgjort, etter reglene i § 61.

§ 68 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder ved sammenhengende straffbare forhold som ble påbegynt før utlendingen fikk permanent oppholdstillatelse.

§ 72 tredje ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift, *herunder om avskjæring av frister gjennom forhåndsvarsel om utvisning mv.*

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.
2. Kongen kan fastsette overgangsregler.