



STORTINGET

Innst. 569 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 120 L (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (utvisning ved endret oppholdsstatus m.m.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i 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.

1.2 Høringen

Forslag til lovendringer har vært på høring.

1.3 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. Det vises til proposisjonen for nærmere omtale av utvisningsreglene for de ulike kategoriene nevnt over.

Det gis i proposisjonen en omtale av bakgrunnen for lovforslaget, herunder ulik praksis i UDI og UNE, ulik praksis i sakene i UNE etter instruks GI-03/2014 om tolkningen av utlendingsloven §§ 67 (Utvvisning av utlendinger som har midlertidig oppholdstillatelse) og 68 (Utvvisning av utlendinger som har permanent oppholdstillatelse), og stornemndvedtak i UNE fra 2018.

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. 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.

1.4 Forslaget i høringsnotatet

1.4.1 *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.

Se proposisjonen for nærmere omtale.

1.4.2 *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.

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.

Det ble dessuten presisert at ettårsfristen likevel skal gjelde i tilfeller der utlendingen har fremmet 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.

Se proposisjonen for nærmere omtale.

1.4.3 *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.

Departementet mente samtidig at det sannsynligvis er svært sjeldent at spørsmålet om valg av utvisnings-

hjemmel ved et sammenhengende straffbart forhold vil komme på spissen.

Se proposisjonen for nærmere omtale.

1.5 Høringsinstansenes syn

1.5.1 *Valg av hjemmel for utvisning når den midlertidige oppholdstillatelsen er bortfalt*

Det vises i proposisjonen til at høringsinstansene i all hovedsak er positive til forslaget.

1.5.2 *Frist for å treffe vedtak om utvisning*

Det fremgår av proposisjonen at det er varierende synspunkter på dette forslaget.

1.5.3 *Tilfeller med sammenhengende straffbart forhold*

Det vises i proposisjonen til høringsinstanser som støtter departementets forslag.

1.6 Departementets vurdering

1.6.1 *Valg av hjemmel for utvisning når den midlertidige oppholdstillatelsen er bortfalt*

Det vises i proposisjonen til at utlendingsloven § 67 annet ledd og § 68 annet ledd allerede har 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.

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 skjønsmessige 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 overførbart til EØS-sakene. I disse tilfellene er det mer nærliggende at hensynet til eventuell tilknytning ivaretas gjennom forholdsmessighetsvurderingen.

1.6.2 Frist for å treffe vedtak om utvisning

Departementet viser til at problemstillinger knyttet til ettårsfristen kan oppstå i en rekke ulike situasjoner. Det gis i proposisjonen noen eksempler.

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.

Ettårsfristen for utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse ble 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 forbedres 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. 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.

Det vises i proposisjonen til at for en type tilfeller bør det likevel gjøres unntak. Dette gjelder de situasjoner hvor utlendingens 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. Departementet foreslår derfor en tydeliggjøring av forskriftshjemmelen i utlendingsloven § 72 tredje ledd.

1.6.3 Tilfeller med sammenhengende straffbart forhold

Tilfeller med sammenhengende straffbare forhold kan melde seg i ulike typer situasjoner i utvisningssammenheng. Det gis noen eksempler i proposisjonen.

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 når utvisning skal vurderes etter § 66 og når utvisning skal vurderes etter § 67. 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.

1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at forslaget i all hovedsak innebærer 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 budsjettammer.

2. Komiteens behandling

Komiteen har imøtesett, men ikke mottatt skriftlige innspill i saken.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharakhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til forslag om endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Komiteen registrerer at forslagene i proposisjonen i all hovedsak innebærer en tydeliggjøring i regelverket av det som er gjeldende praksis i dag.

Komiteen viser til at utlendingsloven i dag ikke har uttrykkelig regulering av tilfeller hvor utlendingen hadde midlertidig oppholdstillatelse på gjerningstidspunktet, men står uten oppholdstillatelse på vedtakstidspunktet. Komiteen merker seg at de fleste høringsinstansene mener det er fornuftig å regelfeste et skjæringstidspunkt som legges til grunn i vurderingen av utvisning. Komiteen støtter dette. Regjeringen foreslår å regelfeste at utvisningsspørsmålet i disse tilfellene skal behandles etter reglene om utvisning av utlending med midlertidig oppholdstillatelse, dersom utlendingen hadde slik tillatelse på gjerningstidspunktet. Dette selv om utlendingen står uten midlertidig oppholdstillatelse på vedtakstidspunktet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at forslaget om å ta utgangspunkt i oppholdsstatus på gjerningstidspunktet legger vekt på hensynet til forutberegnelighet for utlendingen, og har fått støtte fra blant annet både UNE, Advokatforeningen og NOAS. Disse medlemmer viser til at dette skaper størst forutberegnelighet for utlendingen ved

blant annet at lang saksbehandlingstid ikke vil ha innvirkning på vedtaket, og at man med dette gir et klart skjæringstidspunkt som er upåvirket av senere hendelser. Disse medlemmer mener dette i størst grad ivaretar utlendingens rettigheter.

Komiteen viser til regjeringens forslag 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. Komiteen merker seg at det foreslås unntak i de tilfeller hvor den midlertidige oppholdstillatelsen 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 foreslås ettårsfristen likevel å gjelde.

Komiteen viser til proposisjonens forslag i tilfeller med sammenhengende straffbare forhold.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak 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 oppholdstillatelse, 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.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 25. mai 2021

Karin Andersen

leder

Jon Engen-Helgheim

ordfører

