

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 19/6227

Vår ref: 18/03710-7

Dato: 05.06.20

Utlendingsdirektoratets svar på høring - endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høring fra Justis- og beredskapsdepartementet av 2. mars 2020, vedrørende forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriftens regler om utvisning og om tilleggstid for permanent oppholdstillatelse. Høringsfristen er 5. juni 2020.

Departementet foreslår en ny hjemmel til å vurdere om det som et alternativ til utvisning bør stilles krav om inntil tre års ekstra botid i Norge for å få permanent opphold, dersom utlendingen har begått handlinger som nevnt i utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a.

Forslaget har sin bakgrunn i Stortingets anmodningsvedtak 542 (2017-2018):

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme eventuelle forslag om endring av utlendingsloven som gjør det mulig for utlendingsforvaltningen å supplere bruk av utvisning og innreiseforbud med et bredere sett av reaksjonsformer når særlige forhold tilsier det, som hensynet til barns beste.»

Det fremgår av høringsnotatet punkt 4.1 at den nye hjemmelen ikke skal danne grunnlag for en generell oppmykning av praksis, men at den skal gi større fleksibilitet i særlige tilfeller, for eksempel der det særlige i saken knytter seg til barnets beste, og hvor det samfunnsmessig sett er mindre viktig med utvisning. Videre vises det til at der det i dag ikke treffes vedtak om utvisning, fordi det for eksempel ville være uforholdsmessig eller fordi utlendingen er vernet mot retur, skal et krav om tilleggstid vurderes.

På grunnlag av dette forstår vi det som at tilleggstid *kan* ilegges i noen særlige tilfeller istedenfor å fatte vedtak om utvisning, selv om utvisning etter utlendingsloven ikke ville være uforholdsmessig. Videre forstår vi det som at tilleggstid *skal vurderes* i alle tilfeller der utvisning ikke blir resultatet, fordi det vil være uforholdsmessig. Etter vår oppfatning vil det være klart flest saker i sistnevnte kategori, noe som vil innebære at flere enn tidligere vil bli ilagt en forvaltningsmessig reaksjon som følge av brudd på utlendingsloven.

Uklar grense for når tilleggstid skal benyttes som alternativ til utvisning

I den nærmere omtalen av hvilke saker tilleggstid kan benyttes som et alternativ til utvisning, viser departementet til at bestemmelsen retter seg mot enkeltsaker der

omstendighetene er helt spesielle, og at det vil være noe mer rom for å legge vekt på blant annet tungtveiende hensyn knyttet til barn. UDI stiller seg positive til dette forslaget. Vi ser imidlertid behov for mer veiledning for hva slags helt spesielle situasjoner departementet sikter til, og hvordan hensynet til barnet vektet inn i dette.

Som eksempler viser departementet til de tre utvisningssakene hvor Norge har blitt dømt av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), Nunez mot Norge (2011), Butt mot Norge (2012) og Kaplan mot Norge (2014). UDI mener at disse eksemplene ikke gir tilstrekkelig veiledning for når tilleggstid skal brukes som alternativ, da vi i dag ville vurdert de samme forholdene i tråd med dommene. Vi kan derfor ikke se at en generell henvisning til disse dommene legger opp til større fleksibilitet, som tilgodeser barn i større grad.

Siden barnets beste fremheves som et særlig hensyn i anmodningsvedtaket, vil det være en fordel om det tydeliggjøres hvordan dette hensynet skal vektet, i forskrift eller forarbeider. Det er behov veiledning og eksempler på i hvilke spesielle situasjoner barnets beste er særlig tungtveiende. Kan spesielle forhold være at utvisningen vil medføre en mer eller mindre langvarig familiesplittelse? Kan det også gjelde særskilte forhold ved barnet, dersom barnet er særlig sårbart og en utvisning derfor vil ramme barnet hardt? Vi ser for eksempel at i noen saker er den som vurderes utvist primæromsorgsperson for et eller flere barn. Brudd fra primæromsorgspersonen påvirker særlig små barn i tilknytning og utvikling.

Departementet viser til at det kan ilegges tilleggstid etter en vurdering av barnets beste og der det er samfunnsmessig sett er mindre viktig med utvisning. Vi mener det er behov for at det tydeliggjøres hvilke momenter som kan være relevante og vektingen av disse i den konkrete vurderingen. Hvordan skal innvandringsregulerende hensyn vektet, og skal det skilles på grovheten i ulike brudd på utlendingsloven. Vi viser til slik det for eksempel er gjort i Meld.st. 27 (2011-2012) Barn på flukt, punkt 6.4.6 om tiltak for lengeværende barn. Tydeligere føringer med praktiske eksempler vil kunne bidra forutberegnelighet, effektivitet og likebehandling.

Tilleggstid i saker som blir henlagt

For tilfeller hvor det ikke treffes vedtak om utvisning, for eksempel fordi utvisning er uforholdsmessig, foreslås det at et krav til tilleggstid «skal vurderes». Ut fra denne beskrivelsen er det uklart om departementet mener at UDI skal foreta en skjønnsmessig vurdering av om det skal stilles krav til tilleggstid, eller om UDI mer skjematisk skal stille krav til tilleggstid i saker som henlegges på grunn av uforholdsmessighet. En skjematisk ordning vil kunne bidra til økt forutberegnelighet og være mindre ressurskrevende for UDI. Hvilken ordning det legges opp til vil følgelig få betydning for de økonomiske og administrative konsekvensene.

Vedrørende hjemmel

Departementet foreslår at hjemmelen for å vurdere om det skal stilles krav til tilleggstid inntas i utlendingsloven § 70 annet ledd.

Vi mener at utlendingsloven § 70, som omhandler forholdsmessighetsvurderingen ved utvisning, ikke er helt egnet til å regulere sanksjoner. Vi foreslår derfor at det i stedet innføres en ny lovhjemmel, for eksempel § 70a. Av hensyn til sammenhengen i regelverket bør det samtidig gjøres en tilføyelse i utlendingsloven § 62 med en krysshenvisning, slik at muligheten for tilleggstid også fremgår av § 62.

Varigheten av tilleggskravet

Departementet foreslår i punkt 4.2 at det skal fastsettes krav til tre års tilleggstid for permanent oppholdstillatelse i de aktuelle sakene.

UDI vil i den sammenheng trekke frem en problemstilling knyttet til personer som flytter fra Norge etter at det er fastsatt krav til tilleggstid og utvisningssaken er henlagt. Dersom personen på et senere tidspunkt ønsker å returnere til Norge, kan det reises spørsmål om tilleggstiden reaktiveres ved gjeninnreise på ny tillatelse.

For personer som forlater Norge og senere kommer tilbake, vil en slik reaktivering av tilleggstid kunne oppleves som en strengere sanksjon enn om man hadde blitt utvist for en tidsbegrenset periode. Vi mener denne problemstillingen bør komme frem i forarbeidene til forslag til lovendringen, sammen med en vurdering av om reaktivering av tilleggstid er hensiktsmessig og rimelig.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser i punkt 5 til at forslaget innebærer noen nye vurderings-temaer i saker om utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven og vil kreve tekniske tilpasninger i utlendingsforvaltningens datasystemer, men at det ikke er tale om vesentlige konsekvenser.

Hvor mye tilleggsressurser UDI vil bruke i saksbehandlingen beror i stor grad på hvilket skjønnsrom det legges opp til når det skal stilles krav til tilleggstid. Det vil være mindre ressurskrevende for UDI dersom tilleggstid som ilegges ved henleggelse av utvisningssaker er mest mulig skjematisk og automatisk. Tallene under viser antall vedtak om ikke-utvisning for overtredelser av utlendingsloven som UDI har fattet de siste årene. Dette antyder mulig omfang.

| | 2017 | 2018 | 2019 | Per 2. juni 2020 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| Antall saker | 610 | 408 | 485 | 202 |

Dersom ordningen med tilleggstid innføres, må det videre påregnes flere klagesaker, både fra utlendinger som påklager at det stilles krav til tilleggstid når utvisningssaken blir henlagt, men også fra utlendinger som blir utvist og som mener at tilleggstid burde vært gitt i stedet for utvisning. Vi antar at det i denne

sammenheng også vil reises spørsmål om rett til fritt rettsråd også skal omfatte klage på tilleggstid i saker hvor utvisningssaken er henlagt.

Som følge av at forslaget innebærer at det tar lenger tid før personene det gjelder kan få permanent opphold, må det også forventes flere søknader om fornyelse av midlertidig oppholdstillatelse i denne perioden. Vi antar at mange av disse vil kunne behandles av politiet.

Videre vil utlendinger som ilegges tilleggstid ikke ha det utvidete utvisningsvernet som en permanent oppholdstillatelse gir. Det vil følgelig måtte påregnes flere opprettede utvisningssaker på grunn av straff/forelegg i perioden etter utlendingsloven §§ 66 og 67. En god del av disse utvisningssakene vil trolig henlegges etter en forholdsmessighetsvurdering på grunn av tilknytning.

Hva gjelder tekniske tilpasninger i våre datasystemer, vil forslaget trolig innebære behov for systemtilpasninger. Hvilke tilpasninger som må gjøres, og kostnader knyttet til dette, må imidlertid utredes nærmere når løsning er valgt.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.