



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 15/11011-12

Dato: 09.02.2016

Utlendingsdirektoratets kommentarer til høring om endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 29. desember 2015, med forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Forslagenes overordnede formål er å gjøre det mindre attraktivt å søke beskyttelse (asyl) i Norge. Forslagene skal:

- forhindre misbruk av asylinstituttet
- gi sterkere incitament for integrering
- motvirke at enslige mindreårige asylsøkere sendes på farefull reise
- tilrettelegge for mer effektiv saksbehandling

Utlendingsdirektoratet (UDI) vil først gi enkelte generelle kommentarer. Vi har strukturert våre innspill etter nummeringen i høringsbrevet. Vi har ikke innspill til alle punkter i høringsbrevet og kommenterer kun de punktene vi har innspill til. Folkerettslige rammer kommenteres i det enkelte kapittel.

Innhold

Generelle kommentarer	2
Kapittel 4. Endringer av utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere mv.....	3
Kapittel 6. Endringer i reglene om beskyttelse	10
Kapittel 7. Endringer i regler om familiegjening.....	34
Kapittel 8. Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse	50
Kapittel 9. Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d og som ikke er gitt utreisefrist.....	58
Kapittel 10. Endringer i saksbehandlingsregler mv.	59
Kapittel 11. Identitetsavklaring - biometri	66
Kapittel 12. Behovet for overgangsregler og forholdet til Grunnloven § 97	75
Kapittel 13. Økonomiske og administrative konsekvenser	78

Generelle kommentarer

Enkelte av forslagene i høringsnotatet innebærer en forskriftsfesting og tydeliggjøring av praksis. Dette gjelder forslagene om ID-vurderinger og bevis- og risikokrav. Vi er enige i at det er hensiktsmessig at praksis fremgår klart av regelverket.

Forslaget om å gjeninnføre skillet mellom flyktninger som får konvensjonsstatus og subsidiær beskyttelse vil innebære en harmonisering med reglene i EUs statusdirektiv og vi ser at det finnes gode argumenter for dette. Utlendingsdirektoratet er videre positive til departementets forslag om utvidet bruk og lagring av biometri. Vi mener dette er viktig i arbeidet for å forhindre misbruk.

Utlendingsdirektoratet er også positive til tiltak som tilrettelegger for mer effektiv saksbehandling. Vi mener imidlertid flere av forslagene knyttet til dette ikke vil gi den ønskede effekt.

Flere av forslagene innebærer vesentlige endringer i regelverket om beskyttelse, permanent opphold og familiegjenforening. Mange av forslagene trenger nærmere presisering. Behov for presiseringer fremgår i våre innspill til hvert kapittel.

Vi oppfatter videre at enkelte forslag ikke vil være i tråd med prosesskrav i nasjonalt og europeisk regelverk. Forholdet til internasjonale forpliktelser er videre mangelfullt omtalt i deler av høringsnotatet. På grunn av kort høringsfrist, har det vært vanskelig å vurdere alle forslagene fullt ut og den samlede virkningen av dem.

Vi antar at forslagene vil gjøre det mindre attraktivt å søke beskyttelse i Norge enn i andre land vi sammenligner oss med. En effekt av innstramningene kan derfor bli at Norge får en mindre andel asylsøkere enn vi ellers ville fått.

Flere av forslagene vil innebære at flyktninger må oppholde seg i Norge med midlertidige oppholdstillatelser i vesentlig lengre tid enn etter gjeldende regelverk. Det legges også opp til at det i større grad skal gis midlertidige tillatelser med begrensninger.

Innstramningene i reglene om familiegjenforening med en utlending som har fått beskyttelse vil ha som konsekvens at det i praksis vil ta lang tid før familiegjenforening kan innvilges og etablerte familier vil leve adskilt i mange år. Store asylsøkergrupper kommer fra land der mange vil kunne oppfylle vilkårene for å få asyl (beskyttelse) i Norge. En utilsiktet effekt av innstramningsforslaget kan derfor være at flere velger å reise til Norge og fremme søknad om beskyttelse på selvstendig grunnlag, fremfor å fremme søknad om familiegjenforening.

Vi har vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene under hvert kapittel i høringssvaret, og har en samlet vurdering i kapittel 13. Da det er behov for en rekke avklaringer for å estimere hvilke konkrete konsekvenser forslagene vil få for utlendingsdirektoratets saksbehandling, har det ikke vært mulig å gi konkrete anslag på kostnader og gevinster. Dersom endringene samlet innebærer at det kommer færre asylsøkere til Norge vil det føre til reduserte utgifter i utlendingsforvaltningen. Vi forventer samtidig at en rekke av tiltakene vil gi økte kostnader knyttet til behandlingen av hver enkelt sak i flere porteføljer, som samlet sett vil kunne bety en betydelig økning av det samlede ressursbehovet..

De foreslåtte endringene vil kreve systemendringer, rutineendringer, opplæring og oppdatering av retningslinjer og kodeverk. Vi anbefaler derfor at forslagene ikke trer i kraft før januar 2017 gitt at forslagene vedtas før sommeren 2016 og det bevilges midler til de nødvendige systemendringene.

Kapittel 4. Endringer av utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere mv.

Departementet foreslår at det innføres visumplikt for asylsøkere dersom søknad kan nektes realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32. Begrunnelsen er blant annet hensynet til effektivitet, samt at det kan frigjøre ressurser for utlendingsforvaltningen. Det vises spesielt til tilbaketakelsesavtalen med Russland, der det fastsettes at Russland må ta tilbake enhver tredjelandsborger eller statsløs person, dersom det kan godtgjøres at vedkommende har reist ulovlig inn til Norge fra Russland, jf. artikkel 3, punkt 1c i tilbaketakelsesavtalen. Det vises også til den nordiske passkontrolloverenskomsten, som oppstiller en plikt for statene til å ta tilbake en utlending, som uten visum har kommet inn over denne statens nordiske yttergrense.

Vi har følgende kommentarer til forslaget:

Norge er med i Schengen og Dublin-samarbeidet. Grenseforordningen Visumforordningen og Dublin III-forordningen regulerer innreise, visumbehandling og hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad. Som det fremkommer i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) side 135, har den nordiske passkontrolloverenskomsten i realiteten mistet sin praktiske betydning som følge av Dublinsamarbeidet og Danmarks tiltrødelse til dette i 2006. Det kan stilles spørsmål til behov for å gjenetablere passkontrolloverenskomsten som et parallelt system, når vi har etablert Schengen og Dublinsamarbeid.

Forslaget forutsetter at vedtak om nektelse av realitetsbehandling med påfølgende bortvisning, skal kunne effektueres straks. Vi gjør oppmerksom på at grenseforordningen og den nordiske

passkontrolloverenskomsten stiller prosedyrekrav som kan begrense effektiviteten. Grenseforordningen stiller krav om skriftlig begrunnelse og klagemuligheter, jf. grenseforordningens avdeling II artikkel 13 nr. 2 og artikkel 13 nr. 3. Passkontrolloverenskomsten krever aksept for tilbaketakelse før effektivering av vedtak kan skje, jf. overenskomstens artikkel 10 siste avsnitt, som fastsetter at tilbaketakelsesplikten er betinget av at det fremsettes anmodning om tilbaketakelse. Dette medfører at hurtig effektivering av vedtak om å nekte realitetsbehandling av asylsøknad og bortvisning ikke kan skje. Også tilbaketakelsesavtalen med Russland krever bekreftelse på tilbaketakelsesansmodningen fra Norge før effektivering av vedtak kan skje, jf. avtalens punkt 3.

I høringsnotatet omtales ikke hvorvidt de foreslåtte endringer om innføring av visumplikt, som legger til rette for etterfølgende bortvisning, også skal gjelde for enslige mindreårige asylsøkere. Vi mener dette bør drøftes og tydeliggjøres, slik det er gjort i instruks fra Justis- og beredskapsdepartementets GI-03/2013 Instruks om tolkning av utlendingsloven § 32 – om når Norge skal anses ansvarlig for å behandle asylsøknader fra enslige, mindreårige asylsøkere som tidligere har søkt asyl i et annet land i Dublin-samarbeidet.

4.2 Gjeldende rett

Utlendinger må som hovedregel ha visum til Norge for å kunne reise inn i riket, jf. utlendingsloven § 9 første ledd første punktum. Det gjelder imidlertid ikke for utlending som er på norsk grense og som søker beskyttelse (asyl), eller som gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter utlendingsloven § 73 får anvendelse, jf. utlendingsloven § 9 første ledd annet punktum. Ordlyden i bestemmelsen lyder «En utlending som er på norsk grense og søker asyl...». UDI mener det bør komme tydelig frem at inn- og utreisekontroll gjennomføres ved ytre Schengen-grense, såfremt det ikke er innført midlertidig grensekontroll ved indre Schengen-grense. Grensekontrollen utøves i henhold til EU forordningen 562/2006 av 15. mars 2006, jf. utlendingsforskriften § 4-1.

Grenseovergangssteder til Norge gjelder både land-, sjø- og luftgrenser, jf. vedlegg 16 til utlendingsforskriften. Den eneste grenseovergang på land mot et visumpliktig tredjeland er Storskog grenseovergang mot Russland. Visum gir adgang til innreise og et korttidsopphold av en varighet på maksimum 90 dager i enhver periode på 180 dager. Det utstedes som Schengen-visum, enten oppholdet foretas i ett eller flere medlemsstater. Det er en forutsetning for å få utstedt visum at søkeren skal returnere til sitt oppholdsland etter besøket.

Listen av visumpliktige tredjelandsborgere er felles for samtlige Schengen-medlemsstater, men det finnes unntak for visse kategorier. Utstedelse av visum er regulert i Visum forordningen/Visa Code nr.810/2009 som er gjort gjeldende i Norge, jf. utlendingsforskriften § 3-4.

Gjeldende rett fremgår både av Schengen-konvensjonen, grenseforordningen og Dublin III forordningen.

4.3 Internasjonale forpliktelser av betydning for visumfrihet for asylsøkere mv

Siste avsnitt under høringsnotatets punkt 4.3 viser til EUs forordning 562/2006 (grenseforordningen). Grenseforordningen angir som nevnt over et sett av prosedyre- og saksbehandlingsregler som medlemstatene plikter å følge dersom tredjelandetsborgeren ikke har gyldig visum på grensen.

Grenseforordningen er gjennomført i norsk rett ved utlendingsforskriften § 4-1. Grenseforordningen har ingen spesielle bestemmelser som gjør unntak for grensepassering av asylsøkere, men SBCs fortalen pkt. 20 og art. 3 a) tilføyd ved forordning 610/2013 formulerer en generell forpliktelse om å respektere menneskerettigheter:

“20) This Regulation respects fundamental rights and observes the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union. It should be applied in accordance with the Member States' obligations as regards international protection and non-refoulement.”

Article 3a I Charter of Fundamental Rights lyder:

“When applying this Regulation, Member States shall act in full compliance with relevant Union law, including the Charter of Fundamental Rights of the European Union (“the Charter of Fundamental Rights”); relevant international law, including the Convention Relating to the Status of Refugees done at Geneva on 28 July 1951 (“the Geneva Convention”); obligations related to access to international protection, in particular the principle of non-refoulement; and fundamental rights. In accordance with the general principles of Union law, decisions under this Regulation shall be taken on an individual basis.”

4.4 Rettstilstanden i Sverige

Departementet redegjør for reglene i Sverige. Det går ikke klart frem av høringsnotatet om bestemmelsen om visumplikten i utlänningslagen kapittel 2 § 3 er gjeldende for asylsøkere på Schengen yttergrense, eller om det er (EUs forordning 562/2006) grenseforordningens bestemmelser som kommer til anvendelse. Ifølge grenseforordningen kan tredjelandetsborgere, som ikke oppfyller vilkårene for innreise ved yttergrense, tillates innreise som følge av statenes internasjonale forpliktelser og regler som gjelder retten til asyl og internasjonal beskyttelse. Rettstilstanden i Sverige bør tydeliggjøres.

Det vises i tredje avsnitt til at Sverige den 17. desember 2015 innførte lov om særskilte tiltak ved alvorlig fare for den offentlige orden eller indre sikkerhet, som hjemler identitetskontroll ved grensepassering til Sverige fra annen stat. Det presiseres i høringsnotatet at loven ikke omfatter

kontroll av visum. Vi stiller spørsmål til hvorfor det er henvist til denne loven, samt dens relevans for spørsmålet om innføring av visumplikt for asylsøkere i Norge.

4.5 Departementets syn

Departementet mener at visumfriheten for asylsøkere bør begrenses. Dette vil legge til rette for at asylsøkere mv som ikke har krav på realitetsbehandling av sin søknad, kan bortvises allerede ved grensen. Det vises blant annet til at endringen vil kunne føre til at færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov kommer til Norge.

Vi gjør oppmerksom på at endringen også kan føre til at færre asylsøkere med beskyttelsesbehov kommer til Norge. Det vises til at søknad om asyl nektes realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32. Det spørsmål utlendingsmyndighetene skal ta stilling til og vurdere er om asylsøkeren ved retur til tredjeland ikke risikerer behandling i strid med flyktningkonvensjonens artikkel 33 eller EMK artikkel 3 i landet asylsøkeren returneres til, eller at vedkommende risikerer å bli videresendt til et land hvor han/hun risikerer slik behandling (non-refoulement), jf. utlendingsloven § 32 tredje ledd. Det er denne vurderingen som er avgjørende for om søknaden kan nektes realitetsbehandles, jf. utlendingsloven § 32. Der er kun spørsmålet om asylsøkeren er vernet mot retur etter utlendingsloven § 73 som utlendingsmyndighetene skal ta stilling til. Utlendingsmyndighetene vurderer ikke realiteten i søkerens behov for beskyttelse, og vil heller ikke ha informasjon om dette.

I tredje avsnitt viser departementet til at bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav c forutsetter at det er truffet en beslutning etter utlendingsloven § 32 om å nekte realitetsbehandling. At det er adgang til å treffe en slik beslutning er ikke tilstrekkelig. En asylsøker som reiser inn i riket før myndighetene har tatt stilling til spørsmålet om realitetsbehandling av asylsøknaden kan ikke bortvises på dette grunnlaget. UDI mener departementet bør tydeliggjøre og presisere rekkevidden og omfanget av den foreslåtte bestemmelsen, da dette ikke kommer klart frem i høringsnotatet. For spørsmålene om endring i reglene om bortvisning på grense mot nordisk nabostat viser vi til direktoratets merknader til kapittel 5.

Departementet foreslår å endre utlendingsloven § 9 første ledd annet punktum, slik at visumfriheten ikke gjelder for asylsøkere som nektes realitetsbehandlet sin søknad etter § 32. Fjerde avsnitt eksemplifiserer endringen om innføring av visumplikt for asylsøkere hvis søknader kan nektes realitetsbehandlet, med situasjonen på yttergrense mot Russland, herunder vilkårene i tilbaketakelsesavtalen av 8. juni 2007. I tillegg nevnes den nordiske passkontrolloverenskomsten av 12. juli 1957, som oppstiller en plikt for statene til å ta tilbake en utlending som uten visum har kommet inn over denne statens yttergrense.

Forventet virkning av forslaget

Forslaget om å innføre visumplikt vil i utgangspunktet kunne være et effektivt tiltak. En forutsetning vil imidlertid være hurtig effektivering av vedtakene. Eksempelvis vil Norge, om det er innført indre Schengen-grensekontroll mot Sverige, kunne nekte realitetsbehandling av samtlige asylsøkere som uten visum har krysset den nordiske yttergrense til Sverige, og som søker asyl ved den norske grensen. Det samme gjelder asylsøkere som kommer via Storskog, hvis søknader kan nektes realitetsbehandlet (forutsatt at utlendingslovens § 73 ikke er til hinder for dette). Som nevnt over er vi usikre på om forslagene vil få den tiltenkte effektivitetsvirkningen, da både den nordiske passkontrolloverenskomsten og tilbaketakelsesavtalen med Russland krever anmodning og aksept for tilbaketakelse, før effektivering av vedtakene kan skje.

Kapittel 5. Mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat

I høringsnotatet beskrives forskjellige scenarier, begreper og tolking av rettskilder, og da særlig den nordiske passkontrolloverenskomsten. Både situasjoner ved gjeninnføring av indre grensekontroll og ordinære stikkprøver på territoriet i grensenære områder vurderes og problematiseres. Vi synes det er vanskelig å få klarhet i hvor langt endringsforslagene går og hvilke situasjoner som dekkes av de foreslåtte hjemlene.

Vi tolker lovforslagene slik at de er ment å gjelde for situasjoner hvor midlertidig grensekontroll innføres, jf. utlendingsloven § 14 første ledd. Dersom forslagene er ment å skulle omfatte situasjoner hvor utlendingen pågripes på norsk territorium, der politiet mener å kunne dokumentere at utlendingen har reist inn fra f. eks. Sverige, så må dette komme tydeligere frem. På denne bakgrunnen mener vi det er behov for oppklarende presiseringer.

Forslag om unntak fra krav til begrunnelsesplikt og klageadgang mv.

Endringsforslagene i utlendingsloven § 32 og § 18 legges det opp til at avgjørelser om å nekte realitetsbehandling av søknad om beskyttelse og etterfølgende bortvisning til nordisk stat skal anses som beslutninger og ikke som enkeltvedtak. Dette forslaget innebærer en vesentlig endring fra gjeldende saksbehandlingsrutiner, der slike avgjørelser behandles i tråd med forvaltnings lovens krav til enkeltvedtak. Forholdet til forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b er for øvrig ikke drøftet i høringsnotatet.

For øvrig viser vi også til at utlendingsloven § 81 stiller krav til saksbehandlingen, da den slår fast at det i bestemte saker, bl.a. i saker om bortvisning, så skal utlendingen få mulighet til å fremlegge sine

synspunkter «på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på». Heller ikke denne bestemmelsen er omtalt i høringsnotatet.

Forholdet til grenseforordningen

I høringsnotatets omtale av endringene som innebærer at bortvisningsvedtak ikke skal begrunnes skriftlig og at klageretten faller bort, er forholdet til grenseforordningen ikke nevnt. Slik vi ser det, vil grenseforordningen stille krav om skriftlig begrunnelse og klagemulighet for de aktuelle bortvisningssakene. Vi viser til grenseforordningens avdeling III art. 28 jf. grenseforordningen avdeling II art. 13 nr. 2 (krav til skriftlig begrunnelse på standardskjema, vedlegg 5 del B til grenseforordningen) og art. 13 nr. 3 (klagerett). Som departementet skriver, kan det gi liten mening at Schengen-regelverket åpner for indre grensekontroll, dersom det ikke samtidig åpner for bortvisning ved grensen. Grenseforordningens formkrav vil likevel gjelde. Grenseforordningen gir ikke rett til utsatt iverksettelse, slik at hurtig effektivering av vedtak likevel er mulig uten å fravike kravet til skriftlighet og klagemulighet. Vi nevner også vurderingen i Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) punkt 14.5, der departementet skrev at Norge er «[...]folkerettslig forpliktet til å ha regler om at vedtak om bortvisning skal begrunnes skriftlig og kunne påklages.»

Forholdet til returdirektivet

Norge er bundet av returdirektivet. Direktivets bestemmelser og prosedyrer gjelder for alle tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig i Norge. Norge har brukt reservasjonsmuligheten i art 2 2 a) og b) og avgrenset direktivets anvendelse mot personer som er straffet eller som blir stanset på yttergrense eller nektes innreise i samsvar med art. 13 i grenseforordningen.

Også returdirektivet oppstiller en rekke rettsikkerhetsgarantier og krav til skriftlig begrunnede vedtak samt klagemuligheter. Dersom tredjelandsborger pågripes uten gyldig visum på norsk territorium, vil bestemmelsene i returdirektivet som utgangspunktet gjelde. I henhold til returdirektivets art. 6 (3) kan en medlemsstat unnlate å utferdige et returvedtak til en tredjelandsborger som oppholder seg ulovlig på en medlemsstats territorium, dersom denne tas tilbake av en annen medlemsstat i henhold til en bilateral avtale som forelå ved direktivets ikrafttredelse 13. januar 2009. Det er derfor mulig at den nordiske passkontrolloverenskomsten faller inn under dette unntaket. Slik vi leser passkontrolloverenskomsten art. 10 tredje avsnitt krever en slik tilbaketakelse en aksept på anmodning før tilbakesendelse kan foretas, tilsvarende som for Dublin-prosedyren. Vedtaket kan derfor ikke uten videre effektueres umiddelbart. Dersom endringsforslagene i bortvisningsbestemmelsene også er ment å kunne gjelde ved pågrepelse utlendinger med ulovlig innreise/opphold på norsk territorium, så må også forholdet til returdirektivets bestemmelser drøftes.

Vi vil også nevne at EUs medlemsstater fortolker relevante bestemmelser i Returdirektivet i lys av forpliktelser som følger av Artikkel 46 i Direktiv 2013/32 (revidert prosedyredirektiv). Artikkel 46 i Prosedyredirektivet (retten til et effektivt rettsmiddel) finner anvendelse i alle typer asylsaker, uavhengig om asylsøknadene skal avvises (inadmissible) eller er åpenbart grunnløse. EU-retten gir asylsøkere som skal utvises rett til et effektivt rettsmiddel med automatisk oppsettende virkning. En slik tilgang til et effektivt rettsmiddel ivaretar medlemsstatenes forpliktelser etter artikkel 47 i EUs Charter om grunnleggende rettigheter (retten til effektivt rettsmiddel). Prosedyredirektivet er ikke innført i norsk rett. Vi bemerker imidlertid at artikkel 47(1) i Charteret tilsvarer EMK artikkel 13 (retten til et effektivt rettsmiddel). UDI mener derfor at det vil være hensiktsmessig å anvende standarder som angis i EUs prosedyredirektiv 2013/32 (recast).

Forholdet til enslige mindreårige asylsøkere og andre sårbare grupper

Departementet har ikke omtalt forholdet til mindreårige asylsøkere eller andre sårbare grupper i høringsnotatet (verken i kap. 4 eller kap. 5). Vi savner en vurdering av dette og ser behov for nærmere retningslinjer om hvordan vi skal forholde oss til nasjonalt regelverk og internasjonale forpliktelser vedrørende enslige mindreårige asylsøkere og andre sårbare grupper. I saker som angår enslige mindreårige asylsøkere vil blant annet følgende spørsmål oppstå:

- Skal søkeren ha en innledende samtale, sammen med representant?
- Hva om søker har nær familie i Norge, foreldre eller søsken?
- Hva om søkeren ikke har med seg dokumenter, opplyser å være mindreårig, men fremstår som voksen?
- Hva om søkeren fremstår som særlig sårbar (både enslig mindreårig og andre)
- Hva om enslig mindreårig kommer i følge med andre familiemedlemmer?

Rett til representant følger av utlendingsloven kapittel 11 A. I departementets instruks *GI-13/2015 Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90*, er det for enslig mindreårig fastsatt rett til advokat. Også returdirektivet krever at hensynet til sårbare personer ivaretas.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsnotatet er det ikke omtalt hvorvidt bortvisningsbeslutningene skal registreres i UDIs saksbehandlingssystemer. Vi mener beslutningene/vedtakene bør registreres i DUF. Forutsatt at bortvisningsbeslutningene skal registreres i UDIs saksbehandlingssystemer, vil flere spørsmål oppstå. For det først må vi av systemtekniske hensyn vurdere om registreringene (etter § 32 og § 18) skal anses som beslutninger eller vedtak i saksbehandlingssystemet DUF. Innføring av et

slikt skille er mulig, men det vil kreve en større teknisk endring i saksbehandlingssystemet.

For det andre mener vi at forslagene bør medføre registrering med biometriopptak. Ved ankomstregistrering med biometri må det tas stilling til om søket skal gå mot Eurodac (med tilhørende forpliktelser i henhold til Eurodac- og Dublin III-forordningen). Alternativet vil vi måtte registrere de aktuelle personene kun basert på oppgitt personalia. Vi vil da risikere at samme person blir registrert flere ganger i systemet. Dette vil kunne gi flere uheldige konsekvenser, blant annet i forhold til ID-arbeid og vil innebære en vesentlig feilkilde i saksbehandlingen. Hvis hensikten med registreringen primært er statistikkformål, bør registreringen kunne gjennomføres i andre politisystemer.

Registrering i saksbehandlingssystemet DUF vil kreve noe tidsbruk hos politiet. Politiet må sikre at det er tilstrekkelig ressurser når en slik situasjon oppstår og at det er tilganger til systemer. I tillegg til saksbehandlingssystemet DUF, gjelder dette også systemer for å foreta opptak av biometri. Det kan være hensiktsmessig å etablere beredskap med mobile enheter som kan benyttes, dersom forslaget vedtas. Det er imidlertid politiet som står nærmest til å vurdere dette.

Ved registrering i saksbehandlingssystemet DUF, blir det viktig å legge til rette for at registreringen er så effektiv som mulig. Dette innebærer systemtilpasninger.

Kapittel 6. Endringer i reglene om beskyttelse

6.1 Klargjøring av bevis- og risikokrav ved vurdering av beskyttelsesbehov

Departementet foreslår en forskriftsbestemmelse om bevisbyrde og krav til bevis for faktiske forhold og risiko i beskyttelsessaker, jf. forslaget til ny § 7-3 i utlendingsforskriften. UDI er enig i at det er behov for klargjøring av hvordan bevis- og risikokravene i beskyttelsessaker skal anvendes, er positive til at regler om dette blir inntatt i utlendingsforskriften. Vi har imidlertid noen kommentarer til ordlyden i forslaget til utlendingsforskriften § 7-3. Se punkt 6.1.4 nedenfor.

Departementet foreslår også en ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 7-3 a som klargjør vurderingen av en asylsøkers identitet, der søkeren ikke har fremlagt ID-dokumentasjon. UDI støtter departementets forslag. En forskriftsfesting av praksis vil tydeliggjøre UDIs og UNEs bevisvurderinger og gjøre relevante momenter i ID-vurderingen synlige og lettere tilgjengelig for utlendingsforvaltningen og domstolene. Vi har imidlertid kommentarer til begrepsbruken og til forslaget til ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 7-3a. Se under punkt 6.1.4 nedenfor.

6.1.3.4 Særlig om identitet i beskyttelsessaker

Omtalen av gjeldende rett samsvarer med UDIs rundskriv RS 2012-009 Registrering, vurdering og endring av ID-opplysninger etter utlendingsloven (ID-rundskrivet).

I sjuende avsnitt i høringsnotatet slår departementet fast at selv om identiteten er sannsynliggjort, så vil det fortsatt kunne være «tvil om identiteten». UDI vil presisere at der våre retningslinjer og vedtak bruker begrepet «ID-tvil», så mener vi i utgangspunktet at identiteten ikke er sannsynliggjort. Dette bør framgå i det videre lovarbeidet, da begrepet «ID-tvil» brukes ulikt i forskjellige sammenhenger. For eksempel bruker Utlendingsnemnda i sine retningslinjer og vedtak begrepet «ID-tvil» i en del tilfeller selv om søkers ID anses sannsynliggjort, noe som blant annet kan få betydning der UDI må vurdere om søkers ID-tvil er opphevet. Men også i en del rettssaker har det, som departementet nevner, vært drøftelser av hva begrepet innebærer.

I høringsnotatet fremstår det som om departementet vil endre grensen for hva som er sannsynlighetsovervekt fra «mer enn 50 prosent» til «50 prosent eller mer». Endringen vil antagelig ikke få betydning for mange saker, men UDI mener at det er uheldig at denne grensen endres i asylsaker, uten at det presiseres hvilken betydning dette skal få for andre saker. UDI anbefaler at sannsynlighetsovervekt fortsatt bør bety mer enn 50 prosent.

6.1.4 Forslag til lov- og forskriftsendring

Forslag til ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 7-3 Bevisbyrde og krav til bevis for faktiske forhold og risiko

Som nevnt innledningsvis er UDI enig i at det er behov for klargjøring av hvordan bevis- og risikokravene i beskyttelsessaker skal anvendes. Forslaget til ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 7-3 inneholder imidlertid ingen spesiell presisering av krav til bevis og risiko i saker hvor asylsøkeren er mindreårig. Vi ber departementet vurdere en formulering i § 7-3 som reflekterer barneperspektivet.

I høringsnotatets omtale av utlendingsforskriften § 7-3 siste punktum skriver departementet: «Ved retur til en stat som er forpliktet etter EMK og EUs statusdirektiv, vil det som hovedregel foreligge presumsjon for at det ikke foreligger beskyttelsesbehov». Det fremgår av høringsnotatet punkt 6.1.3.5 at departementet mener at en nærmere faktisk vurdering av søkerens situasjon som hovedregel ikke vil være nødvendig, da det vil være en presumsjon for at vedkommende ikke vil risikere behandling i strid med EMK artikkel 3. Etter forslaget vil presumsjon for manglende beskyttelsesbehov være hovedregelen, når retur til en stat som er forpliktet etter både EMK og EUs statusdirektiv blir vurdert. Dette vil i all

hovedsak være land som også deltar i Dublinsamarbeidet. I utgangspunktet vil slike stater i hovedsak overholde sine forpliktelser etter EMK.

Siden presumsjon skal være hovedregelen, legger vi til grunn at den ikke vil gjelde der UDI har informasjon om forholdene i returlandet som tilsier at søkeren kan løpe en reell risiko for overgrep i strid med utsendelsesvernet der. For å kunne overholde Norges forpliktelser etter EMK vil vi da måtte gjøre nærmere vurderinger av risikoen ved retur. Vi viser til at det å være part i en konvensjon, som for eksempel EMK, ikke i seg selv gir grunnlag for uten videre å legge til grunn at staten overholder sine konvensjonsforpliktelser i praksis. Det viser blant annet det høye antallet dommer i EMD, der en rekke konvensjonsparter har blitt dømt for krenkelser av de forpliktelsene de har påtatt seg ved å tiltre konvensjonen. En del av dommene omfatter krenkelser av EMK art.3, også av vernet mot utsendelse til overgrep, som bestemmelsen forbyr.

Forslaget gjelder bare stater som også er forpliktet etter EUs statusdirektiv. Selv om EU-medlemskap i utgangspunktet forutsetter at medlemsstaten overholder sine menneskerettslige forpliktelser, har også stater som er forpliktet etter statusdirektivet blitt dømt for krenkelser av forpliktelser etter EMK, inklusiv art. 3. Vi viser blant annet til EMDs avgjørelse i saken M.S.S. mot Belgia og Hellas.

Vi antar at forslaget til utlendingsforskriften § 7-3 siste punktum vil kunne praktiseres innenfor rammene av våre internasjonale forpliktelser, men ber departementet presisere fortolkning og anvendelse i ikrafttredelsesrundskriv e.l.

Forslag til ny § 7-3 a Identitetsvurdering i beskyttelsessaker

Forslag til siste ledd i § 7-3 a om at søkere som ikke frykter forfølgelse fra hjemlandets myndigheter kan pålegges å kontakte disse, framgår allerede i dag av UDIs retningslinjer RS 2012-009 Registrering, vurdering og endring av ID-opplysninger i saker etter utlendingsloven (se 6.1.2 annet avsnitt). I dette rundskrivet står det at en asylsøker som ikke er i konflikt med hjemlandets myndigheter: «[...] *men som søker internasjonal beskyttelse av andre grunner, vil ofte ha mulighet til å innhente ulike former for dokumentasjon ved å henvende seg til hjemlandets myndigheter*».

Hvor mange saker det vil være aktuelt å kreve framlagt pass vil variere med hvilke land asylsøkerne kommer fra. Tall for tillatelser etter de mest aktuelle bestemmelsene for dette kravet (utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b og § 28 sjette ledd) viser at under 10 prosent var registrert med pass da de fikk innvilget permanent oppholdstillatelse i 2014. Det kan være usikkerhet rundt registreringene som tallene baserer seg på, men tallene underbygges av lignende tall for de som får norsk statsborgerskap. Vi mener at den foreslåtte bestemmelsen i § 7-3 a siste ledd presiserer

dette kravet og gjør det tydeligere for utlendingsmyndighetene og domstolene.

Vi antar at forslaget kan styrke ID-vurderingene. Som eksempel kan nevnes familieinnvandrings saker fra land der reisedokumenter har lav notoritet på grunn av korrupsjon eller andre forhold, og referansen har fått tillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b. I mange av disse sakene kommer referansen uten pass, og i en del tilfelle framkommer det nye og motstridende opplysninger om referansens og/eller søkers identitet. For mange søkere fra land der reisedokumentene har lav notoritet (for eksempel Afghanistan), er det mulig å skaffe seg et nytt pass der opplysningene om identitet er tilpasset. I den grad ny § 7-3 a i utlendingsforskriften kan bidra til at flere framlegger pass *før* asylsøknaden avgjøres, kan det også bidra til bedre klarlegging av identitet i familieinnvandrings saken. Bestemmelsen kan også bidra til å redusere antall tilbakekallssaker med tvil om søkerens identitet på grunn av motstridende ID-opplysninger som framkommer *etter* tillatelse er gitt.

UDI mener for øvrig at utlendingsforskriften § 7-3 a første til tredje ledd bør anvendes analogisk så langt den passer i andre saker, herunder familieinnvandrings saker.

For de som får avledet status etter utlendingsforskriften § 28 sjette ledd er det i dag som hovedregel ikke krav om at det skal gjøres en vurdering av om søker er forfulgt av myndighetene når referansen har beskyttelse i Norge. Den foreslåtte bestemmelsen kan dermed innebære en innstramning av kravet til å legge fram dokumenter for disse sakene. I saker om avledet status søkes det først om familieinnvandring, og hvis denne innvilges kan søkeren søke om avledet status. Det blir da et spørsmål om forslagets § 7-3 a siste ledd også skal gjelde for den første søknaden om familieinnvandring. Dette spørsmålet sier høringsforlaget ikke noe om. Den kan enten anvendes analogisk eller bestemmelsen kan få et eget ledd om familieinnvandrings søkere som vil ha rett til avledet status etter å ha kommet til Norge.

Det bør ikke stilles strengere krav til fremleggelse av pass i de ovennevnte tilfellene enn når samme søker fremmer søknad om avledet status på et senere tidspunkt, siden den avledede forfølgelsesfaren vil være størst før søkeren kommer til Norge. Forutsatt at kravet på avledet status er basert på at referansen har beskyttelse på grunn av forfølgelse av hjemlandets myndigheter, så bør kravet til å legge fram pass ved søknad om familieinnvandring bare gjelde der referansen har beskyttelse på annet grunnlag enn forholdet til hjemlandets myndigheter. UDI viser til at vi i brev til departementet 22. september 2014 om kravet til ID i familieinnvandrings saker (deres ref.11/7861), sier at det kan være mulig å stramme inn praksis ved å presisere at det kun er i tilfelle der *referansepersonen* har beskyttelse på grunn av forholdet til hjemlandets myndigheter at det skal gjøres unntak for kravet til pass.

Departementet foreslår å oppheve utlendingsloven § 28 1b og erstatte den med den ny § 28 a uten flyktningsstatus. Det betyr at det ikke lenger blir noen flyktningsstatus å avlede for denne gruppen og heller ingen avledet rett til oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner. Blir dette vedtatt, vil gruppen som får avledet status bli mindre enn i dag. UDI antar imidlertid det kan være situasjoner der § 28 første ledd bokstav a blir gitt fordi hjemlandets myndigheter ikke er i stand til å gi effektiv beskyttelse mot forfølgelse fra for eksempel opprørsgrupper e.l. I slike saker vil ikke beskyttelse i forhold til myndighetene være problemet.

Familieinnvandringsøkere kan også reelt sett være i fare for forfølgelse fra hjemlandets myndigheter selv om referansepersonen i Norge ikke har beskyttelse. Praksis i dag er at det heller ikke her stilles strenge krav til at søkeren skal fremlegge pass. Er søkeren registrert av UNHCR, så vil det normalt være tilstrekkelig til at det ikke kreves pass av de som ikke fremlegger dette selv. Det vil i praksis være vanskelig for UDI å vurdere hvem som har et reelt beskyttelsesbehov i forhold til hjemlandets myndigheter. UDI anser ikke at den foreslåtte utlendingsforskriften § 7-3 a påvirker denne praksisen.

Med bakgrunn i ovennevnte beskrivelse av praksis og våre vurderinger av departementets forslag, anser UDI at det kan være rom for å kreve at det framlegges pass i noen flere saker enn i dag, der det gis tillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b (forslag til ny § 28a) eller § 28 sjette ledd. Med dagens ankomstbilde vil det sannsynligvis gjelde et lite antall personer, blant annet fordi mange av de som søker familieinnvandring med familiemedlem som har fått beskyttelse i Norge kommer fra land der referansen er forfulgt av hjemlandets myndigheter. Ankomstbildet, og hvilken type forfølgelse søkerne påberoper seg, endres imidlertid stadig.

UDI mener det er gode grunner for å presisere ytterligere at det *som hovedregel* bør kreves framlagt pass der søker ikke er forfulgt av hjemlandets myndigheter. UDI mener at forslaget til ny § 7-3 a siste ledd vil gi god sammenheng med forslaget om å innføre et særskilt krav til å medvirke til avklaring av ID ved søknad om permanent oppholdstillatelse, jf. kapittel 8.

6.2 Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b – ny bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse

Departementet foreslår å oppheve utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b slik at personer som etter gjeldende rett får oppholdstillatelse og flyktningsstatus på grunn av det menneskerettslige returvernet, ikke lenger får status som flyktningsstatus. De skal i stedet få subsidiær beskyttelse og oppholdstillatelse uten flyktningsstatus etter ny § 28 a i utlendingsloven. UDI ser at det finnes argumenter for at anerkjennelse som flyktningsstatus bør

begrenses til personer som fyller vilkårene etter Flyktningkonvensjonen. Dette vil blant annet innebære en harmonisering av reglene med EUs statusdirektiv.

Departementet viser til at de som har fått oppholdstillatelse og flyktningstatus etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b ikke kommer fra områder med væpnede kamper og krigslignende tilstander. Utlendingsdirektoratet viser imidlertid til statistikken fra 2015, hvor det fremgår at den største andelen som har fått slik tillatelse kommer fra Afghanistan, Syria eller er statsløse palestinere.

6.2.5 Forslag til lovendring

Det fremgår av høringsnotatet at departementet mener oppholdstillatelser etter den foreslåtte utlendingsloven § 28 a kan begrenses på lik linje med tillatelser gitt etter utlendingsloven § 38, og at § 38 femte ledd skal gjelde tilsvarende. Departementet viser i den forbindelse til utformingen av den nye lovbestemmelsen. Mulighetene for begrensning fremgår ikke av ordlyden i forslaget.

Adgang til å begrense tillatelser gitt etter utlendingsloven § 28 a jf. utlendingsloven § 38 femte ledd, vil være mer omfattende enn etter dagens ordning for denne gruppen. Vi viser til at den eneste adgangen til å begrense slike tillatelser i dag følger av utlendingsforskriften § 10-13 om varighet av tillatelse til utlendinger som har fått oppholdstillatelse etter en asylsøknad. Bestemmelsen gir kun adgang til å begrense varighet, og kun når hensynet til fortsatt identitetskontroll eller andre særlige grunner tilsier det. I så fall kan tillatelse gis for ett år eller kortere, i motsetning til hovedregelen på tre år.

Utlendingsloven § 38 femte ledd gir på sin side adgang til å bestemme at tillatelsen ikke skal danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring, at den ikke skal kunne fornyes, eller at varigheten skal være kortere enn ett år. I tillegg til å gjelde der det er tvil om utlendingens identitet, gjelder utlendingsloven § 38 femte ledd også når behovet for tillatelse er midlertidig eller andre særlige grunner tilsier det.

UDI mener det kan være gode grunner til å begrense muligheten for familieinnvandring og permanent oppholdstillatelse, så lenge det er tvil om identiteten til en utlending som er vernet mot utsendelse. Det kan også være behov for å fastsette at tillatelsen ikke skal kunne fornyes med mindre identiteten blir sannsynliggjort. Adgangen til begrensning bør etter vår mening fremgå eksplisitt av ordlyden i bestemmelsen. På denne bakgrunn foreslår vi et nytt ledd i utlendingsloven § 28 a med tilsvarende innhold som i § 38 femte ledd.

Utlendingsloven § 31 om utelukkelse fra rett til anerkjennelse som flyktning etter utlendingsloven § 28 gjelder etter dagens ordning også for de som nå vil få tillatelse etter ny § 28 a. Vi kan ikke se av høringsnotat

eller forslag til ordlyd om departementet har vurdert om denne gruppen fortsatt skal kunne ekskluderes. UDI mener imidlertid at denne adgangen bør beholdes. Vi viser til at utelukkelse i praksis har vært mest aktuelt for gruppen som har fylt vilkårene i gjeldende § 28 første ledd bokstav a, men gjelder også saker der vilkårene for tillatelse etter § 28 første ledd bokstav b. Vi foreslår derfor at departementet endrer ordlyden i utlendingsloven § 31 slik at den omfatter ny § 28 a.

Vi kan heller ikke se at barneperspektivet er ivaretatt i forslagene til ny § 28 og § 28 a. Vi viser til at det fremgår av gjeldende utlendingslov § 28 tredje ledd at det ved vurderingen av rett til beskyttelse etter første ledd, skal tas hensyn til om søkeren er barn. Tilsvarende bestemmelse er ikke inntatt i forslagene til endringer i § 28 og i ny § 28 a. Da hensynet til barn har stor betydning i beskyttelsessaker, mener vi at dette hensynet bør inntas i de nye bestemmelsene.

Vi mener videre det er nødvendig med en justering av ordlyden i forslaget til utlendingsloven § 28 sjette ledd, som lyder: «Når en utlending har fått avslag på oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen, skal vedtaksmyndigheten av eget tiltak vurdere om bestemmelsene i §§ 28 a eller 38 skal anvendes». Forslaget gir inntrykk av at det kan være aktuelt å vurdere tillatelse etter § 38 når utlendingsmyndighetene avslår tillatelse etter § 28, jf. formuleringen «*eller 38*», uten først å vurdere om utlendingen har rett til oppholdstillatelse etter § 28 a. Det vil i så fall være en endring fra systemet i gjeldende utlendingslov § 28. Etter disse reglene er kriteriene i flyktningkonvensjonens definisjon av «flyktning» det prinsipale vurderingstemaet, foran vilkårene for å være ansett som vernet mot utsendelse etter andre forpliktelser som EMK. Vurderinger av oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn, jf. gjeldende utlendingslov § 38, skal og blir ikke foretatt før utlendingsmyndighetene har kommet til at søkeren verken har rett til flyktningstatus etter FK art.1A (2) eller er vernet mot utsendelse etter andre forpliktelser. Det er derfor tilstrekkelig med en henvisning til vurderinger av § 38 i forslaget til ny § 28 a. Vi foreslår derfor at «*eller 38*» strykes i teksten til ny § 28 sjette ledd.

Konsekvenser av begrensning av oppholdstillatelse etter ny § 28 a i utlendingsloven

Det er utfordrende å beregne konsekvensene av forslaget om at oppholdstillatelse etter ny § 28 a kan begrenses på lik linje med tillatelser gitt etter utlendingsloven § 38. Prognosene for asylankomster er svært usikre. Vi antar at det ikke vil bli aktuelt å gi begrenset tillatelse til en stor gruppe personer. Bakgrunnen for dette er at tilnærmevis alle de 672 som fikk en slik tillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b i 2015 ble registrert med sannsynliggjort identitet. Kun en av de 672 ble registrert med ikke sannsynliggjort ID (mens 152 var registrert med fremlagt pass). Videre kan en klargjøring i ny § 7-3 a av hovedregelen om at asylsøkere som ikke er forfulgt av hjemlandets myndigheter kan kreves å framlegge pass, bidra til at enda flere legger fram pass.

Konsekvenser av ny § 28 a i utlendingsloven – oppholdstillatelse til utlending med rett til subsidiær beskyttelse

Endringen vil medføre at de som får oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 a må oppfylle kravene til underhold og bolig for at familiemedlemmer skal kunne få familiegjenforening. Vi viser for øvrig til forslagene i kapittel 7 om innføring av underholds krav og fireårskrav for familiegjenforening med flyktning som skal gjelde både konvensjonsflyktninger og de med subsidiær beskyttelse. Utlendingens ektefelle og barn vil imidlertid ikke få avledet flyktningstatus og vil ikke ha rett til å få utstedt reisebevis for flyktninger. Det vil også være forskjell når det gjelder beregning av botidskravet for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, da det er tidspunkt for innvilget oppholdstillatelse som gjelder og ikke tidspunktet for søknad om asyl. Utlendingen vil i tillegg miste særfordeler i folketrygden. I tillegg kan nevnes at i utvisningssaker, der vilkårene for utvisning er tilstede, vil det ikke lenger være nødvendig å tilbakekalle utlendingens flyktningstatus om utlendingen er innvilget subsidiær beskyttelse. Dette vil forenkle saksbehandlingen.

De administrative konsekvensene av forslaget om å gjeninnføre skillet mellom utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og b er vanskelig å vurdere. Når skillet får avgjørende betydning for søkerens rettigheter må vi foreta grundigere vurderinger av det individuelle beskyttelsesbehovet i enkelte porteføljer. Dette vil også innebære at UDI må intervju alle søkerne, selv de som har klar rett på beskyttelse som følge av nasjonalitet. Dette kan gi seg utslag i at en økt andel får subsidiær beskyttelse i stedet for konvensjonsstatus sammenlignet med i dag, uten at vi kan si dette med sikkerhet. Vi må også forvente å få noen flere klager på statusavgjørelsen når en søker har fått subsidiær beskyttelse.

6.3 Innføring av midlertidig beskyttelse

Departementet foreslår at det innføres en forskriftshjemmel som gir adgang til å gi midlertidig oppholdstillatelse etter forenklede regler, der hensynet til saksbehandlingen tilsier det. Tillatelsen gir ikke rett til permanent oppholdstillatelse eller familiegjenforening.

UDI er i utgangspunktet positiv til tiltak som kan redusere presset på saksbehandlingen i situasjoner med stor tilstrømning. Slik forslaget er utformet, kan vi imidlertid ikke se at det vil være et godt bidrag til å lette presset på saksbehandlingen i situasjoner med stor tilstrømning av asylsøkere. Vi kan heller ikke se at asylsøkere har et reelt behov for et formelt vedtak om oppholdstillatelse inntil asylsøknaden er vurdert. UDI ber derfor departementet revurdere forslaget. Vi viser til vår drøftelse og begrunnelse i punkt 6.3.5 nedenfor.

Departementet foreslår videre en regel som gir adgang til å avslå en søknad om permanent oppholdstillatelse der tungtveiende innvandringsregulerende hensyn tilsier det, herunder der søker har unnlatt å bidra til avklaring av sin ID. Dette er foreslått regulert gjennom et nytt

ledd i utlendingsloven § 62. Vi forutsetter at dette gjelder alle typer oppholdstillatelser. UDI mener at omtalen og forslaget til endring i utlendingsloven § 62 bør behandles sammen med kapitlet om skjerpet krav for permanent oppholdstillatelse, jf. kapittel 8 i høringsnotatet. Vi mener i tillegg at endringsforslaget må drøftes mer omfattende i forarbeidene enn det er gjort i høringsnotatet, herunder begrunnelse og konsekvenser av endringen.

UDI er enig med departementet i at det er behov for å innføre et særskilt ID-krav i utlendingsloven § 62. Vi viser ellers til UDIs kommentarer til forslaget nedenfor.

6.3.5 Departementets syn

Departementet foreslår at det tas inn en ny bestemmelse i utlendingsloven § 28 b som gir Kongen adgang til å gi forskrift om midlertidig oppholdstillatelse etter forenklede regler, når hensynet til saksbehandlingen tilsier det.

I beskrivelsen av gjeldende rett i høringsnotatet omtales ikke den eksisterende adgangen til å gi asylsøkere midlertidig arbeidstillatelse mens søknaden er til behandling etter utlendingsloven § 94. Høringsnotatet beskriver heller ikke rettstilstanden i EU, Danmark og Sverige.

Bakgrunnen for departementets forslag er blant annet at departementet mener erfaringene fra 2015 viser at det er behov for lovtiltak for å håndtere de umiddelbare konsekvensene av stor tilstrømming. Departementet mener det vil være hensiktsmessig at utlendingsmyndighetene får adgang til å gi midlertidige oppholdstillatelser uten å ta stilling til beskyttelsesbehovet, i tilfeller der tilstrømmingen er så stor at restansene bygger seg opp. Dette vil ifølge departementet redusere presset på saksbehandlingen, som i sin tur vil gi utlendingsmyndighetene bedre mulighet til å sikre at det kun er utlendinger med et reelt beskyttelsesbehov som gis beskyttelse. Departementet mener videre at den midlertidige tillatelsen samtidig vil gi utlendingen et oppholdsgrunnlag under saksbehandlingen, som vil bidra til å sikre trygghet og stabilitet i denne fasen.

Vurdering av forslaget til ny bestemmelse i utlendingsloven § 28 b

Nytt formelt vedtak om oppholdstillatelse

Utlendinger som søker asyl har lovlig opphold i riket fra søknadstidspunktet inntil asylsøknaden er endelig avslått av Utlendingsnemnda, eller UDI har avslått utsatt iverksetting av sitt avslag. Dette følger forutsetningsvis av utlendingsloven § 90 fjerde ledd. Dette lovlige oppholdet danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse

eller familieinnvandring, slik de foreslåtte tillatelser heller ikke er ment å gjøre.

Utlendinger som søker asyl har dermed ikke behov for et annet oppholdsgrunnlag i søknadsperioden i form av et formelt vedtak fra utlendingsmyndighetene. På denne bakgrunn anser vi at utlendingens behov for den stabilitet og trygghet som et eventuelt formelt vedtak om oppholdstillatelse i søknadsperioden i seg selv vil kunne gi, ikke kan veie tungt i favør av forslaget.

Forenklet behandling

Forslaget er ment å redusere presset på saksbehandlingen i asylsaker når tilstrømmingen er stor. Vi gjør oppmerksom på at enhver form for vedtaksfatting i utgangspunktet krever ressurser fra utlendingsmyndighetenes side. Hvor ressurskrevende et vedtak om oppholdstillatelse i en utlendingssak er, avhenger blant annet av hvor kompliserte og omfattende vilkårene er og hvor mye informasjon som må innhentes og vurderes før søknaden kan avgjøres, jf. forvaltningsloven § 17.

Det fremgår av høringsnotatet at saksbehandlingen for å innvilge en midlertidig tillatelse etter forslaget vil følge saksbehandlingsreglene i utlendingsloven og forvaltningsloven. Siden disse sakene ikke er avgjørelser av en asylsøknad og kun kan føre til innvilgelse, er det departementets syn at det bør stilles færre krav til saksbehandlingen enn i andre saker. Departementet mener at utlendingsloven § 81 om utlendingens rett til å uttale seg ikke vil gjelde i saker som behandles etter ny § 28b, og at dette blant annet innebærer at det ikke er noe krav om at det skal gjennomføres asylintervju. Vi har kommentarer til dette nedenfor.

Forutsetning om sannsynliggjort identitet

Det fremgår videre av høringsnotatet at oppholdstillatelse blant annet bare bør gis der asylsøkernes identitet er tilstrekkelig avklart. Det er uklart for UDI hva som menes med begrepet «tilstrekkelig avklart», da det ikke brukes i gjeldende utlendingslovgivning eller er definert i forslaget til lov- og forskriftsendringer. Dersom departementet med begrepet mener noe annet enn at identiteten er sannsynliggjort, bør det gis klarere retningslinjer i på hva som menes med «tilstrekkelig avklart». Vi viser til UDIs kommentar til punkt 6.1.3.4 om begrepsbruk.

Vi mener at sannsynliggjort identitet bør være en forutsetning for å innvilge tillatelse etter forslaget, og viser til den store samfunnsmessige betydningen av å kjenne identiteten til utlendinger som gis tillatelse til å oppholde seg i Norge.

UDI gjør oppmerksom på at identitetsvurdering ikke bare omfatter navn og fødselsdato. Identitetsvurderinger knytter seg blant annet også til vurderinger av om personen er borger av det landet vedkommende oppgir statsborgerskap i/kommer fra som statsløs, kommer fra det geografiske

området i hjemlandet vedkommende oppgir eller har den anførte etniske bakgrunnen mv.

Mange asylsøkere legger ikke frem ID-dokumentasjon med tilstrekkelig notoritet til at opplysningene personen gir om identitet uten videre kan legges til grunn for vedtaksfattingen. Avgjørelser av om en asylsøkers identitet er sannsynliggjort forutsetter derfor ofte kompliserte vurderinger der opplysningene søkeren gir i asylintervjuet om egen bakgrunn og hvem han eller hun er, står sentralt. De blir sammenholdt med eventuell fremlagt dokumentasjon og de opplysningene utlendingsmyndighetene har og/eller innhenter om relevante forhold, blant annet i det anførte opprinnelseslandet mv.

I høringsnotatet fremgår det at den foreslåtte tillatelsen i alle fall bør gi rett til å ta arbeid, siden det vil fremme integreringen og kunne bidra til å redusere det offentlige utgifter til denne gruppen. Vi viser til at utlendingsloven § 94 uttrykkelig forutsetter at det er gjennomført asylintervju og stiller som vilkår at det ikke er tvil om søkerens identitet for at asylsøkeren skal få rett til å ta arbeid i Norge mens asylsøknaden er til behandling.

Vi ser ikke for oss at departementets forutsetning om avklart identitet for innvilgelse av tillatelse etter forslaget vil kunne gjennomføres uten forsvarlig informasjonsinnhenting, som i gjennomført asylintervju. Uten tilstrekkelig informasjonsgrunnlag vil det være fare for at utlendingsmyndighetene vil måtte fatte vedtak om oppholdstillatelse og eventuelt gi rett til å ta arbeid til utlendinger uten at det er tilstrekkelig klarlagt hvem personene er. Skal UDI fremskaffe tilstrekkelig informasjon og foreta forsvarlige ID-vurderinger, vil det legge beslag på ressurser og saksbehandlingskapasitet. Vi er derfor skeptiske til om den foreslåtte ordningen er et hensiktsmessig tiltak for å redusere presset på saksbehandlingen når tilstrømmingen er stor, og mener den i stedet vil ha motsatt effekt.

To vedtak i samme sak

I høringsnotatet skriver departementet videre at det i noen tilfeller vil kunne ta lengre tid enn ellers å forberede og avgjøre den underliggende asylsaken når det gis en midlertidig tillatelse, og at dette skyldes at det i slike tilfeller blir truffet to vedtak i samme sak. Vi gjør oppmerksom på at i situasjoner med stor tilstrømming, vil ekstraoppgaver i form av vedtak om midlertidige tillatelser mens asylsøknadene er til behandling legge beslag på UDIs og eventuelt andre utlendingsmyndigheters kapasitet når vi allerede er under press. Det betyr mindre kapasitet til å forberede og avgjøre de underliggende asylsøknadene, slik at behandlingen av disse vil måtte vente lenger enn de ellers hadde måttet.

Avgrensning av porteføljen og berostillelse av saksbehandlingen

Departementet foreslår at det kan innføres en forskrift til lovens § 28 b, som avgrenser forslaget til å gjelde for deler av UDIs portefølje, for

eksempel slik at den knyttes til asylsøkere fra bestemte land (høringsnotatets s. 56). Departementet viser videre til at det etter utlendingsloven § 33 er adgang til å stille saksbehandlingen i bero ved utsikt til bedring av situasjonen i et område, og at berostilling på grunn av behov for oppdatert landinformasjon faller utenfor utlendingsloven § 33. Vi bemerker at det også er behov for berostilling når forholdene i landet/området er uoversiktlige og kaotiske på grunn av væpnet konflikt, som situasjonen var da Syria-porteføljen var berostilt i 2011 og 2012. Departementet antar at det ved forskrift til ny bestemmelse i utlendingsloven § 28 b også bør kunne bestemmes at søknader fra personer i nærmere angitte områder kan gis en midlertidig tillatelse i påvente av mer sikker landinformasjon.

Vi legger til grunn at departementet ikke ser for seg en mer utvidet berostillingsadgang for departementet enn det som følger av utlendingsloven § 33, slik at avgjørelser om berostilling i situasjoner som ikke dekkes av § 33 fremdeles vil ligge hos UDI og Utlendingsnemnda (UNE). Hvorvidt midlertidig tillatelse bør innvilges etter den foreslåtte ordningen, vil avhenge av om utlendingene har behov for formell oppholdstillatelse inntil beskyttelsesbehovet blir avgjort (jf. kommentarene ovenfor), og om ordningen kan utformes slik at den ikke legger beslag på så mye saksbehandlingskapasitet.

Ordningen skal kun føre til innvilgelse

Det fremgår av høringsnotatet at den foreslåtte ordningen kun skal kunne lede til en innvilgelse (fjerde avsnitt på side 57). Er forutsetningen at saksbehandlingen ikke skal kunne føre til avslag, vil det bety at departementet må gjøre omfattende vurderinger på forhånd av hvilke utlendinger som skal kunne omfattes og fastsette klare retningslinjer i forskriftsbestemmelsen for dette. I motsatt fall vil utlendinger som ikke er ment å omfattes, kunne få innvilget en tillatelse. Vi gjør oppmerksom på at en bestemmelse som krever omfattende vurderinger før tillatelse kan innvilges, vil legge større beslag på saksbehandlingskapasiteten enn der kriteriene er klare, enkle og få.

Forutsetningen om at søknaden ikke er åpenbart grunnløs

I andre avsnitt på side 57 skriver departementet at det er opp til utlendingsmyndighetenes skjønn å avgjøre om midlertidig oppholdstillatelse kan gis. I utgangspunktet antar vi det her er tenkt på vedtaksfattende utlendingsmyndigheter. Videre beskrives hvem departementet mener bør kunne få en midlertidig tillatelse etter forskriften. Tillatelsene bør bare gis der identiteten er tilstrekkelig avklart, jf. ovenfor. Det er videre departementets klare forutsetning at tillatelser kun bør gis der asylsøknaden ikke er åpenbart grunnløs.

Departementet skriver at forslaget innebærer at utlendinger som kan nektes realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32 første ledd, utlendinger som er omfattet av den såkalte 48-timersprosedyren eller andre åpenbart grunnløse asylsøknader (som for eksempel der

utlendingen har vist til rent økonomiske forhold eller arbeidsledighet som grunnlag for asylsøknaden), ikke kan innvilges en tillatelse etter utlendingsloven § 28 b.

Forslaget omfatter ikke asylsøkere med åpenbart grunnløse søknader. Slike asylsøknader skal avslås så raskt som mulig. Vi er enige i at asylsøkere som kommer fra land som omfattes av 48-timersprosedyren ikke bør få en tillatelse etter den foreslåtte ordningen. Disse asylsøkerne bør holdes utenfor virkeområdet til en eventuell forskrift, for eksempel ved eksplisitt unntak. Avgjørelser av hvilke andre saker som ikke skal omfattes av ordningen fordi de anses som åpenbart grunnløse, krever imidlertid vurderinger av den enkelte søkerens anførsler. Blir det for eksempel spesifisert i en eventuell forskrift at asylsøkere med åpenbart grunnløse anførsler ikke skal ha en midlertidig tillatelse, kan saksbehandlerne ikke avgjøre om den enkelte søknaden er åpenbart grunnløse uten å gå inn i asylsaken, lese anførselene i asylintervju eller evt. utvidet registrering og vurdere om de er åpenbart grunnløse. Dette vil i så fall ikke bidra til å lette presset på saksbehandlingen, og kan være ressurskrevende.

Vi bemerker at forslaget vil kunne legge ytterligere beslag på saksbehandlingskapasitet i situasjoner med stor tilstrømming. På den annen side kan det tenkes at visse avgrensede porteføljer egner seg til å omfattes av en slik ordning, men asylsøkerens identitet må uansett alltid vurderes. Dette kan være ressurskrevende. For at tillatelse etter utlendingsloven § 28b skal kunne avlaste saksbehandlingen, må det imidlertid foretas en nærmere vurdering av hvilke porteføljer som kan behandles enkelt og uten stor bruk av saksbehandlingskapasitet. Vi er enige i at nærmere kriterier for hvilke asylsøkere som kan omfattes av ordningen fastsettes i forskrift.

6.3.5 Departementets syn

UDI mener at forslag til endringer i utlendingsloven § 62 om permanent oppholdstillatelse (PO) må inntas i kapittel 8 sammen med forslagene om skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse, se merknader til kapittel 8.

UDI er for øvrig enig med departementet i at det kan være behov for å innføre et særskilt ID-krav i utlendingsloven § 62 annet ledd. Vi antar at endringen vil kunne motivere personer som ikke har avklart sin identitet til å fremlegge opplysninger og dokumentasjon, herunder reisedokument, som personen har mulighet til å fremlegge. Forslaget vil også samsvare med et tydeligere krav til å legge fram pass i forslag til ny utlendingsforskrift § 7-3 a siste ledd. Bestemmelsen i utlendingsforskriften § 7-3 a siste ledd kan bidra til at flere allerede har lagt fram pass når de søker om permanent oppholdstillatelse. Da framleggelse av pass ofte vil være sentralt for å vurdere om søkeren har medvirket til å avklare ID, er det viktig at bestemmelsen særskilt nevner dette. Hensynet til å ha en god sammenheng i regelverket mht. hvilke krav som stilles til utlendinger om å

avklare ID, tilsier at det bør vurderes å innføre en tilsvarende bestemmelse i statsborgerlovgivningen.

6.3.6 Forslag til lovendring – forslag til ny § 28 b om bruk av begrensede tillatelser i situasjoner når saksbehandlingen gjør det nødvendig

I bestemmelsen som er foreslått om bruken av begrensede tillatelser når hensynet til saksbehandlingen gjør det nødvendig, brukes begrepet «midlertidig oppholdstillatelse» og «midlertidig tillatelse». Alle førstegangstillatelser er midlertidige, og i samsvar med begrepsbruk i utlendingsloven og utlendingsforskriften for øvrig mener vi at «midlertidig oppholdstillatelse» bør erstattes av «begrenset oppholdstillatelse», eventuelt med «oppholdstillatelse».

Dersom bestemmelsen vedtas, er det sannsynlig at en del av de personene som innvilges en slik oppholdstillatelse vil søke om reisedokument i perioden tillatelsen varer. Det fremgår ikke av høringsnotatet hvorvidt personer med oppholdstillatelse etter den foreslåtte § 28 b kan innvilges reisedokument. Dette må tydeliggjøres for å unngå flere søknader om reisedokumenter enn nødvendig.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil innebære at UDI må fatte et ekstra vedtak i én og samme asylsak, først et forenklet vedtak og deretter må vi vurdere beskyttelsesbehovet og fatte vedtak på grunnlag av dette. Dette vil legge beslag på saksbehandlingskapasitet i asylsaksbehandlingen. Hvor mye ekstra saksbehandlingskapasitet som blir nødvendig, vil avhenge av hvor kompliserte og omfattende vurderinger et slikt forenklet vedtak vil kreve. Antall vedtak vil avhenge av hvor mange opprinnelsesland den foreslåtte forskriften vil gjelde for, og tilstrømmingen av asylsøkere fra disse landene.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser for mottaksfeltet er det av helt avgjørende betydning om personer som gis tillatelse etter den foreslåtte bestemmelsen i utlendingsloven § 28 b har rett til å bli bosatt i en kommune. Dersom personer som gis tillatelser etter utlendingsloven § 28 b kan bosettes, vil dette kunne skje raskere enn i dag. Disse personene vil da oppholde seg kortere tid i mottak sammenlignet med dagens situasjon.

Dersom personer med tillatelse etter utlendingsloven § 28 b ikke skal bosettes, legger vi til grunn at majoriteten av dem vil fortsette å være innkvartert i mottakssystemet under hele tillatelsens varighet på inntil to år. Gruppen vil ha rett til mottaksplass i ventetiden, jf. utlendingsloven § 95 og instruks GI-10/2014 punkt 3, tredje setning. Dette vil resultere i lengre oppholdstid i mottak enn i dag, noe som vil gi økte kostnader på mottakssiden. Dette vil også ha negativ effekt på gjennomstrømmingen i

mottakssystemet, ved at andelen beboere som ikke skal bosettes potensielt kan øke kraftig i fremtiden.

Mottakssystemet skal være nøkternt, men forsvarlig, og er ment for midlertidig innkvartering i opp mot ett år. Det er velkjent at langvarige opphold i mottak ofte har negative konsekvenser for beboernes helse grunnet bl.a. dårlig økonomi, passivisering, trangboddhet og usikkerhet om fremtiden. Lange mottaksopphold har også negative konsekvenser for sikkerheten i og rundt mottaket, da personer med svekket psykisk helse i større grad kan utgjøre en risiko for omgivelsene, både for andre beboere, for ansatte på mottaket og for lokalbefolkningen. Behovet for flere sikkerhetstiltak og kravene til sikkerhet i mottak vil kunne øke som følge av ordningen. Dette vil gi økte kostnader.

Det vil ikke være hensiktsmessig å gjennomføre bosettingsintervju før det er avklart at en person faktisk kan bosettes i en kommune. Dersom bestemmelsen ikke gir grunnlag for bosetting, innebærer det trolig at det bosettingsforberedende arbeidet i mottak blir vesentlig forsinket. Det vises til at gjeldende praksis er at bosettingsintervjugjennomføres rett etter at en beboer har fått oppholdstillatelse.

Selv om en person er innvilget tillatelse etter den foreslåtte utlendingsloven § 28 b, vil det være usikkerhet knyttet til hva som blir det endelige utfallet av saken. Denne usikkerheten kan ha negative konsekvenser på den enkeltes evne og motivasjon til å integrere seg i samfunnet.

Dersom søkeren til slutt får avslag, kan returarbeidet bli utfordrende. Vår erfaring viser at det er lettest å motivere personer med kort oppholdstid i Norge for assistert retur. Dersom det legges opp til at personer med innvilget tillatelse etter utlendingsloven § 28 b skal bosettes, antar vi at dette vil gjøre returarbeidet mer utfordrende.

Forslaget kan gi IKT-utfordringer grunnet endring i beboernes status og påfølgende behov for endringer i pengereglementet. Vi antar at det i stor grad kan håndteres gjennom nåværende kodeverk og endringer i kodeverk. Endringene vil få betydning for UDIs økonomiadministrasjon, da det må gjøres endringer i økonomikodeverket og regler for økonomiske ytelser til asylsøkere.

6.4 Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslig mindreårige asylsøkere

Departementet foreslår at det innføres en ny type oppholdstillatelse til barn som kun har rett til beskyttelse i Norge etter en barnesensitiv vurdering. Tillatelsen skal ikke gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familiegjenforening. Tillatelsen skal gis inntil barnet fyller 18 år. Ved fylte 18 år må det foretas en fornytt og ordinær vurdering av beskyttelsesbehovet.

Innledningsvis vil vi bemerke at muligheten for familiegjenforening med øvrig familie i hjemlandet (ankerbarnmotivet) hittil ikke har fremstått som hovedmotivet for å sende mindreårige alene for å søke om beskyttelse i Norge. Vi viser til at det er få mindreårige asylsøkere som får familiegjenforening i medhold av utlendingsloven § 43. Eksempelvis fikk 499 enslige mindreårige oppholdstillatelse i 2013. Av disse hadde 28 fått familiegjenforening per august 2015.

Nedenfor vil vi gi merknader til innhold, utforming og konsekvenser av forslaget.

Begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige

Den foreslåtte bestemmelsen til ny § 28 c skal omfatte enslige mindreårige asylsøkere (EMA) som har «beskyttelsesbehov» etter en barnesensitiv vurdering (se første punktum). Ifølge høringsnotatet omfattes både barn som fyller vilkårene i forslaget til ny utlendingslov § 28 og barn som fyller vilkårene for subsidiær beskyttelse i den foreslåtte § 28 a. For å gjøre regelverket så tydelig som mulig og enkelt å praktisere for saksbehandlerne, bør dette gå klart frem av bestemmelsen. Vi foreslår derfor at første punktum omformuleres på denne måten: *«Enslige mindreårige asylsøkere som etter en barnesensitiv vurdering har rett til beskyttelse etter §§ 28 eller 28 a, gis midlertidig beskyttelse»*.

Det fremgår heller ikke klart av ordlyden i § 28 c siste punktum om også beskyttelse etter § 28 a skal vurderes i forbindelse med ny vurdering ved fylte 18 år. Vi legger til grunn at dette er departementets mening, og foreslår derfor at siste punktum endres slik:

«Ved fylte 18 år foretas vurdering av om søkeren skal gis beskyttelse etter § 28, § 28 a eller oppholdstillatelse etter § 38.»

UDIs erfaring med praktiseringen av utlendingsforskriften § 8-8

Utlendingsforskriften § 8-8 gir utlendingsmyndighetene adgang til å gi begrenset oppholdstillatelse etter lovens § 38 første ledd til enslig mindreårige over 16 år som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser søkeren for å være uten forsvarlig omsorg ved retur. Tillatelsen kan ikke fornyes og danner ikke grunnlag for familiegjenforening. Bestemmelsens formål er å begrense antall enslige mindreårige asylsøkere til Norge som ikke har beskyttelsesbehov.

UDI bemerker at vi i 2009 hadde en sterk økning i antall enslige mindreårige asylsøkere fra blant annet Afghanistan. Tiltakene som den gang ble satt i verk var økt bruk av Dublinsporet, økt bruk av aldersundersøkelser og tidsbegrensede tillatelser til enslige barn mellom 16 og 18 år. Øvrige tiltak for afghanske søkere, som henvisning til internflukt, fikk størst betydning for voksne, men UDI vurderte den påfølgende nedgangen i antall enslige mindreårige fra Afghanistan både

som en følge av økt bruk av Dublinoverføringer og som en følge av at de afghanske barna fulgte voksne søkeres atferd selv om enslige mindreårige i stor grad ble innvilget en tillatelse. UDIs vurdering av innføringen av tidsbegrensede tillatelser til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år var at tiltaket hadde liten betydning for nedgangen i ankomstene fra 2010, da nedgangen startet før det var aktuelt å gi begrensede tillatelser, samt at begrensede tillatelser utgjorde en svært liten del av totalt antall fattede vedtak.

Siden utlendingsforskriften § 8-8 trådte i kraft i mai 2009, har UDI gitt 212 begrensede tillatelser til enslige mindreårige. Av disse har 85 personer opplyst å komme fra Afghanistan, 30 fra Irak og 22 fra Etiopia. Per 1. januar 2016 var 16 personer fortsatt under 18 år.

Få av de som har fått en begrenset tillatelse har returnert etter fylte 18 år. En stor gruppe oppholder seg på ukjent sted. Av det totale antall personer som har fått en begrenset tillatelse, bodde fortsatt 39 personer i mottak ved utgangen av 2015. 28 personer hadde reist til hjemlandet sitt med assistert retur i regi av IOM og 6 personer ble uttransportert av politiet. Videre var 32 personer bosatt i en kommune, 13 personer var registrert bosatt privat. 95 personer befant seg på ukjent sted.

Barnesensitiv vurdering

Høringsnotatet definerer ikke begrepet «barnesensitiv vurdering», og vi savner en nærmere presisering av dette.

I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Vi mener at barnesensitiv vurdering bl.a. innebærer å operere med en lavere terskel for beviskrav av den behandlingen barnet kan risikere ved retur, samt å inkludere handlinger som er særlig rettet mot barn, som forfølgelse, jf. utlendingsloven § 29 annet ledd bokstav f. Søknader om beskyttelse fra barn vil i de aller fleste tilfeller inneholde barnesensitive vurderinger. Dette kan innebære at forhold som også voksne kan bli utsatt for kan ramme barn særlig hardt, og dermed anses som forfølgelse ut fra en barnesensitiv vurdering. Et eksempel på dette er tvangsrekruttering.

Vi legger til grunn at forslaget til ny bestemmelse i utlendingsloven § 28 c kun er ment å omfatte enslige mindreårige der den barnesensitive vurderingen er avgjørende for at søkeren fyller vilkårene, jf. bl.a omtalen i andre avsnitt i høringsnotatets punkt 6.4.2.

Vi forstår forslaget slik at de som fyller vilkårene etter utlendingsloven § 28 eller den foreslåtte § 28 a uavhengig av alder, skal få et ordinært vedtak. Dette kan være personer som er fra et bestemt land eller område der alle borgere risikerer forfølgelse som uansett vil gi rett til beskyttelse uavhengig av om de er voksne eller barn f.eks. fare for dødsstraff. Forfølgelse som består av handlinger som er rettet særskilt mot barn, jf. utlendingsloven § 29 annet ledd bokstav f, vil etter vår oppfatning falle inn

under den foreslåtte bestemmelsen i utlendingsloven § 28 c. Dette vil innebære at barn vil få en tillatelse med begrensede rettigheter fordi de risikerer overgrep som er særskilt rettet mot barn.

UDI mener avgjørelsene av hvilke barn som kun har rett til beskyttelse på grunn av en barnesensitiv vurdering og hvilke barn som uansett vil ha rett til beskyttelse, vil kunne innebære krevende avgrensingsproblemer og komplisere saksbehandlingen. Vi viser blant annet til at i stedet for i utgangspunktet kun å foreta en barnesensitiv vurdering av beskyttelsesbehovet for enslige mindreårige asylsøkere, vil saksbehandlerne i samme sak også måtte vurdere om søkeren ville ha rett til beskyttelse om han eller hun var fylt 18, slik at personen kan få en ordinær tillatelse etter de foreslåtte bestemmelsene i utlendingsloven § 28 eller § 28 a.

Varighet

I forslag til ny § 28 c første ledd første punktum står det at enslige mindreårige asylsøkere som etter en barnesensitiv vurdering har beskyttelsesbehov, gis midlertidig beskyttelse. Vi tolker dette som en «skal-bestemmelse». I annet punktum står det at en slik tillatelse «kan» gis frem til barnet fyller 18 år. Bruken av ordet «kan» i annet punktum kan så tvil om forslaget er en «skal-bestemmelse» eller om utlendingsmyndighetene kan foreta en skjønnsmessig vurdering. Bestemmelsen bør derfor presiseres for å klargjøre dette.

Videre forstår vi forslaget slik at den enslige mindreårige skal få en begrenset tillatelse frem til fylte 18 år, og at varigheten ikke skal overstige denne datoen. Forholdet mellom forslaget til ny bestemmelse i utlendingsloven § 28 c og reglene om varighet av oppholdstillatelse i § 60 er uklart. Spørsmålet er ikke omtalt i høringsnotatet.

Vi gjør oppmerksom på at tillatelse etter en søknad om beskyttelse som hovedregel gis med tre års varighet i henhold til utlendingsforskriften § 10-13, jf. utlendingsloven § 60. Hvis barnet er mer enn femten år, slik at det fyller 18 før en treårig tillatelse utløper, må tillatelsen gis kortere varighet. Hvis barnet er 13 år på vedtakstidspunktet, må det først gis en tillatelse for tre år, og deretter en fornyet tillatelse for to år. Etter gjeldende utlendingsforskrift § 10-13 er det imidlertid kun adgang til å gi tillatelser med tre års varighet eller med varighet på ett år eller kortere. Det blir dermed vanskelig å gi tillatelser med varighet mellom ett og tre år, slik det ser ut til å bli behov for etter forslaget. Vi ser dermed behov for en regelverkspresisering som regulerer dette.

Nedre aldersgrense - bør det settes en nedre aldersgrense?

Utlendingsforskriften § 8-8 har satt en nedre aldersgrense på 16 år for adgangen til å sette begrensninger i tillatelser til enslige mindreårige uten forsvarlig omsorg ved retur. Vi spør om departementet har vurdert å innføre en nedre aldersgrense for anvendelse av den foreslåtte

bestemmelsen i utlendingsloven § 28 c. Vi viser til at det å ha en uavklart situasjon over flere år vil være belastende, særlig for de yngste. Barnevernmyndighetene har ansvar for de enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i mottaksfasen, da disse anses å være i en særlig sårbar situasjon. Videre viser vi til at noen også vil kunne oppfylle vilkårene for en tillatelse som lengeværende barn, jf. utlendingsforskriften § 8-5. Dette forventes særlig å gjelde de yngste barna.

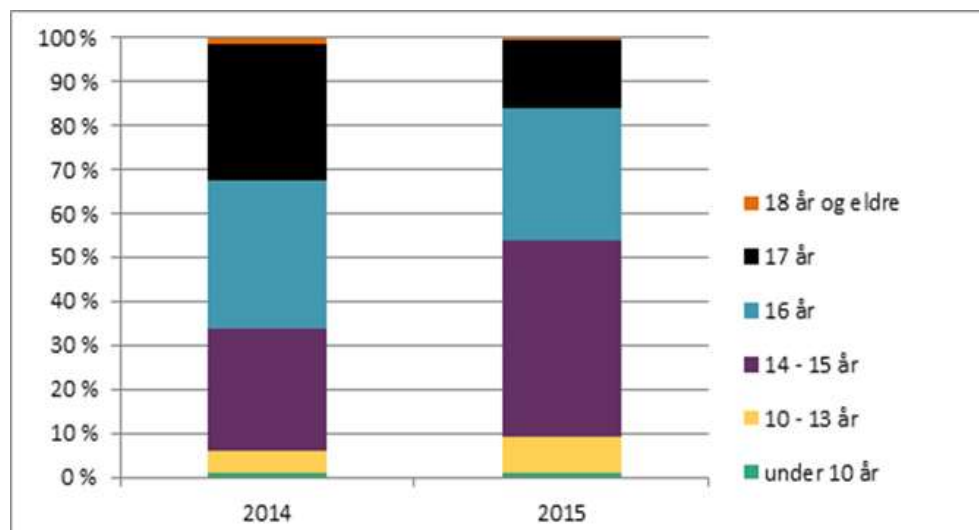
Barn som fremmer omgjøringsbegjæring før fylte 18 år vil vurderes etter forskriftens § 8-5. UDI ser også at personer som har fylt 18 år, og som har opparbeidet seg tilstrekkelig tilknytning uten å ha fremsatt slik omgjøringsbegjæring, vil kunne få opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

I departementets uttalelse i vedlegg 8 til rundskriv A-63-09 om ikrafttredelse av ny utlendingslov og ny utlendingsforskrift fra 1. januar 2010 (Oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, om alderens betydning ved vurderingen av om begrenset tillatelse til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år, står det):

«Hvorvidt det i den enkelte sak skal gis midlertidig tillatelse eller ikke, vil bero på en konkret helhetsvurdering hvor flere forhold kan spille inn. Hensynet til barnets beste skal alltid vurderes. Søkers alder kan også tillegges vekt i denne vurderingen. Det skal mindre til for å falle ned på at en midlertidig tillatelse ikke bør gis, der søkeren nettopp er fylt 16 år enn for en søker som er 17 ½. Helsemessige problemer som ikke er av tilstrekkelig alvorlig karakter til i seg selv å gi grunnlag for opphold, vil også kunne være et moment i skjønnsvurderingen»

I denne forbindelse vil vi også nevne at asylankomster av enslige mindreårige som kom i 2015 var yngre enn de som ankom i 2014, jf. tabellen nedenfor.

Tabell: Søkere registrert som enslige mindreårige fordelt på oppgitt alder ved søknad



Til tabellen: Andelen av søkere som oppgir å være under 16 år var høyere i 2015 sammenlignet med 2014. Som figuren viser, oppga 54 prosent av søkerne i 2015 å være under 16 år. I 2014 var andelen 34 prosent. Hvis vi ser på de afghanske søkerne er andelen enda høyere. I 2015 oppgav 67 prosent av afghanerne å være under 16 år. I 2014 var andelen på 55 prosent. Det hender at personer blir registrert som mindreårige, selv om søkeren selv oppgir å være over 18 år. Dette kan være feilregistreringer, eller at vi mener at en person er mindreårig selv om personen oppgir å være voksen. Derfor er det en kategori i tabellen over med personer over 18.

Ny vurdering ved fylte 18 år

UDI gjør oppmerksom på at en ny vurdering av beskyttelsesbehovet ved fylte 18 vil innebære merarbeid. Skal det være opp til den enkelte søkeren å søke beskyttelse når tillatelsen utløper, vil vedkommende i utgangspunktet måtte gjennomgå ordinær asylprosedyre. En ny vurdering av beskyttelsesbehovet forutsetter at saken er tilstrekkelig opplyst på dette tidspunktet, jf. forvaltningsloven § 17. Dette kan være ressurskrevende. Vi legger til grunn at beskyttelsesbehovet skal vurderes basert på at personen har fylt 18 år og anses som voksen. Flere forhold av betydning for beskyttelsesvurderingen enn alder kan imidlertid være endret på det tidspunktet, for eksempel situasjonen i hjemlandet. Det kan være nødvendig å foreta et nytt asylintervju. Noe nærmere anslag over antall saker der dette kan bli aktuelt, er det vanskelig å gi. Dette skyldes blant annet at vi per i dag ikke har oversikt over hvor mange enslige mindreårige som gis tillatelse etter gjeldende utlendingslov § 28 uten en barnesensitiv vurdering, og dermed heller ikke i hvor mange saker den barnesensitive vurderingen har vært utslagsgivende.

Internasjonale forpliktelser

Det fremgår ikke av høringsnotatet (punkt 6.4.1) hvilke nærmere avveininger som ligger bak forslaget vurdert mot forholdet til Norges internasjonale forpliktelser, særlig EMK art. 8 og Barnekonvensjonen (BK) art. 3. Hensynet til barnets beste i BK art. 3 gir ikke uten videre barn rett til opphold i Norge, og stiller i utgangspunktet heller ikke krav til statene om hvordan eventuelle tillatelser skal utformes og hvilke rettigheter de skal gi. Vi mener imidlertid at det i forbindelse med forslaget til ny bestemmelse i lovens § 28 c vil være særlig relevant å se nærmere på betydningen av den uavklarte livssituasjonen og den manglende retten til familie-gjenforening. Vi antar blant annet at også BK art. 9 (rett til kontakt med foreldre), art. 10 (familiegjenforening) og art. 22 (om flyktningbarn atskilt fra foreldre) kan inneholde momenter som er relevante. Vi mener en mer detaljert utredning av disse spørsmålene bør fremgå av lovproposisjonen.

Grunnlag for permanent oppholdstillatelse og familiegjenforening

UDI påpeker at barn som ved fornyet vurdering innvilges ordinær oppholdstillatelse etter § 28, § 28 a eller § 38, vil få et dårligere utgangspunkt med tanke på å oppfylle kravene til permanent opphold (botid og selvforsørgelse). Barnets oppholdstid med tillatelse etter utlendingsloven § 28 c før fylte 18 år danner ikke grunnlag for permanent

oppholdstillatelse. Vi viser til våre innspill til kapittel 8 om behov for unntak for personer under utdanning.

Spørsmål om bosetting og mottak

Vi savner en omtale av hvorvidt de enslige mindreårige som eventuelt får tillatelse etter utlendingsloven § 28 c skal kunne bosettes i en kommune. Dersom de som omfattes av denne bestemmelsen ikke får rett til å bli bosatt i en kommune, vil konsekvensen kunne bli at et større antall enslige mindreårige blir boende i omsorgssentre og mottak fram til de fyller 18 år. Dette vil ha negativ effekt på gjennomstrømningen i mottakssystemet, da andelen personer som ikke skal bosettes potensielt kan øke betydelig i forhold til dagens situasjon. I den forbindelse gjør vi oppmerksom på at barn under 15 år innkvarteres i omsorgssentre i regi av barnevernet. Vi mener det også bør tydeliggjøres om enslige mindreårige med tillatelse etter den foreslåtte bestemmelsen i lovens § 28 c, skal flyttes til enslige mindreårigmottak i regi av UDI ved fylte 15 år.

Som nevnt over, så vil langvarig opphold i mottak få negative konsekvenser. Barn og unge vil rammes særlig hardt, da de vil risikere å tilbringe store deler av barndommen og ungdommen i mottakssystemet. Forskning¹ viser høyere forekomst av sosiale og psykiske problemer hos barn og unge i mottak sammenlignet med andre barn. For enslige mindreårige er det spesielt viktig at både de emosjonelle og praktiske omsorgsbehovene blir ivaretatt, herunder behov for trygghet, stabilitet og forutsigbarhet. Dersom bestemmelsen medfører at botiden for enslige mindreårige i mottak øker vesentlig, vil det ha negative konsekvenser på den psykiske helsen til disse barna, og øke sannsynligheten for atferdsproblemer. Dette vil også kunne få negative samfunnsmessige konsekvenser.

Opphevelse av utlendingsforskriften § 8-8 og ny § 38 a i utlendingsloven

Departementet viser til at forslaget til ny § 38 a rekker videre enn gjeldende utlendingsforskrift § 8-8, ettersom denne bestemmelsen kun gjelder for aldersgruppen 16-18 år. Vi mener de samme hensynene som ligger til grunn for fastsettelse av den nedre aldersgrensen i utlendingsforskriften § 8-8, fremdeles gjør seg gjeldende. I tillegg vil barn som er yngre enn 16 år i større grad opparbeide tilknytning før fylte 18 år. Som tidligere nevnt vil en omgjøringsbegjæring fra barn bli vurdert etter forskriftens § 8-5. UDI ser også at de som har fylt 18 år, og som har opparbeidet seg tilstrekkelig tilknytning, uten å ha fremsatt slik omgjøringsbegjæring, vil kunne få opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

I høringsnotatets punkt 6.4.2 skriver departementet at det ved fylte 18 år skal foretas en alminnelig fornyet vurdering av om vilkårene for

humanitært opphold etter utlendingsloven § 38 er oppfylt. Det er uklart om personen selv må søke om ny tillatelse, eller om utlendingsmyndighetene skal ta opp saken på eget initiativ. Utlendinger kan normalt ikke søke særskilt om opphold etter lovens § 38.

6.5 Oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt i utlendingsloven § 28 femte ledd

UDI har ikke innvendinger til departementets forslag om å oppheve kravet i utlendingsloven § 28 femte ledd, om at det ikke må være urimelig å henvise en utlending som ikke kan få tilstrekkelig beskyttelse på hjemstedet til å søke beskyttelse i et annet trygt og tilgjengelig område i hjemlandet.

Så lenge vurderingen av internflukt ligger innenfor rammene av EMK artikkel 3 og forholdene på internfluktstedet er forenlig med grunnleggende humanitære betingelser for søkeren, har vi ikke motforestillinger mot departementets forslag. Vi er også enige i at rimelighetsvilkåret har gitt opphav til betydelig tvil om hvordan vilkåret skal forstås i praksis. En opphevelse av vilkåret vil dessuten kunne føre til at vurderingene av om en asylsøker fyller vilkårene for beskyttelse blir noe enklere.

Vi nevner videre at rimelighetsvilkåret vil kunne føre til at utlendinger får oppholdstillatelse som flyktning kun på grunn av humanitære forhold som vilkåret gir anvisning på. Terskelen for når internflukt skal anses som urimelig etter utlendingsforskriften § 7-1 første punktum skal i utgangspunktet være den samme som for tillatelse på grunnlag av vilkåret om sterke menneskelige hensyn i utlendingsloven § 38. I enkelte saker har dette ført til at utlendinger med beskyttelsesbehov, som kan henvises til internflukt, har fått innvilget oppholdstillatelse som flyktning etter gjeldende utlendingslov § 28 kun på grunn av de humanitære vurderingene som rimelighetsvilkåret krever. Dette medfører igjen at de er vernet mot utsendelse etter utlendingsloven § 73.

En opphevelse av kravet om at det ikke må være urimelig å henvise til internflukt, vil også få betydning i utvisningssaker. Vilket om at det ikke må være urimelig å henvise til internflukt, jf. utlendingsloven § 28 femte ledd, skal også vurderes når det er aktuelt å utvise en person som har oppholdstillatelse i Norge. Vi viser til at vernet etter utlendingsloven § 73 første til tredje ledd kommer til anvendelse ved alle former for vedtak, jf. § 73 fjerde ledd. En oppheving av rimelighetsvilkåret i gjeldende utlendingslov § 28 femte ledd vil dermed medføre at færre utlendinger vil være å anse som vernet etter utlendingsloven § 73. Dette vil igjen si at de kan utvises forutsatt at de øvrige vilkårene for utvisning er oppfylt.

Vi er enige i at behovet for å vurdere om humanitære hensyn gir grunnlag for oppholdstillatelse for utlendinger som søker asyl i Norge, er ivaretatt andre steder i loven. Etter gjeldende lov er utlendingsmyndighetene

pålagt å vurdere tillatelser etter utlendingsloven § 38 for utlendinger som får avslag på asylsøknaden, jf. utlendingsloven § 28 sjuende ledd. Vi forutsetter at dette blir videreført etter de foreslåtte endringene. Vi antar at de som etter gjeldende lov ville blitt ansett som vernet mot utsendelse på grunn av «rimelighetsvilkåret» (og som vil få avslag på søknaden om oppholdstillatelse etter forslagene til utlendingsloven § 28 eller § 28 a), i hovedsak vil kunne få oppholdstillatelser etter utlendingsloven § 38.

6.5.5 Forslag til ny § 8-1 i utlendingsforskriften

I tilknytning til forslaget om opphevelse av utlendingsforskriften § 7-1 om muligheten for internflukt, foreslår departementet en ny forskriftsbestemmelse i utlendingsforskriften § 8-1 a med samme ordlyd som annet punktum i gjeldende utlendingsforskrift § 7-1. Vi er usikre på om forslaget kan bero på en misforstått tolkning av gjeldende § 7-1. Vi viser til side 62 i høringsnotatet om § 7-1: «Det tilføyes her at andre punktum ikke gjelder vurderingen av beskyttelsesbehov etter § 28, men gir anvisning på betydningen av internfluktmuligheter etter § 38. Nedenfor forklarer vi hvordan vi forstår § 7-1 og hvordan vi vurderer behov for forslaget».

Internflukt handler om flukt fra forfølgelse på hjemstedet til et trygt og tilgjengelig område i hjemlandet. Utlendingsforskriften § 7-1 er plassert i utlendingsforskriften kapittel 7 om beskyttelse, og gjelder kun ved vurdering av om utlendingen kan henvises til internflukt, og derfor ikke vil ha rett til oppholdstillatelse som flyktning, jf. gjeldende utlendingslov § 28 femte ledd, jf. første ledd. Bestemmelsen gjelder ikke for situasjoner når søknad om beskyttelse blir avslått og tillatelse etter utlendingsloven § 38 skal vurderes. Bestemmelsen gjelder derfor ikke for vurderingen av tillatelse etter § 38.

Utlendingsforskriften § 7-1 første punktum knytter vurderingen av når henvisning til internflukt kan anses som urimelig til retursituasjonen, dvs. til de humanitære forholdene den enkelte søkeren vil møte i internfluktområdet. Retursituasjonen må være slik at den vil gi grunnlag for oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn, jf. henvisningen til lovens § 38. Terskelen for når internflukt kan anses som urimelig skal med andre ord tilsvare terskelen for opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Dette betyr at utlendingsmyndighetene må foreta en hypotetisk vurdering av om den humanitære situasjonen i internfluktområdet er slik at utlendingen ville fått opphold på grunnlag av vilkåret om sterke menneskelige hensyn etter lovens § 38. Ville svaret vært positivt, vil henvisning til internflukt dit være urimelig, slik at utlendingen har rett til beskyttelse etter gjeldende lovs § 28 første ledd.

Når annet punktum i § 7-1 sier at det forhold at utlendingen mangler tilknytning til en trygg og tilgjengelig del av hjemlandet ikke alene er tilstrekkelig ved vurdering av om vilkårene for oppholdstillatelse etter § 38 er oppfylt, er dette en presisering av terskelen for urimelighet i

internflukt vurderingen (ikke av vilkår for å få tillatelse etter lovens § 38). Selv om ordlyden i utgangspunktet kan gi inntrykk av at det er en tillatelse etter § 38 som blir vurdert, er vurderingstemaet en eventuell urimelighet ved internflukt (dvs. om personen vil fylle vilkårene for oppholdstillatelse som flyktning i medhold av gjeldende § 28).

Vi gjør også oppmerksom på at henvisning til «trygge og tilgjengelig» del av hjemlandet, jf. ordlyden i forslaget til utlendingsforskriften § 8-1, i praksis ikke er et vurderingstema når tillatelser etter utlendingsloven § 38 blir vurdert. Siden vurdering etter utlendingsloven § 38 er subsidiær i forhold til vurderingen etter § 28, har utlendingsmyndighetene allerede kommet til at utlendingen ikke er vernet mot retur til hjemlandet når man kommer til det stadiet at tillatelse etter § 38 skal vurderes. Henvisning til trygge og tilgjengelige områder av personer som er vernet mot utsendelse til hjemstedet er derfor ikke et relevant tema når søknaden subsidiært skal vurderes etter § 38. Det kan derfor fremstå som unødvendig at opphevelse av utlendingsforskriften § 7-1 vil føre til at det må gis en bestemmelse om tillatelser etter lovens § 38 med samme innhold som annet punktum (slik departementet skriver i høringsnotatet.)

Forslaget vil innebære at personer som vil være vernet mot utsendelse til hjemstedet, vil få avslag etter utlendingsloven § 28 eller § 28 a, dersom de kan henvises til trygge og tilgjengelige områder i hjemlandet. Det vil derfor være aktuelt å vurdere oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 til denne gruppen. På denne bakgrunn kan det være nødvendig å tilføye i forskriften at tillatelse etter utlendingsloven § 38 må vurderes i forhold til situasjonen i trygge og tilgjengelige områder i hjemlandet. I praksis anser UDI ikke manglende tilknytning til en del hjemlandet som tilstrekkelig i seg selv til å innvilge tillatelse etter lovens § 38. Vi mener derfor det ikke er behov for å presisere at dette alene ikke er tilstrekkelig til å gi oppholdstillatelse etter lovens § 38. Vi ber departementet vurdere ordlyden i den foreslåtte utlendingsforskriften § 8-1 nærmere i tråd med dette.

Konsekvenser av forslaget om oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt

Når rimelighetsvilkåret blir fjernet fra internflukt vurderingene, vil dette få konsekvenser for utfall av søknadene om beskyttelse.

I utgangspunktet vil færre få oppholdstillatelse etter forslagene i utlendingsloven § 28 og § 28a, enn etter gjeldende utlendingslov § 28. Vi antar at noen flere vil kunne få opphold etter utlendingsloven § 38 som følge av disse endringene.

Som nevnt ovenfor antar vi også at et lavere antall utlendinger vil være vernet mot utsendelse etter utlendingsloven § 73. Dette kan videre føre til at et noe større antall personer vil kunne utvises. Som nevnt over vil kan vurderingene av beskyttelsesbehovet bli noe enklere.

Kapittel 7. Endringer i regler om familiegjenforening

Innføring av underholdskrav og krav om fire års arbeid eller utdanning som vilkår for familiegjenforening med en flyktning, vil innebære en lang familiesplittelse for de aktuelle familiene. Dagens regelverk sikrer denne gruppen en mer fordelaktig adgang til familiegjenforening enn andre utlendinger, begrunnet med at de er i en særstilling.

Vår erfaring er at ønsket om å samle familien er sterkt. Vi ser at det i tilknytning til forslaget argumenteres med at dette vil gi økt motivasjon til integrering. Utlendingsdirektoratet bemerker at forslaget også kan ha som utilsiktet konsekvens at familier i større grad vil reise samlet for å søke om beskyttelse, eventuelt at familien vil reise etter for å søke om beskyttelse på eget grunnlag når de forstår hvor lang tid det vil ta før familiegjenforening kan finne sted. Dette vil begrense den ønskede effekten av tiltaket og innebære økt belastning på mottaksapparatet. For enkelte som allerede har fått beskyttelse i Norge kan tidsperspektivet og den situasjonen familien befinner seg i medføre at de velger å returnere.

7.1 Oversikt

I første setning i dette punktet fremgår det at forslagene innebærer endringer i regelverket der referansepersonen er flyktning. Vi gjør oppmerksom på at forslaget om utvidelse av fireårskravet også vil omfatte andre grupper, som personer som selv har kommet på familieinnvandring, jf. personkrets i punkt 7.6.3.

Det er videre uklart om forslaget i punkt 7.6.4 om avslag dersom familiens tilknytning til Norge er svak, kun vil gjelde der referansepersonen er flyktning. Vi antar at dette ikke er ment å gjelde generelt. Slik bestemmelsen er formulert vil imidlertid kravet også kunne omfatte for eksempel arbeidsinnvandrere, selvstendig næringsdrivende og studenter. Vi kan ikke se at dette er vurdert og anbefaler at forslaget utredes nærmere. En generell bestemmelse vil komme i konflikt med andre formål i regelverket. Krav til ikke-diskriminering bør vurderes dersom det kun skal gjelde bestemte grupper.

Videre må forslagene sees i sammenheng med forslag om ytterligere krav for å få permanent oppholdstillatelse og innstramninger i reglene om beskyttelse. Flere av disse forslagene vil kunne få en innvirkning på mulighetene for familiegjenforening.

7.2 Gjeldende rett

I beskrivelsen av gjeldende rett er vilkårene til referansepersonens status i utlendingsloven § 39 ikke tatt med i beskrivelsen:

«En søker som er ektefelle til en referanseperson, jf. § 39, har rett til oppholdstillatelse når referansepersonen er:

- a) norsk eller nordisk statsborger som er bosatt eller skal bosette seg i riket,
- b) utlending med permanent oppholdstillatelse i riket,
- c) utlending som har eller får lovlig opphold i riket med oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller
- d) utlending som har oppholdstillatelse etter bestemmelsen i § 34 uten at ordningen med kollektiv beskyttelse har opphørt.»

Samtidig er det i høringsnotatets punkt 7.2 vist til i hvilke andre tilfeller det kan gis oppholdstillatelse, og her omtales forslaget kun som innstramning i tilfeller hvor referansepersonen er flyktning og søkerne etter nærmere bestemte vilkår har rettskrav på en tillatelse. Det bør klargjøres om forslaget legger opp til endringer knyttet til andre grupper.

Punkt 7.2.2.1 Oversikt

Utlendingsdirektoratet bemerker at forslagene som foreligger i stor grad innebærer at skillet mellom familieetablering og familiegjenforening faller bort. Det kan være hensiktsmessig at det i denne sammenheng tydeliggjøres hvilken betydning dette skillet eventuelt skal ha andre steder i regelverket.

Punkt 7.2.2.2 Underholdskravet

Vi bemerker at kravet om fire års arbeid eller utdanning også gjelder ved søknad i medhold av utlendingsloven § 48.

7.4 Internasjonale forpliktelser

Departementet viser til at det ikke følger noen rett til familiegjenforening for flyktninger av våre internasjonale forpliktelser. Det vises i denne sammenheng til at barnekonvensjonens anbefalinger og flyktningkonvensjonens sluttakt ikke er rettslig bindende. Videre redegjøres det for hvilke forpliktelser Norge har etter artikkel 8 i EMK (retten til familieliv) og hvilke begrensninger denne legger på statens handlingsrom for inngrep i familielivet.

Den norske oversettelsen av artikkel 8 er:

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Statens handlingsrom begrenses av vilkårene for inngrep som er oppregnet i punkt 2. Vurderingstemaene her er om inngrepet er legitimt, om det har et klart rettslig grunnlag og om det er nødvendig i et demokratisk samfunn. Vi oppfatter at det avgjørende i vurderingen av det

siste kravet er om staten benytter akseptable virkemidler for å oppnå formålet. Denne forholdsmessighetsvurderingen er skjønnspreget. Grensene for statens handlingsrom i utforming av regelverk som griper inn i familielivet, må til enhver tid utledes av rettsutviklingen. Menneskerettsdomstolens avgjørelser i relevante saker bidrar til å kaste lys over dette, og slike dommer får rettslig innvirkning på hvilke forpliktelser norske myndigheter har etter EMK.

Rett til familieinnvandring

Høringsnotatet slår fast at det er på det rene at EMK artikkel 8 ikke gir noen rett til verken familieetablering eller familiegjenforening. Det vises i denne sammenheng til plenumsdommen *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom* fra 1985. Denne saken er sentral i vurderingen av saker om familiegjenforening. Domstolen viser ofte til prinsippene etablert i denne dommen om at formålet med EMK artikkel 8 er å beskytte individet mot vilkårlige handlinger fra myndighetens side, at artikkel 8 kan innebære positive forpliktelser for staten og at det i vurderingen av statens positive og negative forpliktelser må foretas en avveining mellom individets og samfunnets interesser. Et inngrep i retten til respekt for familielivet innebærer ikke nødvendigvis noen krenkelse av konvensjonen. Menneskerettskonvensjonene legger opp til en konkret vurdering basert på fakta i den enkelte sak. I *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom* kom domstolen til at det ikke forelå noen krenkelse, og at staten i dette tilfellet har et stort handlingsrom. Saken gjaldt familiegjenforening med en referanseperson med en ordinær oppholdstillatelse. I dommen la EMD blant annet til grunn at ektefellene kunne utøve familieliv i et annet land. I hvilken grad konklusjonen er overførbar til en sak om familiegjenforening med en person med flyktningstatus bør vurderes nærmere.

Betydning av flyktningstatus for retten til familieinnvandring i EMD

Utlendingsdirektoratet bemerker at det ikke foreligger noen dommer fra EMD hvor et avslag begrunnet i et tilsvarende underholds krav, integreringskrav (fireårskrav) og tilknytningskrav som det som nå foreslås innført i Norge, har blitt prøvet. Dette kan forklares med at EUs medlemsstater har et begrenset handlingsrom i denne type saker. Det vises i denne sammenheng til at flyktninger har rett til familiegjenforening etter EU-direktiv 2011/95 og etter artikkel 12(1) i direktiv 2008/36. Stater har et visst handlingsrom, med handlingsrommet er begrenset. Det vises i denne sammenheng til relevante avgjørelser avsagt av EU-domstolen, særlig sak C-578/08 (*Rhimou Chakroun*).

Som det fremgår av redegjørelsen for andre lands praksis i høringsnotatet, er det ingen relevante land som har et tilsvarende regelverk for familiegjenforening med en person som har fått flyktningstatus som det som foreslås. Vi ser imidlertid at det foreligger nyere dommer avsagt av EMD som kan bidra til å avklare hvilket handlingsrom statene har generelt når referansepersoner er flyktninger og

klagesaken berører artikkel 8. Dette vil kunne gi en indikasjon på om det i en eventuell konkret sak kan forventes at domstolen vil slå fast at det er foretatt en rimelig balanse i forholdsmessighetsvurderingen ved et eventuelt avslag på dette grunnlaget.

Vi viser i denne forbindelse til dommen i Tuquablo Tekle v. the Netherlands fra 2005. I dommens avsnitt 47 stiller retten spørsmål ved statens argument om at klageren hadde reist fra familiemedlemmet av fri vilje, og at det derfor ikke forelå en positiv forpliktelse til å bidra til gjenoppretting av familieliv. Domstolen trekker i denne sammenheng fram at klageren i sin tid flyktet fra Eritrea for å søke asyl. Det fremgår videre av dommens avsnitt 42-52 at det er problematisk at staten nektet å innvilge familiegjenforening når foreldrene ikke kunne returnere til hjemlandet de hadde flyktet fra. Prinsippene om at flyktninger ikke kan lastes for at familien blir splittet og manglende alternativ for utøvelse av familieliv i hjemlandet for flyktninger, blir vist til i flere nyere dommer, se Mugenzi v. France(2014), Senigo Longue v. France og Tanda- Muzinga v. France.

Vi bemerker videre at i avsnitt 56 i Mugenzi v. Frankrike slår EMD fast at det foreligger bred internasjonal og europeisk konsensus om at flyktninger skal gis tilgang til en mer fordelaktig adgang til familiegjenforening enn andre utlendinger.

I lys av EMDs tolkningsmetode oppfatter vi det slik at EMD vurderer den enkelte stats handlingsrom i lys av i hvilken grad det foreligger konsensus på et område. Andre lands rett vil derfor være relevant for vårt handlingsrom.

EMDs vurdering av vilkår for familieinnvandring

Det foreligger videre en dom hvor EMD uttaler prinsipielt at stater har adgang til å stille krav om underhold i familieinnvandringssaker. Vi viser til Haydarie v. the Netherlands. Domstolen uttaler prinsipielt at stater har adgang til å stille krav om underhold i familieinnvandringssaker. Domstolen slår samtidig fast at staten er forpliktet til å vurdere hvorvidt kravet til underhold var et rimelig vilkår i den aktuelle saken. Unntaksbestemmelsen nederlandske myndigheter hadde ble gjenstand for EMDs vurdering. Bestemmelsen åpnet for å kunne gjøre unntak fra kravet om underhold dersom den aktuelle personen gjorde seriøse, men mislykkede forsøk på å finne jobb i en treårsperiode. I den aktuelle saken kom domstolen til at klageren ikke oppfylte dette vilkåret og at staten i det konkrete tilfellet hadde foretatt en rimelig avveining mellom de konkurrerende interessene til individet og samfunnet. Vi gjør oppmerksom på at klageren i dette tilfelle ikke hadde flyktningstatus. Vi vet derfor ikke om det ville stille seg annerledes dersom det var tilfellet.

Administrative konsekvenser

Utlendingsdirektoratet forventer at forslagene vil gi økt press på unntaksbestemmelsene. Det kan bli behov for å utrede momenter som EMD har lagt vekt på men som vi i liten grad utreder i dag, for eksempel i

hvilken grad en referanse har forsøkt å finne jobb. Det vil bli større risiko for at det enkelte vedtak kan anses å være i strid med EMK. Domstolene kan på sikt i større grad overta styringen av praksis, når reglene ligger nær grensen for det som kan aksepteres i EMD. Dette vil igjen gi et mer uoversiktlig rettskildebilde som kompliserer saksbehandlingen, samtidig som søkerens rettsstilling fremstår som uklar og usikker.

EMK artikkel 14

Departementet har ikke redegjort for i hvilken grad forslagene anses å være i tråd med vilkåret om ikke-diskriminering. Vi mener det er relevant å vurdere, særlig knyttet til innføring av fireårskrav for familiegjenforening med referansepersoner med et nærmere avgrenset innvandringsgrunnlag. Her foreligger også noe rettspraksis fra EMD i Hode Abdi-avgjørelsen (no. 22341/09, 2012), som kan være relevant for det foreliggende forslaget.

7.5 Andre lands rett

Det vises i høringsnotatet til at andre land også har foreslått og gjennomført innstramningstiltak som følge av økt flykningetilstrømning. Utlendingsdirektoratet bemerker at forslaget som foreligger likevel vil skille seg betraktelig fra andre lands rett på dette området. Innstramningsforslagene i andre land omfatter ikke tilfeller av familiegjenforening der referansepersonen har fått status som konvensjonsflyktning. Vi ser at for eksempel Sverige har et begrenset handlingsrom overfor konvensjonsflyktninger, da de er bundet av rådskdirektiv 2003/86/EF, mens Danmark, som ikke er bundet av direktivet, likevel har valgt å avgrense mot denne gruppen i innføringer av innstramningstiltak. Utlendingsdirektoratet oppfatter at vårt regelverk i stor grad har sett hen til andre europeiske lands praksis som relevant rettesnor. Forslagene som foreligger innebærer en ny tilnærming.

7.6 Departementets syn

Departementet viser til at sekundærinnvandringen gjennom familieinnvandring sammen med stor tilstrømning vil sette både mottaksapparatet og velferdssystemet under press. Utlendingsdirektoratet viser i denne sammenheng til våre merknader innledningsvis, om at en mulig utilsiktet konsekvens av vilkår for familieinnvandring som innebærer en lang familiesplittelse, kan være at familier i større grad vil søke om beskyttelse samlet. Alternativt kan familien til personer med opphold i Norge komme som asylsøkere selv, når de innser at mulighetene til å samle familien gjennom familieinnvandringsregelverket vil ta lang tid. Den høye risikoen ved reisen kan begrense dette i noen grad. Samtidig vil Dublin III-forordningen innebære at norske myndigheter kan bli ansvarlige for behandlingen av søknader om beskyttelse fra familiemedlemmer (til personer med beskyttelse eller søknad om beskyttelse i Norge) fremmet i et annet Dublin-land jf. artikkel 9-11.

Departementet begrunner at innstramningene også skal gjelde konvensjonsflyktninger med flere argumenter. Til argumentet om

likebehandling, ser vi at det ofte vil foreligge de samme begrensede muligheter til å utøve familielivet i hjemlandet for personer med konvensjonsstatus og for de med subsidiær beskyttelse. Vi ser samtidig at departementet argumenterer for at en forskjellsbehandling av personer som har rett til anerkjennelse som flyktninger er saklig begrunnet og ikke anses uforholdsmessig. Vi viser til høringsnotatets punkt 6.2.3. og 6.2.4. Vi viser videre til redegjørelsen over om internasjonale forpliktelser. EMDs stadfesting av konsensus om positiv behandling av konvensjonsflyktninger vil kunne få betydning for hvilket handlingsrom staten har overfor denne gruppen.

Departementet viser også til at innstramningen blir mer effektiv dersom den gjelder begge gruppene og at det vil ha liten eller ingen effekt dersom den kun omfatter de med subsidiær beskyttelse.

Vi bemerker at hvor stor andel som får subsidiær beskyttelse varierer med praksis til enhver tid. Vi ser for eksempel at for søkere fra Syria som fikk innvilget en tillatelse i medhold av utlendingsloven § 28 første ledd i 2015, fikk den største andelen konvensjonsstatus, 1 360 personer, mens 189 personer fikk subsidiær beskyttelse. I 2014 fikk imidlertid 575 personer konvensjonsstatus og 669 personer subsidiær beskyttelse i samme portefølje.

Vi viser videre til våre kommentarer til kapittel 6 hvor vi omtaler gjeninnføringen av skillet mellom de som får konvensjonsstatus og de som får subsidiær beskyttelse. Dette innebærer at status får en større reell betydning enn det har etter dagens praksis. Dette kan gi seg utslag i at en økt andel får subsidiær tillatelse i porteføljer hvor det er svært krevende å skille mellom de to grunnlagene i dag.

Til sist viser departementet til at en generell innstramning vil gi økt motivasjon til integrering. Utlendingsdirektoratet bemerker at det også kan argumenteres for at en lang familiesplittelse kan innebære utfordringer for integreringsprosessen til referansepersoner som er gitt beskyttelse i Norge. For eventuelle barn som skal komme på familiegjenforening antar vi videre at ankomst i ung alder ville kunne forenkle integreringen. Dersom det tar svært lang tid før vilkårene for familiegjenforening blir oppfylt kan det i enkelte tilfeller medføre en varig splittelse for eventuelle barn som ikke lenger fyller vilkårene fordi de er blitt over 18 år.

7.6.2 Forslag om utvidelse av underholdskravet

Forventede virkninger av forslaget

Forslaget om utvidelse av underholdskravet, vil for de aktuelle gruppene innebære at det vil ta lenger tid før en referanseperson som har fått status som flyktning eller vern etter ny § 28a, kan hente sin familie til Norge.

Hvor mange dette vil omfatte vil avhenge av tilstrømningen av ulike grupper samt øvrige tiltak som vil kunne påvirke status og rettigheter til de

som søker om beskyttelse i Norge, som innføring av midlertidige tillatelser med begrensninger. Vi har sett på statistikk over omfanget av familieinnvandrede på grunnlag av utlendingsloven §§ 40, 41 og 42, for de to foregående år til referanseperson med beskyttelse i Norge fra enkelte land.

Av 2509 innvilgede familieinnvandrings saker fra Somalia med referanseperson som har beskyttelse de siste to årene, hadde cirka 2/3 av referansepersonene beskyttelse på grunnlag av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og cirka 1/3 på grunnlag av 28 første ledd bokstav b. Vi har ikke presise tall på hvor stor andel av sakene som er familiegjenforeningssaker og hvor stor andel som er familieetableringssaker. Omtrent 80 prosent av søknadene er fremmet innen ett år etter at referansepersonen fikk beskyttelse. Det er nærliggende å tro at det er familiegjenforeningssøknader som faller inn under gjeldende unntak fra underholdskravet for familiegjenforening med flyktning. Vi antar derfor at minst 80 prosent av de innvilgede søknadene om familieinnvandring med referanse med beskyttelse fra Somalia de siste to årene ville blitt påvirket av den foreslåtte endringen i underholdskravet.

For tilsvarende gruppe fra Syria har vi innvilget 763 søknader de siste to årene. Om lag 70-75 prosent av referansepersonene hadde beskyttelse på grunnlag av utlendingsloven § 28 1 b, øvrige hadde beskyttelse på grunnlag av § 28 1 a. Vi antar ut fra samme type vurderinger som for Somalia at minst 98 prosent av søknadene gjelder familiegjenforening som har fått unntak og ville blitt påvirket av den foreslåtte endringen i underholdskravet. Fremover antar vi at en stor andel av referansepersonene i familieinnvandrings saker fra Syria vil ha beskyttelse på grunnlag av gjeldende § 28 1 a i utlendingsloven.

I de 1318 innvilgede søknader fra Eritrea hadde omlag 90 prosent av referansepersonene beskyttelse på grunnlag av utlendingsloven § 28 1 a. Omlag 80 prosent av søknadene er fremmet innen ett år. Vi antar at andelen familiegjenforeningssaker som ville blitt påvirket av endringen er mellom 80 og 90 prosent.

For 158 innvilgede søknader fra Afghanistan hadde om lag 60 prosent av referansepersonene beskyttelse etter § 28 1 b, øvrige etter § 28 1 a. Omlag 60 prosent av søknadene var fremmet senere enn ett år. Vi antar derfor at denne gruppen vil bli mindre berørt av endringene i underholdskravet enn gruppen over.

Vi har ikke noen statistikk som belyser i hvilken grad underholdskravet faktisk var oppfylt for de innvilgede søknadene ovenfor. Teoretisk sett er det mulig at enkelte av referansepersonene har fylt underholdskravet. Eks: A fikk asyl den 1. januar 2013. Ektefelle og barn fremmer søknad om familieinnvandring 30. desember 2013. Med en saksbehandlingstid på 18 måneder blir familieinnvandringssaken behandlet i juni 2015. Hvis referansepersonen begynte i fulltidsarbeid 1. januar 2014 vil kravet til

tidligere inntekt kunne være oppfylt på behandlingstidspunktet. Vårt inntrykk fra sakene er imidlertid at det er svært få av sakene nevnt ovenfor hvor underholdskravet faktisk ville være oppfylt.

Vi ser av høringsnotatet at det refereres til tidligere høring om heving av underholdskravet og ny hjemmel for unntak med frist 1. oktober 2014. Her foreslås det å heve kravet til lønnstrinn 24. Erfaringsmessig vil nyankomne flyktninger ikke stille sterkt på arbeidsmarkedet, noe som gjør det krevende å oppfylle underholdskravet. Introduksjonsprogrammet regnes med i vurdering av underholdskravet. Forslaget om at fireårskravet også skal gjøres gjeldende for den aktuelle gruppen innebærer imidlertid at introduksjonsprogrammet vil være tilbakelagt når underholdskravet skal oppfylles, slik at det ikke vil telle med.

Vi gjør i tillegg oppmerksom på at dagens restansesituasjon innebærer at saksbehandlingstiden for avgjørelse av søknad om beskyttelse er lang. I tillegg kommer ventetid på bosetting. Det vil også måtte legges til noe tid knyttet til søknaden om familiegjenforening, da saksbehandlingstiden for disse sakene for tiden er 18 måneder. Samlet sett betyr det at en familiegjenforening vil ta lang tid uavhengig av de nye vilkårene.

Unntak fra vilkårene

Unntak når referansepersonen er barn under 18 år, jf. utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav b.

I forslag til forskriftstekst videreføres unntak fra vilkåret i visse tilfeller jf. forslag til utlendingsforskriften § 10-8. I fjerde ledd bokstav b videreføres unntaket fra underholdskravet når referansepersonen er barn under 18 år. Dette innebærer at foreldre til mindreårige som har fått beskyttelse i Norge, fortsatt kan få familiegjenforening i medhold av utlendingsloven § 43 uten at det vil stilles et krav om sikret underhold.

I høringsnotatets kapittel 6, om endringer i reglene om beskyttelse, punkt 6.4, legges det opp til at det i større grad skal gis midlertidig beskyttelse til barn som søker beskyttelse. En midlertidig beskyttelse skal ikke danne grunnlag for familieinnvandring eller permanent opphold. I henhold til forslaget skal midlertidig beskyttelse gis til de søkerne som i dag får en tiltalelse etter en «barnesensitiv vurdering»

Det er noe uklart hvor mange som vil omfattes av den midlertidige tillatelsestypen. Barn som ville fått beskyttelse i medhold av utlendingsloven § 28 eller § 28 a også etter en standard som gjelder voksne, skal få en ordinær tillatelse. Vi oppfatter at disse vil kunne få familiegjenforening fortsatt.

Unntak når søker er barn under 15 år uten omsorgsperson, jf. utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav c

Utlendingsdirektoratet mener unntaket i utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav c kan komme til å bli aktuell i flere saker som følge av innstramningene. Vi har få saker i dag hvor barn under 15 år uten omsorgspersoner søker alene. Med en innstramning i vilkårene for å få

familieinnvandring, vil det kunne komme flere søknader fra barn som påberoper seg å være uten omsorgspersoner, for å kunne forenes med en forelder når denne har fått beskyttelse i et trygt land.

I land hvor vi har mulighet til å gjennomføre nærmere undersøkelser og hente inn dokumentasjon på at for eksempel den andre forelderen er forsvunnet eller har gått bort, vil vurderingene være enklere. I land referansepersonen har fått beskyttelse fra, forventes slike undersøkelser i mindre grad å være mulig. Sakene vil bli utfordrende å utrede og vurderingen av om en søker er uten omsorgsperson vil i stor grad måtte basere seg på opplysninger i søkerens sak og en troverdighetsvurdering.

Behov for unntak

Forslaget innebærer en stor endring fra i gjeldende regelverk. Den omfatter også en gruppe hvor vi vil måtte forvente et økt press på unntaksbestemmelsen. Referansepersonens familie vil i mange tilfeller befinne seg i konfliktområder, flyktningleirer eller være midlertidige i nærområdene til konfliktområder. I de fleste tilfeller forventer vi at en far vil befinne seg i Norge, mens mor og barn ikke har reist. Det kan bli utfordrende å vurdere unntak i de aktuelle sakene. Vi ser for oss at det kan være aktuelt å vurdere unntak for familier som allerede bor sammen i Norge og ikke kan henvises til å bo sammen i hjemlandet, da referansen er vernet mot utsendelse. Videre antar vi at det vil være aktuelt å legge vekt på om referansen har forsøkt å fylle underholdskravet over lang tid uten å lykkes, om alvorlig sykdom hos referansepersonen hindrer at kravet kan oppfylles, alvorlig sykdom hos søkerne mv.

Vi viser til merknadene under internasjonale forpliktelser og forventningen om at vurderingene av unntaksbestemmelsene vil bli særlig relevante når vi i større grad må vurdere om et vedtak er i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I tillegg til at underholdskravet skal vurderes i alle saker, forventer vi som nevnt over at vi vil få en del saker hvor det kan være utfordrende å vurdere om kriteriene for unntakene i utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd er oppfylt. Hvordan unntaksbestemmelsen er utformet, og hvilken veiledning som følger denne, vil være av betydning for hvor krevende sakene blir å vurdere. Som nevnt i punkt 7.4 om internasjonale forpliktelser bemerker vi imidlertid at vi forventer at vurderingen av hver sak vil kreve en nærmere vurdering av internasjonale forpliktelser. Disse vurderingene vil være svært ressurskrevende. Så lenge det nasjonale regelverket oppfattes å være godt innenfor de forpliktelser staten har, vil ikke enkeltsakene kreve slike vurderinger. Med forslaget som foreligger må vi i større grad enn tidligere sikre at hvert vedtak er i tråd med internasjonale forpliktelser. Vi bemerker i tillegg at et slikt regime i større grad må kunne påregnes å bli gjenstand for prøving i domstolene med de økonomiske og administrative konsekvenser dette innebærer.

En ytterligere konsekvens av endringen kan være at vi får flere saker med fiktive arbeidsforhold, som det er ressurskrevende å avdekke.

7.6.3 Forslag om innføring av krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge ved familiegjennforening

Forventet virkning av forslaget

I likhet med innføring av underholdskravet for den aktuelle gruppen, vil fireårskravet i praksis innebære at referansepersonen vil måtte vente en lengre periode før familien kan gjenforenes. Som omtalt i høringsnotatet vil en referanseperson kunne fylle kravet til fire års arbeid eller utdanning ved å gjennomføre introduksjonsprogrammet, som for tiden er toårig, og deretter opparbeide seg to år med heltidsaktivitet. Dersom heltidsaktiviteten samtidig sikrer at referansepersonen fyller underholdskravet, vil familien kunne oppfylle vilkårene for familiegjennforening etter om lag fire år.

Vi gjør imidlertid oppmerksom på at vi i praksis må forvente at det vil ta lengre tid for de aller fleste å fylle dette vilkåret slik det er i dag. Vilkåret krever heltidsaktivitet i fire sammenhengende år. Vi antar at ingen av referansepersonene i sakene der det har blitt gjort unntak fra underholdskravet ved familiegjennforening med flyktning ville fylt fireårskravet. Dette da det vil være nær umulig å fylle dette kravet før ettårsfristen for å få unntak fra underholdskravet løper ut. Vi antar derfor at fireårskravet ville medført avslag og en tidsbegrenset familiesplittelse i disse sakene.

Vi antar videre at fireårskravet vil føre til en lengre familiesplittelse i familiegjennforeningssaker enn i familieetableringssaker. I en *familieetableringssak* har referansepersonen stort sett hatt en form for fulltidsaktivitet fra før relasjonen ble etablert, vedkommende er normalt allerede bosatt og godt i gang med integreringen i skole/arbeidsliv. Denne gruppen behøver derfor sjelden vente så lenge som fire år etter relasjonen blir etablert for at vilkårene skal være oppfylt, men kan få familien til Norge ganske raskt.

I en *familiegjennforeningssak* har familien blitt splittet allerede før referansepersonen kommer til Norge. Tiden det tar før familien vil kunne få oppholdstillatelse vil alltid måtte inkludere saksbehandlingstiden for asylsøknaden til referansepersonen og tiden det tar til referansepersonen blir bosatt. Først etter bosetting vil de fleste være i stand til å begynne å fylle aktivitetskravet. Det er naturlig å anta at introduksjonsprogrammet er den første aktiviteten for de fleste referansepersoner i gruppen, jf. formålet med ordningen, men det vil kun fylle de to første årene av fireårskravet. I tillegg må referansepersonen ha studier og arbeid for å fylle fireårskravet og i tillegg oppfylle underholdskravet. Til slutt vil saksbehandlingstiden på familieinnvandringssøknaden forsinke gjenforeningen ytterligere.

Familiegjenforening i Norge vil derfor normalt ikke kunne skje før det er gått lang tid. Tabellen under gir en oversikt over hvor lang tid det kan forventes å ta før man får mulighet til familiegjenforening.

Saksbehandlingstiden i den enkelte sakstypen vil variere over tid:

Sakstype	Saksbehandlingstid	Bemerkninger
Beskyttelse (asyl)	2 mnd – 2 år	I tillegg klagebehandling i UNE hvis avslag hos UDI
Bosetting	1 mnd – 1 år	
Fire års aktivitet	2 år introduksjonsprogram 2 – 3 år for ytterligere 2 års heltidsaktivitet	Forutsatt at underholdskravet er oppfylt siste år. Vi forventer at mange referansepersoner i denne gruppen vil bruke mer enn fire år etter at de er bosatt på å fylle aktivitetskravet, fordi de erfaringsmessig stiller svakere i konkurransen på arbeidsmarkedet.
Familiegjenforening	6 mnd – 2 år	

Hvilke tilfeller skal omfattes

Fireårskravet er knyttet til referansepersonens innvandringsgrunn og gjelder ved søknad om familieinnvandring i medhold av §§ 40, 41 og 48 i utlendingsloven. I gjeldende regelverk har det kun vært gjeldende ved familieetablering. Utvidelsen av fireårskravet til også å omfatte familiegjenforening gjør den aktuell i tilknytning til andre bestemmelser. Vi oppfatter at forslaget i høringsnotatet er ment å omfatte hele familien. Fireårskravet gjelder imidlertid ikke ved søknader i medhold av utlendingsloven § 42, oppholdstillatelse for barn. I tilfeller hvor barn søker sammen med én forelder om opphold med den andre forelderen i Norge vil imidlertid ikke vilkårene etter § 42 første ledd være oppfylt, da det forutsetter at begge foreldrene har eller får en tillatelse. Slik forslaget nå foreligger, vil det imidlertid ikke være et fireårskrav når et barn søker om

familieinnvandring med én forelder i medhold av utlendingsloven § 42 andre ledd. Dersom familien til en person med beskyttelse i Norge befinner seg i krig og konfliktområder, flyktningleir eller med midlertidig opphold i et naboland, må vi forvente at en søknad fra barna vil fremmes så snart det åpnes en mulighet for dette, selv om den andre forelder må bli igjen.

Fireårskravet gjelder heller ikke i tilknytning til øvrige bestemmelser i kapittelet om familieinnvandring. Dette innebærer for eksempel at det vil bli enklere å få familiegjenforening for en familie hvor referansepersonen har fått beskyttelse dersom barnet reiser først jf. bestemmelsen i utlendingsloven § 43. I disse tilfellene vil det heller ikke være noe underholdskrav som nevnt over. Det fremgår ikke av forslaget om dette er tilsiktet. Vi ser at det kan være gode argumenter for at fireårskravet ikke innføres for referansepersoner som er barn, og at dette særlig vil kunne gjøre seg gjeldende for de som har fått beskyttelse etter en streng vurdering sett i sammenheng med forslaget i punkt 6.4. Det fremstår imidlertid som mindre naturlig at det skal være vanskeligere å fylle vilkårene for å gjenforenes med nærmeste familie enn andre, for eksempel eldre foreldre jf. utlendingsloven § 46.

Behov for unntak

Vi ser at det vil bli et behov for nærmere veiledning knyttet til hvordan unntaksbestemmelsen skal praktiseres. Som nevnt over vil fireårskravet innebære en lengre adskillelse av etablerte familier. Vi vil måtte forvente press på unntaksbestemmelsen. Vi antar at de samme hensyn som er aktuelle å legge vekt på ved vurderingen av unntak fra underholdskravet også er aktuelle her, men det vil typisk bli flere saker der det kan være aktuelt å vurdere om referansepersonen har gjort det som er mulig for å fylle kravet.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Vilkåret om fire års arbeid eller utdanning er krevende å vurdere for utlendingsforvaltningen. Vi bruker mye ressurser på å vurdere kravet i de sakene vilkåret er relevant i gjeldende regelverk. Kravet er også innrettet slik at det i begrenset grad lar seg gjøre å automatisere innhenting av relevante opplysninger eller sikre effektiv saksbehandling på annen måte. Når kravet nå foreslås utvidet til en større gruppe vil dette innebære økt administrativ byrde for UDI, og begrense effektiviteten i saksbehandlingen. For å illustrere har vi laget et eksempel basert på en sak.

Referansepersonen er registrert med følgende arbeidsforhold i arbeidstakerregisteret:

XY Norge AS – Produksjonsmedarbeider 10.10.2011 - 30.11.2011, 38 (t/u)

AB AS – Reklamemedarbeider 23 t/u fra dato 14.3.2012 - åpent

Kommune – Støttekontakt 60 t/u fra dato 21.3.2012 - 20.6.2012

XY Norge AS – renholdsmedarbeider 14 t/u for perioden 29.6.2012 - 2.11.2012

AC Drift AS – Servicemedarbeider 0 t/u - 1.1.2013 - 31.1.2015
ACDrift AS – Servicemedarbeider 48 t/u 1.2.2015 - 28.2.2015
BB AS – Renholder 55 t/u 1.10.2014 – åpent

Flere av arbeidsforholdene overlapper hverandre og kan ikke uten videre legges til grunn. Det foreligger heller ikke noen sannsynlighetsovervekt for at kravet ikke er oppfylt, og arbeidsforholdenes faktiske omfang må undersøkes nærmere. Dette er tidkrevende, og det er en vanlig problemstilling i saker der fireårskravet skal beregnes.

Vi forventer i tillegg at vurderingen av unntak vil bli mer krevende når betydningen av internasjonale forpliktelser blir mer sentral i vurderingene jf. våre merknader i punkt 7.4

I tillegg til de administrative kostnadene knyttet til vurdering av selve vilkåret, er det utfordrende å kommunisere overfor for våre brukere hvordan de skal oppfylle vilkåret og dokumentere at vilkåret er oppfylt. Dette fører igjen til flere brukerhenvendelser og behov for veiledning.

UDI mener vilkåret bør innrettes slik at det blir enklere å forstå og enklere å administrere. Formålet med bestemmelsen vil like fullt kunne ivaretas. Se nedenfor for forslag til alternative innretninger av kravet under punkt 7.7.

7.6.4 Forslag om avslag dersom familiens tilknytning til Norge er svak

Det er uklart hva som ligger i forslaget om hjemmel til å avslå en søknad om familiegjennforening dersom referansepersonen ikke har permanent oppholdstillatelse, og familiens tilknytning til Norge er svak. Utlendingsdirektoratet spør om hjemmelen kun skal gjelde ved familiegjennforening og ved ikke familieetablering.

Det er også uklart om vilkåret skal gjelde for alle referansepersoner uavhengig av innvandringsgrunnlag. Fireårskravet er avgrenset til kun å gjelde bestemte grupper innvandrere og for eksempel ikke arbeidstakere. Vi antar at det i første rekke er ment å omfatte innvandrere med flyktningsbakgrunn. Dette må i så fall fremgå klart av bestemmelsen. Dersom forslaget til utlendingsloven § 51 tredje ledd er ment å omfatte alle grupper, vil det kunne føre til at verken familie til faglærte/selvstendig næringsdrivende (etter lovens bestemmelser) eller familie til personer med tillatelse som ikke danner grunnlag for permanent opphold etter utlendingsforskriften § 9-6, normalt vil kunne fylle vilkåret. Dette vil undergrave arbeidsinnvandringspolitiske mål (der referansen er arbeidsinnvandrer) og ellers hindre andre grupper i å ta med familien til Norge.

Det bør videre vurderes om det skal gjøres unntak i enkelte tilfeller som harmonerer med øvrige unntak i porteføljen for å sikre en viss sammenheng i regelverket. Det vises til unntakene fra underholdskravet i utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd.

Det er ikke klart hva som menes med formuleringen «familiegjenforening er mulig i et land familien samlet sett har sterkere tilknytning til». Det vil være behov for å avklare hva som ligger i vilkåret om at familiegjenforening skal være mulig. Menes det med dette at utlendingsmyndighetene skal foreta faktiske vurderinger av om en referanse som er bosatt i Norge vil få en søknad om familiegjenforening innvilget i et tredjeland hvor resten av familien befinner seg? Vi bemerker i så fall at dette vil potensielt være krevende å vurdere. Det bør også klargjøres hva som vil utgjøre en samlet sett sterkere tilknytning til ett land enn et annet. Skal det vurderes hvor familiemedlemmene er best integrert, har jobb osv, eller er det tenkt at hvis én person i en familie befinner seg i Norge men flere i et annet trygt tredjeland, så er tilknytningen sterkest der flertallet befinner seg. Vi anbefaler videre at forslaget konkretiseres og bygger på mer objektive vilkår enn vurderinger av hva som er naturlig.

Eksempelet i høringsnotatet gir heller ingen god veiledning. Det vil utgjøre en stor forskjell om det med *bosatt* menes at den øvrige familien har et opphold som er regulert og formalisert med en tillatelse i et trygt tredjeland, eller om det kun menes at de bor der. Vi antar at det vil være det første ettersom det vil gi bedre sammenheng med forutsetningen om at familiegjenforening skal være mulig i det aktuelle landet. UDI påpeker at det bør legges opp til at dette kan vurderes ut fra objektive kriterier som vi kan innhente dokumentasjon på. I motsatt fall vil disse vurderingene bli svært krevende. Vi gjør samtidig oppmerksom på at dersom opplysningene i saken må baseres seg på søkerens egne opplysninger, vil de ikke ha en interesse av å avklare reell status i et tredjeland, dersom det kan gi grunnlag for avslag. Det vil kunne bli krevende for utlendingsmyndighetene å vurdere om opplysninger som gis i en sak medfører riktighet i slike saker.

Vi antar at det er tenkt at dette skal gjelde i de forventet få tilfellene der familien har en oppholdstillatelse. Dersom det er tenkt at dette skal omfatte mange, slik at vurderingene må gjøres i et stort antall saker, vil det bli svært kostbart å administrere. Uavhengig av omfanget, er det behov for å tydeliggjøre hvilke tilfeller det er ment å gjelde, slik at dette kan kommuniseres klart. Det vil ellers kunne oppleves vilkårlig at en søknad om familiegjenforening blir avslått på dette grunnlaget, til tross for at underholds krav og fireårskrav er oppfylt og forventningene om at rettskravet på familiegjenforening gjør seg gjeldende.

Dersom vilkåret er ment å omfatte mange saker vil det i realiteten innebære et krav om permanent oppholdstillatelse for referansepersonen i tillegg til de øvrige vilkårene før familiegjenforening kan finne sted. Vi viser i denne sammenheng til forslaget punkt 8.3.2. Det er ikke klart hva som skal ligge i kravet om selvforsørgelse og heller ikke hvem som er omfattet av dette kravet. Dersom det innebærer en høy terskel og skal gjelde innvandrere som kom på grunnlag av søknad om asyl, vil dette i praksis innebære en enda lengre adskillelse av en familie.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utlendingsdirektoratet bemerker at det er utfordrende å si noe om de økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til forslaget da det både er uklart hvem som omfattes og hva som skal vurderes. Vi vil uansett måtte regne med kostnader til å utvikle/endre fagsystemene våre knyttet til at vilkåret er helt nytt. Dette er opplysninger vi ikke henter inn dag. Det vil derfor være behov for å gjøre endringer i det elektroniske søknadsskjemaet slik at vi får inn informasjon om søkerens tidligere oppholdssted og varigheten på dette oppholdet, samt familiemedlemmers nåværende oppholdssted og oppholdsstatus.

Dersom det ikke blir overgangsregler for denne bestemmelsen, vil bestemmelsen føre til dobbeltarbeid og vesentlig lenger saksbehandlingstid i de sakene der vilkåret er relevant. Vi viser til våre merknader i kapittel 12.

7.7 Forslag til lov og forskriftsendringer

Vi viser til våre merknader til punkt 7.6.3. Dersom fireårskravet skal gjelde for langt flere saker enn i dag, anbefaler vi at det gis hjemler for innhenting opplysninger og settes inn tiltak for å forenkle kravet slik at vurderingen av aktivitetens omfang blir mer effektiv.

Forenkling av dokumentasjonskravet for heltidsaktivitet

Ved vurderingen av om inntektsgivende arbeid har vært heltidsaktivitet anses dokumentasjonskravet for ett år oppfylt dersom referansepersonen har hatt en årsinntekt som svarer til underholds kravet, med mindre det er åpenbart at referansepersonen ikke har vært i heltidsaktivitet i hele perioden. Dette mener vi ivaretar formålet med kravet, samtidig som det innebærer en klar forenkling av regelverket.

Endring av utlendingsforskriften § 17-7 b bokstav a og

NIR forskriften § 11

Når fireårskravet skal dokumenteres i dag, må referansepersonen selv legge fram dokumentasjon på gjennomført introduksjonsprogram i form av bekreftelse på deltakelse fra kommunen. Denne dokumentasjonen leveres inn i førstelinje hvor den skannes og legges på sak, eller ettersendes til dokumentsenteret som så må knytte dokumentet til saken.

Dersom vi får informasjonen elektronisk ville det spare både oss og søker for unødvendig tidsbruk. Det vil bli mulig å få direkte elektronisk tilgang til følgende informasjon fra IMDi om gjennomført introduksjonsprogram:

- Om personen har gjennomført introduksjonsprogram (status), herunder introkategori
- Tidsrom for gjennomføring av introduksjonsprogram
- Om personen har fått innvilget permisjon og for hvilket tidsrom.

NIR-forskriften § 11 regulerer utlevering av opplysninger fra NIR til Utlendingsdirektoratet. Vi mener denne bør endres slik at IMDi gis

hjemmel til å utlevere informasjonen nevnt ovenfor, for eksempel ved et nytt fjerde ledd:

Direktoratet skal for behandling av søknader om familiegjenforening og permanent oppholdstillatelse overføre følgende opplysninger om introduksjonsprogrammet til UDB:

- a) om status på gjennomføring av introduksjonsprogram og tidsrom for gjennomføring
- b) introduksjonskategori
- c) innvilget permisjon og tidsrom for permisjonen

Videre mener vi at innhentingshjemmelen i utlendingsforskriftens § 17-7 b bokstav a heller ikke omfatter denne informasjonen. Vi ønsker derfor at bestemmelsen endres for å kunne innhente informasjon nevnt ovenfor. Utlendingsdirektoratet kan komme med konkrete forslag.

Tilknytningskravet, forslag til ny bestemmelse i utlendingsloven § 51 tredje ledd

Forslaget til nytt tredje ledd i utlendingsloven § 51 er ikke avgrenset til visse grupper. Det omfatter derfor som nevnt også tilfeller der referansepersonen har opphold som faglært, student og andre grunnlag i utlendingsloven kapittel 6. Det bør fremgå klart av bestemmelsen hvilke grupper den skal omfatte.

Utlendingsloven § 58 annet ledd

Bestemmelsen gjelder flyktninger og personer med vern etter utlendingsloven § 73, og ikke de som søker familieinnvandringstillatelse med disse. Vi antar det beror på en feilslutning at bestemmelsen foreslås opphevet. Det vil ellers innebære at disse gruppene skal vurderes etter utlendingsforskriften § 10-7.

Mulige effekter for mottaksarbeidet – økonomiske og administrative effekter for andre områder

Vi viser til våre merknader i innledningen av kapitlet om utilsiktede konsekvenser. Dersom en konsekvens av bestemmelsen blir at flere familier søker asyl på eget grunnlag vil det isolert sett bety at behovet for mottaksplasser øker for denne gruppen, selv om det forventes en nedgang i ankomster generelt.

Dersom flere familier skal innkvarteres i mottak, øker andelen barn og unge. Innkvarteringsløsninger som er tilrettelagt for familier kan være kostnadsdrivende. Dette henger sammen med at barnefamilier gjerne har større behov for trygghet, skjerming og tilrettelegging enn enslige menn, og at andelen bortfallsplasser² kan øke.

² Bortfallsplasser er plasser som ikke er mulige å bruke på grunn av individuelle hensyn; for eksempel vil det være en bortfallsplass dersom en familie på tre personer plasseres i et firemannsrom.

Kapittel 8. Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

Departementet foreslår å innføre skjerpede krav for å få permanent oppholdstillatelse. Endringene består i å heve botidskravet fra tre til fem år, å innføre krav om bestått prøve i norsk og samfunnskunnskap samtidig som personer mellom 55-67 år får plikter etter introduksjonsloven, å innføre adgang til å avslå søknad om permanent oppholdstillatelse dersom det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, samt at det foreslås krav til selvforsørgelse som vilkår for permanent oppholdstillatelse. UDI har følgende merknader til de foreslåtte endringene:

Hevet botidskrav

Forslag om økt botidskrav for å oppnå permanent oppholdstillatelse har tidligere vært på høring, jf. departementets høringsbrev med vedlegg av 27. mars 2015. Vi viser til UDIs høringsvar av 13. mai i fjor for UDIs merknader til dette. UDI gjør oppmerksom på at det i forbindelse med endringen i botidskravet også bør foretas tilpasninger i utlendingsforskriften § 11-1 som gjelder personer som har kollektiv beskyttelse.

Bestått prøve i norsk og samfunnskunnskap, samt endringer i introduksjonsloven

UDI mener at heving av kravet i introduksjonsloven til også å omfatte personer mellom 55 og 67 år gir bedre sammenheng med reglene i statsborgerregelverket.

Følgende tall gir et bilde av hvor stort omfang endringen vil ha for kommunene som skal gjennomføre prøvene for denne gruppen: 326 personer mellom 55 og 67 år fikk førstegangstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse i 2015. I 2014 var tallet om lag det samme. Det økte antallet årlig som vil falle inn under ordningen er altså lavt. I tillegg har vi registrert 315 personer i denne aldersgruppen som i 2015 fikk fornyet sin tillatelse, det vil si personer som ennå ikke har fått permanent oppholdstillatelse og som i en overgangsfase også vil falle inn under ordningen.

Innføring av krav om å beherske et minimum av norsk muntlig og å ha bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, medfører et behov for å få overført disse opplysningene fra Nasjonalt introduksjonsregister. I høring av 24. oktober 2014 om forslag til endringer i statsborgerloven er det allerede foreslått endringer i Forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (NIR-forskriften) § 11 tredje ledd om utlevering av opplysninger i saker om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Etter endringen vil UDI få tilstrekkelige opplysninger fra NIR til å kunne iverksette kravet om bestått prøve i norsk og samfunnskunnskap. Vi har forstått det slik at endringen skal tre i kraft 1. juli i år.

Videre bør vår innhentingshjemmel i utlendingsforskriften § 17-7b bokstav b endres slik at den viser til at vi kan innhente opplysninger om gjennomført pliktig opplæring i samfunnskunnskap og resultat av prøver i norsk muntlig og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

De nye vilkårene om beståtte prøver i norsk muntlig og samfunnskunnskap i utlendingsforskriften § 62 første ledd bokstav d og e, krever forskriftsbestemmelser om hvem som er unntatt fra kravene om beståtte prøver. Videre bør det fremgå av forskriften hvem som er unntatt fra kravet om gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I høring av 19. september 2012 foreslo Justis- og beredskapsdepartementet endring i utlendingsforskriften § 11-4, slik at Utlendingsdirektoratet gis kompetanse til å gjøre unntak fra kravet om at utlendingen må ha gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven for å kunne få permanent oppholdstillatelse. Hensikten var å effektivisere saksbehandlingen. UDI var i høringsuttalelse av 10. desember 2012 positiv til den foreslåtte endringen. Med de foreslåtte endringene i regelverket som nå er på høring, ser vi ikke lenger at det er hensiktsmessig å ha unntaksadgang i alle tilfeller som nevnt i høringen av 2012, ettersom dette vil komplisere regelverket. Vi mener imidlertid det bør være unntak fra kravet om gjennomført norskopplæring i tilfeller hvor søkeren har bestått norskprøve eller avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve. Dette er en vurdering vi allerede foretar i saker etter statsborgerloven, og vurderingen gir ikke rom for skjønn. Vi vil da ikke måtte henvise disse søkerne til kommunen for å få fritak fra kravet om norskopplæring etter introduksjonsloven før vedtak om permanent oppholdstillatelse.

En slik unntaksadgang vil effektivisere saksbehandlingen og legge til rette for bedre brukerservice i disse sakene. Det samme gjelder unntak fra gjennomført opplæring i samfunnskunnskap på grunn av at søkeren har bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

Det bør ellers framgå av forarbeidene og ikrafttredelsesrundskriv at kravet om å beherske et minimum av norsk muntlig og å ha bestått prøve i samfunnskunnskap kun gjelder de som har hatt plikt til å avlegge de avsluttende prøvene. De avsluttende prøvene er obligatoriske for alle som har fått et vedtak om opphold etter 1. september 2013 og som da fikk rett og plikt til, eller bare plikt til opplæring etter introduksjonsloven.

På bakgrunn av ovennevnte, fremmer vi følgende forslag til utforming av forskriftsbestemmelsene:

§ 11-9 Kravet om gjennomført opplæring i norsk og om å beherske et minimum av norsk muntlig

Kravet i loven § 62 første ledd bokstav d om å beherske et minimum av norsk muntlig er oppfylt dersom

- a) søkeren har bestått muntlig avsluttende prøve i norsk på nivå A1 eller høyere,
- b) har bestått norskprøve med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve, eller
- c) er fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøve i norsk muntlig eller er fritatt fra plikten til gjennomført norskopplæring etter introduksjonsloven

Kravet om gjennomført norskopplæring gjelder ikke dersom utlendingen dokumenterer

- a) å ha bestått norskprøve eller avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve eller
- b) å være fritatt fra plikten til gjennomført norskopplæring etter introduksjonsloven

§ 11-10 Kravet om gjennomført opplæring i samfunnskunnskap og å ha bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap

Kravet i loven § 62 første ledd bokstav e om gjennomført opplæring i samfunnskunnskap gjelder ikke dersom utlendingen dokumenterer

- a) å ha bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven
- b) å være fritatt fra plikten til gjennomført opplæring i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven

Kravet om å ha bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap gjelder ikke dersom utlendingen dokumenterer å være fritatt fra kravet etter introduksjonsloven.

Krav til selvforsørgelse

Departementet foreslår å innføre vilkår om selvforsørgelse de siste tre år for å få permanent oppholdstillatelse. Det nærmere innholdet i dette kravet er ment å fastsettes i forskrift, men det vises til at det bør tas utgangspunkt i dagens regler om underholds krav i utlendingsforskriften §§ 10-7 flg.

- *Hva som skal ligge i kravet til selvforsørgelse*

UDI er opptatt av at nye vilkår knyttet til selvforsørgelse utformes slik at de i størst mulig grad blir lette å praktisere. Samtidig må kravet utformes slik at søkere som reelt sett er selvforsørget har mulighet til å oppfylle vilkåret. Dette setter noen begrensninger for hvor enkelt vilkåret kan utformes.

Videre er det en forutsetning for en mest mulig effektiv vurdering av nye vilkår knyttet til selvforsørgelse at vilkår knyttet til kravet utformes slik at det er mulig å innhente de nødvendige opplysningene elektronisk via e-samhandling. Vilråene bør inntas i forskrift.

Det er flere forhold som bør tas med i vurderingen ved utformingen av hva som skal anses som selvforsørgelse:

- I familieinnvandringsaker må det tas stilling til hvorvidt selvforsørgelseskravet skal gjelde for én eller for begge ektefellene/samboerne/partnerne, og hva som skal gjelde for barna. Det kan for eksempel virke urimelig om kravet til underhold var oppfylt i den midlertidige tillatelsen (ved referansens inntekt), mens dette ikke anses tilstrekkelig til at ektefellen er selvforsørget i forhold til bestemmelsen om permanent oppholdstillatelse.
- I saker som gjelder familieinnvandring med arbeidsinnvandrere, kan et selvstendig krav til selvforsørgelse for ektefellen begrense tilretteleggingen for faglært arbeidsinnvandring til Norge.
- For søkere som har hatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag uten krav til selvforsørgelse, bør det ses hen til andre satser som anses som tilstrekkelig for å være selvforsørget, for eksempel i kravet om underhold som stilles ved førstegangs søknad i andre saker enn familieinnvandring, jf. utf § 10-7. Alternativt kan det tas utgangspunkt i andre lavere satser, som minste pensjonsnivå for enslige pensjonister. Det er da større sannsynlighet for at flere vil ha en reell mulighet til å oppfylle kravet om selvforsørgelse.
- Det må tas stilling til hvilke ytelser som skal være med i beregningen av kravet til selvforsørgelse. Her kan det tas utgangspunkt i utf §§ 10-7 flg. Dersom ytelser etter introduksjonsprogrammet skal medregnes i kravet om selvforsørgelse, har vi behov for en endring i NIR-forskriften § 11, som per i dag ikke hjemler utlevering av slike opplysninger til UDI. Vi viser til forslag til nytt fjerde ledd i NIR-forskriften § 11, under punkt 7.6.4.
- Det må tas stilling til hvilke sosiale ytelser søkeren eventuelt kan ha mottatt og likevel oppfylle kravet til selvforsørgelse.

- *Unntak fra kravet til selvforsørgelse*

Departementet ber om innspill til hvilke unntaksmuligheter som bør innføres. For å unngå urimelige utslag i enkeltsaker, mener UDI det er ønskelig at det gis en generell mulighet for å gjøre unntak der det er åpenbart at vedkommende kan forsørge seg selv, selv om for eksempel inntektskravet ikke er oppfylt for alle år. Videre mener vi det bør være en adgang til å gjøre unntak for tilfeller der det er særlige rimelighetsgrunner som tilsier at søknaden om permanent oppholdstillatelse bør innvilges selv om kravet om selvforsørgelse ikke er oppfylt. Videre mener vi det bør oppstilles unntak fra selvforsørgelseskravet for noen grupper, for eksempel for:

- Barn (det bør i så fall vurderes om barna skal kunne oppfylle kravet til permanent oppholdstillatelse dersom en eller begge foreldrene ikke gjør det). Unntak bør også omfatte barn i fosterhjem.
- Personer som er varige uføre, både de med rett til trygd og de uten slike rettigheter.
- Personer over 67 år.
- Det bør vurderes å gjøre unntak for personer som er under utdanning siden det i innledningen til kapittelet om selvforsørgelse i høringsnotatet vises til at det har «[...]stor betydning for integrering at utlendingslovens regler oppmuntrer til å ta utdanning og søke arbeid, [...]». Unntak bør i så fall gjelde uavhengig av om søkeren har mottatt stipend og utdanningslån i perioden. Det bør videre vurderes hvilke krav som eventuelt skal stilles til progresjon i studiene.
- Familiegjenforente med søkere som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven kap. 3.
- Forslaget vil kunne få konsekvenser for personer som får tillatelse etter lovens § 53 på grunn av at de er blitt mishandlet under samlivet og for eksempel har blitt nektet å ta arbeid av ektefellen. Det bør vurderes om det skal gjøre unntak for denne gruppen.

Dersom introduksjonsstønad og introduksjonsprogram skal regnes med som inntekt etter kravet om selvforsørgelse, har vi behov for en endring i utlendingsforskriften § 17-7b bokstav a. Det må da fremgå av utf § 17-7b bokstav a, at disse opplysningene også kan innhentes i saker om permanent oppholdstillatelse. Opplysninger om introduksjonsstønad kan i dag ikke innhentes elektronisk. Elektronisk utlevering av opplysninger om gjennomført introduksjonsprogram fra NIR til UDB er imidlertid under utvikling.

- *Konsekvenser av forslaget*

Det ikke er ikke presisert hva som ligger i kravet til selvforsørgelse. Det er derfor vanskelig å vurdere hvilke konsekvenser forslaget vil få. Vi forventer imidlertid at vilkåret vil føre til at endel som har kommet som asylsøkere og deres familiemedlemmer vil måtte bruke lengre tid enn fem år på å oppfylle kravet til permanent oppholdstillatelse (forutsatt at botidskravet heves).

På grunn av de store asylankomstene den siste tiden, vil det trolig ta lengre tid før personer blir bosatt i en kommune. Etter dagens ordning begynner ikke utlendingene på introduksjonsordningen før etter bosetting. Introduksjonsordningen tar to år. Etter reglene om underholds krav i familieinnvandrings saker teller introduksjonsstønaden med i beregningen, men den er ikke tilstrekkelig til å fylle inntektskravet. Mange innvandrere med opphold som flyktning eller på humanitært grunnlag, samt deres ektefeller, kommer av ulike grunner ikke i lønnet arbeid før etter flere år. Med dagens arbeidsmarked og store ankomster av personer med lav

utdanning og manglende språkkompetanse, er det sannsynlig at dette fortsatt vil være tilfelle for mange i årene som kommer.

Mulighet til å avslå på grunn av innvandringsregulerende hensyn

Departementet foreslår å innføre et nytt annet ledd som gir hjemmel til å avslå en søknad om permanent oppholdstillatelse dersom det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn. Forslaget er behandlet under kapittel 6.3.5 om ny § 28 b om midlertidig beskyttelse, men gjelder permanent oppholdstillatelse og behandles derfor under kapittel 8. I det videre arbeidet bør departementet flytte omtalen av denne til kapittel 8. Forslaget er ikke omtalt eller begrunnet nærmere, noe vi mener bør gjøres i proposisjonen.

UDI mener at det er viktig å avklare hvilke tilfeller som er ment å omfattes av «tungtveiende innvandringsregulerende hensyn». I lovforslaget sies det at dette omfatter blant annet «[...]manglende bidrag til avklaring av egen identitet, unnløst av å fremskaffe reisedokumenter når det har hindret retur, eller at beskyttelsesbehovet skyldes søkerens egne handlinger etter at søkeren forlot hjemlandet, og det hovedsakelige formålet med disse handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse.».

Kravet om at søkere skal ha medvirket til å avklare sin identitet er foreslått å gjelde for alle som ennå ikke har permanent oppholdstillatelse. Dette innebærer at UDI i saker om permanent oppholdstillatelse må foreta en ny vurdering av om det kan forventes at søkeren fremlegger pass eller på annen måte bidrar til å avklare sin identitet. Et slikt vilkår kan være særlig vanskelig å vurdere og vil utgjøre betydelig merarbeid i saker hvor søkeren er gitt beskyttelse etter dagens § 28 første ledd bokstav b eller § 28 sjette ledd, samt dagens § 28 første ledd bokstav a der søkeren ikke er forfulgt av hjemlandets myndigheter. Vi viser i den forbindelse til at det i 2014 ble gitt i overkant av 1 000 permanente oppholdstillatelser til personer med tidligere oppholdstillatelse etter § 28 første ledd bokstav b eller § 28 sjette ledd (henholdsvis 708 til personer med tidligere oppholdstillatelse etter § 28 første ledd bokstav b og 317 til personer med tidligere tillatelse etter § 28 sjette ledd). Våre registreringer viser at det ble fremlagt pass i under 10 prosent av disse sakene.

For UDI er det vanskelig å se hvilke situasjoner «unnløst av å fremskaffe reisedokumenter når det har hindret retur» gjelder, men antar det kan være tilfelle der søker først har fått avslag og ikke blitt returnert på grunn av manglende reisedokumenter, og senere fått en tillatelse av humanitære grunner til tross for at reisedokumenter ikke er fremlagt. Siden det som utgangspunkt er krav om å fremlegge ID-dokumenter for å få tillatelse etter lovens § 38, vil det neppe være mange aktuelle saker gitt etter denne bestemmelsen. Vi ser likevel at det kan være aktuelt der tillatelser er gitt på grunn av lengeværende barn. Vi ber departementet om å klargjøre dette i forarbeidene eller presisere det i selve bestemmelsen. Det bør også sies noe om hvorfor det skal være avgjørende at manglende fremleggelse av ID-dokumenter skal ha hindret retur og dette ikke skal

gjelde generelt. For øvrig vil det kunne være personer i denne gruppen som også faller inn under «manglende bidrag til avklaring av egen identitet», fordi manglende fremleggelse av reisedokument gjør at vi ikke kan anse at søkeren har bidratt tilstrekkelig til å avklare sin egen identitet.

Etter forslaget kan det også være tungtveiende innvandringsregulerende hensyn at beskyttelsesbehovet skyldes søkerens egne handlinger etter at søkeren forlot hjemlandet, og at det hovedsakelige formålet med handlingen har vært å oppnå oppholdstillatelse. Etter UDIs vurdering vil et slikt kriterium for avslag være svært vanskelig og ressurskrevende å praktisere. Det vil generelt være svært vanskelig å vurdere hvorvidt formålet med handlingene var å få tillatelse, og enda vanskeligere vil det være å avdekke dette flere år i ettertid. Det vil derfor være en forutsetning for å praktisere dette vilkåret at forholdet går fram av førstegangstillatelsen, noe som innebærer at det vil bli få eller ingen avslag på dette grunnlaget i en overgangsperiode. For de tilfellene det framkommer nye opplysninger i ettertid som belyser utlendingens hensikt med handlingen, vil det for øvrig være mer aktuelt å vurdere tilbakekall.

Dersom formålet med handlingen var kjent da tillatelsen ble gitt, vil det videre være lite sammenheng i regelverket dersom utlendingen likevel får en midlertidig tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, samtidig som den samme handlingen vil forhindre vedkommende i å få permanent oppholdstillatelse når dette skal vurderes.

For å oppsummere kan vi si at det er lite hensiktsmessig å ha en bestemmelse om at permanent oppholdstillatelse kan avslås i tilfeller som foreslått. Det vil altså gjelde saker der den fremtidige avslagsgrunnen er kjent på tidspunktet for innvilgelse av førstegangs oppholdstillatelse, og søkeren heller ikke kan foreta seg noe for å rette opp i det som har skjedd. Vi mener det i slike tilfeller kan være mer hensiktsmessig å for eksempel kreve en tilleggstid før permanent oppholdstillatelse kan innvilges, og at søkeren gjøres kjent med denne tilleggstiden i forbindelse med innvilgelse av den midlertidige tillatelsen. Det er ved førstegangstillatelsen utlendingsmyndighetene er nærmest opplysningene som gir grunnlag for å vurdere om det bør kreves lengre botid. Man unngår dermed at utlendingsmyndighetene må vurdere det samme forholdet mer enn én gang. I tillegg til å kreve mindre ressurser vil en slik løsning gi bedre forutberegnelighet for søkeren. Vi unngår også å måtte veilede søkere som ønsker å få klarlagt hva som vil gjelde i deres sak.

Dersom det er andre tilfeller enn de som er nevnt i utkastet til lovtekst som skal omfattes av «tungtveiende innvandringspolitiske hensyn», bør dette framgå av forarbeidene. Vi tenker her særlig på departementets rundskriv GI-08/2015 *Utlendinger som har rett til internasjonal beskyttelse, men som tidligere har hatt oppholdstillatelse under falsk identitet*, hvor departementet viser til at de vil vurdere en forskriftsbestemmelse om tilleggstid for permanent oppholdstillatelse i saker hvor utlendingen har

hatt tillatelse med falsk identitet, og ved andre grove brudd på utlendingsloven.

For øvrig viser vi til merknadene til ny § 7-3a om identitetsvurdering i beskyttelsessaker under punkt 6.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Siden innføringen av skjerpede krav vil føre til flere avslag, vil det føre til at flere saker må fornyes jevnlig. I tillegg vil særlig kravet til selvforsørgelse og muligheten for å avslå på grunn av innvandringsregulerende hensyn være krevende å vurdere, og dermed føre til lengre tidsbruk i hver sak.

Det må også antas at det vil føre til flere tvilssaker, slik at flere saker blir sendt over fra politiet til UDI. Politiet mottar i dag rundt 20 000 søknader om permanent oppholdstillatelser årlig. Av disse sendes rundt 20 prosent til UDI for behandling. Med endringene som er foreslått i vilkårene for rett til permanent oppholdstillatelser anser vi at det er sannsynlig antall saker som mottas til behandling i UDI vil øke til over 50 prosent av de innkomne sakene. Dette vil innebære at UDI får en langt høyere andel av søknadene til behandling.

Det må også påregnes økte ressurser til opplæring av utlendingsforvaltningen samt til veiledning av søkere og andre brukere.

Når det gjelder forslaget til økt botidskrav er det i foreliggende høring ikke foreslått endringer i bestemmelsene vedrørende tillatelsers varighet. Det er derfor ikke mulig å vurdere hvilke økonomiske og administrative kostnader botidskravet vil få for utlendingsmyndighetene. Dersom dagens regler om tillatelsenes varighet forblir uendret, vil forslaget til hevet botidskrav få betydelige økonomiske konsekvenser, da antall fornyelser vil øke betraktelig. Vi viser til tidligere beregninger som UDI har foretatt for departementet om dette.

Kravet om selvforsørgelse er en stor materiell endring som vil kreve omlegging av saksbehandlingsrutiner og bruk av saksbehandlingsverktøy. Utformes kravet slik at man kan benytte seg av allerede eksisterende elektroniske løsninger for innhenting av opplysninger om inntekt m.m, vil dette redusere kostnader til systemutvikling.

Utover dette vil det stort sett kun være behov for endringer i tekster, regelmotor og juridisk kodeverk. Dette er endringer forvaltningen gjør selv. For at endringene skal bli levert i tide, vil vi imidlertid ha behov for å kjenne til de endelige endringene i lov og forskrift senest to måneder før endringen skal tre i kraft.

Overgangsreglene vil være en kompliserende faktor i saksbehandlingen og i bruken av fagsystemene. Vi anbefaler derfor at overgangsregler for endret botidskrav og overgangsregler for selvforsørgelse foreslått i denne høringen samordnes slik at endringene trer i kraft samtidig.

Kapittel 9. Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d og som ikke er gitt utreisefrist

Departementet foreslår å innføre en adgang til utvisning av utlendinger som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d, og som ikke er gitt utreisefrist. Bestemmelsen foreslås inntatt som ny bokstav f i utlendingsloven § 66 første ledd.

Departementet begrunner forslaget med at det vil bidra til at færre personer uten reelt beskyttelsesbehov søker asyl i Norge og at forslaget gjennomfører forpliktelsene etter returdirektivet artikkel 11. nr. 1 første ledd bokstav a.

Hovedregelen etter returdirektivet er at utlending i forbindelse med et returvedtak skal gis en utreisefrist på mellom 7 og 30 dager. Returdirektivets art. 11 nr. 1 bokstav a vil i utgangspunktet innebære en plikt for medlemsstatene til å fatte vedtak om innreiseforbud der det ikke gis utreisefrist.

Grunner for ikke å gi utreisefrist er uttømmende opplistet i returdirektivet art. 7 nr. 4:

- 1) Det foreligger fare for unndragelse
- 2) Søknaden om lovlig opphold er avslått som åpenbart grunnløs eller falsk
- 3) Vedkommende er en fare for offentlig orden eller sikkerhet.

Punkt 2) gjelder i prinsippet alle typer søknader om opphold, og ikke kun søknad om beskyttelse. Hvilke vedtak som kan defineres som «åpenbart grunnløs» synes derfor å være videre etter returdirektivet enn det som har vært praksis i norsk rett.

Returdirektivet art. 7, nr. 4 er gjennomført i norsk utlendingslov ved bestemmelsene i § 90 femte ledd bokstav a til c. Departementet presiserer øverst på s. 85 i høringsnotatet, at utlendingsloven § 90 femte ledd må forstås med de begrensninger som følger av returdirektivets art 7. nr. 4 (gjengitt som punkt 1 til 3 ovenfor). Vi forstår forslaget slik at dersom søknaden er nektet realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 bokstav a «har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land», eller bokstav d «har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt», så er dette grunner som kan tilsi at søknaden vurderes som åpenbart grunnløs jf. utlendingsloven § 90 femte ledd bokstav b, jf. returdirektivet art. 7 nr. 4, slik at utreisefrist kan unntas på dette grunnlag. Dette er imidlertid ikke selvforklarende når man leser forslag til lovtekst, da det kan tenkes tilfeller som faller inn under § 32 første ledd bokstav a eller d, som ikke kan karakteriseres som «åpenbart grunnløs». I forarbeidene til den seneste lovendringen i

utlendingsloven § 90 femte ledd bokstav d, Prop.16L (2015-2016) s.20, skriver departementet følgende:

«Utlendingsloven § 90 femte ledd slår fast at det normalt skal settes en utreisefrist på mellom sju og tretti dager, men at det kan gjøres unntak i nærmere bestemte tilfeller. Unntakene omfatter blant annet tilfeller hvor søknaden ikke realitetsbehandles i medhold av Dublin-forordningen (§ 32 første ledd bokstav d) og tilfeller hvor en søknad «er avslått som åpenbart grunnløs»(bokstav b). Det må anses som uklart om formuleringen i bokstav b omfatter nektelse av realitetsbehandling etter § 32 første ledd bokstav a og d. Departementet foreslår derfor at bokstav d endres slik at den omfatter hele § 32 første ledd, inkludert bokstav a og d, ikke bare bokstav d. Etter departementets syn hører tilfeller som nevnt i § 32 første ledd bokstav a og d naturlig hjemme blant de øvrige unntakene. I lys av at disse bestemmelsene i større grad skal anvendes, er det også et praktisk behov for en slik regel. Departementet foreslår følgelig at det at en søknad er nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav a eller d, skal være omfattet av unntakstilfellene i § 90 femte ledd. Det kan da settes en kortere utreisefrist eller ingen frist i det hele tatt.»

Forholdet til returdirektivet og vilkårene for å unnlate å sette utreisefrist i art. 7 nr. 4, drøftes ikke nærmere i Prop.16L (2015-2016). Vi mener det er behov for at departementet klargjør hvorvidt situasjoner som nevnt i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d, kan vurderes som åpenbart grunnløse i medhold av utlendingsloven § 90 femte ledd bokstav b, og returdirektivet art. 7 nr. 4. ved vurdering av hvorvidt det skal gis utreisefrist eller ikke. Hvis ja, mener vi at det allerede foreligger hjemmel for å unnlate å sette utreisefrist direkte etter utlendingsloven § 90 femte ledd bokstav b, og at vi har utvisningshjemmel i § 66 2 ledd bokstav b. Lovteknisk fremstår dette som en enklere fremgangsmåte, da forslaget legger opp til å først gå via § 90 femte ledd d, jf. bokstav § 90 femte ledd bokstav b, jf. § 66 første ledd bokstav f.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Ny hjemmel for utvisning i utlendingsloven § 66 første ledd bokstav f vil føre til en økning i antall utvisningssaker.

Kapittel 10. Endringer i saksbehandlingsregler mv.

Departementet foreslår følgende endringer i saksbehandlingsreglene:

- redusert klagefrist for asylsøkere som åpenbart ikke har beskyttelsesbehov
- redusert rett til fritt rettsråd i saker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og c
- begrenset adgang til utsatt iverksetting i saker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a, c og d.

10.2 Redusert klagefrist i åpenbart grunnløse saker

Departementet foreslår å innføre en ny bestemmelse i utlendingsloven § 94a, som gjør unntak fra forvaltningsloven § 29 om klagefrist. Unntaket skal gjelde for asylsøkere som åpenbart ikke har beskyttelsesbehov. Forslaget er begrenset til asylsaker som blir realitetsbehandlet og hvor det er åpenbart at vilkårene i utlendingsloven §§ 28-28c eller 73 ikke er oppfylt. Saker som behandles etter utlendingsloven § 32 er ikke omfattet av forslaget.

Departementet foreslår at klagefristen i slike åpenbart grunnløse saker settes til én uke fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til parten. Formålet med å redusere klagefristen i disse sakene er å fremskynde og effektivisere saksbehandlingsprosessen i UDI og UNE, slik at det kan foreligge et endelig vedtak på et tidligere tidspunkt.

UDI er usikker på hvilken gevinst forslaget vil ha og om endringen faktisk vil fremskynde og effektivisere saksbehandlingsprosessen. Vi viser i den forbindelse til at søkere i åpenbart grunnløse saker som hovedregel ikke gis utsatt iverksetting, jf. utlendingsloven § 90 fjerde ledd bokstav c og § 90 femte ledd bokstav b. En konsekvens av dette er at søkeren ikke har adgang til å oppholde seg i Norge under klagesaksbehandlingen. Et av hovedmålene for asylkjeden er raskere retur, og UDI og UNE prioriterer derfor klagesaker hvor søkeren gis utsatt iverksetting og oppholder seg i Norge under klagesaksbehandlingen. Dette innebærer at klager i åpenbart grunnløse saker, hvor personen skal forlate Norge før klagen er endelig avgjort, blir nedprioritert i UDI og UNE. En kortere klagefrist i åpenbart grunnløse saker vil i utgangspunktet ikke endre UDIs prioriteringer. Vi vil fortsatt prioritere å behandle klagesaker til personer som fortsatt oppholder seg i Norge, fremfor klagesaker i åpenbart grunnløse saker hvor klager allerede har forlatt Norge. Den foreslåtte endringen vil derfor ikke nødvendigvis føre til at klagesaksbehandlingen blir fremskyndet og mer effektiv.

10.3 Redusert rett til fritt rettsråd

Departementet foreslår å fjerne retten til fritt rettsråd uten behovsprøving i avvisningssaker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og c. Alternativene omfatter søknader om beskyttelse som avslås uten realitetsbehandling fordi søkeren kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet (bokstav b) eller kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten (bokstav c).

Endringen er begrunnet i behovet for å effektivisere saksbehandlingen i avvisningssaker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og c, og ut fra et ønske om å samordne reglene om fritt rettsråd for de ulike alternativene i § 32 første ledd.

Departementet viser til at utlendingen fremdeles har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig i henhold til forvaltningsloven § 12, og vil

kunne søke om fritt rettsråd etter behovsprøving i medhold av rettshjelplovens regler om uprioriterte saker.

Behov for endringer i rettshjelploven på grunn av prosesskravene i Dublin III-forordningen

Dublin III-forordningen gjelder som norsk lov og inneholder prosessregler, herunder regler om rettshjelp, for saker som behandles i henhold til forordningen. Medlemsstatene skal sikre at søkeren har tilgang til juridisk bistand (artikkel 27 nr. 5) og skal etter anmodning gi denne bistanden vederlagsfritt hvis søkeren ikke har råd til å betale selv (artikkel 27 nr. 6 første avsnitt).

De foreslåtte endringene i utlendingsloven § 92 og utlendingsforskriften § 17-18 innebærer at saker hvor søkeren skal overføres til et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet (heretter kalt Dublin-saker) ikke lenger blir omfattet av rettshjelplovens regler om fritt rettsråd i prioriterte saker uten økonomisk behovsprøving, jf. § 11 første ledd nr. 1. Departementets forslag innebærer at Dublin-saker blir omfattet av rettshjelplovens regler om fritt rettshjelp i uprioriterte saker etter økonomisk behovsprøving, jf. § 11 tredje ledd.

I uprioriterte saker kan det unntaksvis gis fritt rettsråd dersom søkeren har formue og inntekt under de gjeldende inntekts- og formuesgrensene fastsatt av departementet i rettshjelpsforskriften § 1-1. Bestemmelsen i § 11 tredje ledd innebærer en betydelig innsnevring i adgangen til å innvilge fritt rettsråd i andre saker enn de som er positivt nevnt i § 11 første og annet ledd (prioriterte saker). Utgangspunktet er at det som regel ikke skal gis fritt rettsråd i uprioriterte saker, med mindre saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Det skal med andre ord foretas en skjønnsmessig vurdering av om det er nødvendig og rimelig å gi fritt rettsråd. Dagens praksis i utlendingssaker som ikke faller inn under § 11 første ledd nr. 1 er restriktiv, jf. Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-12/2005 om fritt rettsråd.

UDI mener derfor at departementets forslag ikke gir noen garanti for at en søknad om fritt rettsråd i Dublin-saker automatisk blir innvilget hvis søkeren oppfyller de økonomiske vilkårene. Følgelig kan det stilles spørsmål om endringsforslagene er i strid med Dublin III-forordningen artikkel 27 nr. 6 som fastslår at søkere som ikke har råd til å betale selv skal få juridisk bistand vederlagsfritt. Etter UDIs vurdering gir bestemmelsen i Dublin III-forordningen ikke adgang til å oppstille ytterligere vilkår for innvilgelse av fritt rettsråd, slik det gjøres ved anvendelsen av rettshjelploven § 11 tredje ledd.

Departementet bør derfor vurdere om det er behov for å endre rettshjelploven slik at Dublin-saker kan bli omfattet av reglene om prioriterte saker etter behovsprøving, jf. § 11 annet ledd. I saker som omfattes av denne bestemmelsen og hvor søkeren oppfyller de økonomiske vilkårene, gis det fritt rettsråd etter gjeldende stykkpris uten

at det foretas en nærmere rimelighetsvurdering. Etter vår vurdering vil dermed regelen i § 11 annet ledd oppfylle kravene til fritt rettsråd som oppstilles i Dublin III-forordningen artikkel 27 nr. 6 første avsnitt.

UDI gjør videre oppmerksom på at Dublin III-forordningen artikkel 27 nr. 6 tredje avsnitt fastslår at søkeren skal ha mulighet til å påklage et vedtak om avslag på fritt rettsråd til en domstol eller et domstollignende organ, med mindre vedtaket ble fattet av en domstol eller et domstollignende organ. Søknad om fritt rettsråd etter rettshjelploven § 11 tredje ledd avgjøres alltid av fylkesmannen, jf. rettshjelpsforskriften § 3-1. Justis- og beredskapsdepartementet er klageinstans for alle vedtak som ikke er truffet av en domstol, jf. rettshjelploven §§ 26 og 27. Departementet har delegert denne kompetansen til Statens sivilrettsforvaltning, jf. departementets rundskriv G-06/2006. UDI mener at klagereglene i rettshjelploven ikke tilfredsstiller prosesskravene som oppstilles i Dublin III-forordningen artikkel 27 nr. 6 tredje avsnitt. Departementet bør derfor vurdere om det er hensiktsmessig å fjerne retten til fritt rettsråd uten behovsprøving i Dublin-saker.

Behov for endringer i asylsaksgangen for uprioriterte saker – administrative og økonomiske konsekvenser av forslaget

Etter gjeldende rett har søkere i Dublin-saker og saker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav c rett til fritt rettsråd uten økonomisk behovsprøving fra det tidspunktet UDI har fattet vedtak i saken. Departementet har opprettet en advokatordning for å bistå utlendinger i blant annet søknader om beskyttelse i henhold til utlendingsforskriften § 17-20 annet ledd. Advokatordningen skal sikre at asylsøkere får den juridiske bistanden og veiledningen de har krav på, og at tildelingen av advokater skjer på en ryddig og effektiv måte.

UDI forvalter advokattildelingen og tilbyr søkeren advokat gjennom advokatordningen, jf. utlendingsforskriften § 17-20 tredje ledd. Advokatordningen inkluderer fem regionale advokatlister og en advokatvaktordning. I Dublin-saker og andre hastesaker får søkeren vanligvis tildelt advokat fra advokatvaktordningen.

Advokatene i vaktordningen

- er tilgjengelige for tildeling av saker innenfor tidsrommet de er satt opp på vakt (faste vakter varer fra klokken 09.00 til 19.00)
- forutsettes å ta saker med kortere frister, i betydningen av at frist for begjæring om utsatt iverksetting settes kortere enn klagefristen på tre uker (fristen for å begjære utsatt iverksetting i Dublin-saker er 48 timer)
- er tilknyttet eDialog (UDIs løsning for sikker elektronisk kommunikasjon)
- skal forkynne vedtaket om avslag på søknad om beskyttelse til søkeren om nødvendig via tolk (søkeren er formelt underrettet om vedtaket fra det tidspunktet advokaten har mottatt vedtaket og saksdokumentene, jf. forvaltningsloven § 12 tredje ledd, jf. § 27)

- skal informere søkeren om klageretten, klagefristen og fristen for begjæring om utsatt iverksetting
- skal bistå søkeren i en eventuell klagesak

Det er en forutsetning for advokatorordningen, herunder advokatvaktlisten at advokaten selv kan innvilge fritt rettsråd og be om å få refundert sine utgifter fra fylkesmannen i henhold til reglene i rettshjelpsforskriften og stykkprisforskriften. Advokaten har imidlertid kun adgang til selv å innvilge fritt rettsråd i saker som omfattes av rettshjelploven § 11 første og annet ledd (dvs. i prioriterte saker), jf. rettshjelpsforskriften § 3-2. I uprioriterte saker avgjøres søknad om fritt rettsråd alltid av fylkesmannen, jf. forskriften § 3-1.

Departementets forslag om å fjerne retten til fritt rettsråd uten behovsprøving i alle saker etter utlendingsloven § 32 innebærer at advokaten ikke lenger har noen garanti for å få refundert sine utgifter i Dublin-saker og andre saker etter utlendingsloven § 32. En konsekvens av dette er at UDI ikke lenger kan tildele advokat fra advokatorordningen i slike saker.

UDI mener at de foreslåtte endringene vil medføre at saksbehandlingen i slike saker blir mindre effektiv, fordi den nye saksgangen vil involvere flere aktører enn i dag og føre til lengre saksbehandlingstid og økt oppholdstid i mottak.

For det første kan UDI ikke lenger underrette advokaten elektronisk (gjennom eDialog) om vedtaket og pålegge ham/henne å forkynne det til søkeren ved hjelp av tolk. Endringene innebærer at utlendingsforvaltningen selv må skaffe tolk, få tak i søkeren, underrette vedkommende om vedtaket og informere om klageretten og klagefristen. Denne prosessen vil være mer ressurskrevende og mindre effektiv enn i dag. Det er også uklart om oppgaven skal gjøres av PU, som allerede i dag har ansvar for underretting om vedtak i beskyttelsessaker hvor søkeren ikke ønsker å la seg representere ved advokat, jf. retningslinjene i UDIs rundskriv RS 2010-158 om saksgang i asylsaker.

For det andre har søkeren rett til å la seg bistå av advokat på alle trinn i saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 12. Dette innebærer at søkeren ved underretting om vedtak også skal gis informasjon om retten til advokatbistand og muligheten til å søke om fritt rettsråd etter behovsprøving. Søknad om fritt rettsråd skal fremmes på fastsatt skjema og sendes til fylkesmannen i det fylket søkeren oppholder seg i, jf. G-12/2005 om fritt rettsråd. De fleste asylsøkere har ikke egne midler til advokatbistand og vil trolig benytte seg av muligheten til å søke om fritt rettsråd. Det er uklart om utlendingsmyndighetene har plikt til å veilede søkeren ved utfylling av skjema eller om søkeren kan henvises til å ta kontakt med fylkesmannen. Eventuell veiledning om søknadsprosessen for fritt rettsråd kan bli tids- og ressurskrevende.

For det tredje legger UDI til grunn at søkeren skal gis tilstrekkelig tid til å skaffe seg advokat og fremme søknad om fritt rettsråd hos fylkesmannen. Vi er ikke kjent med hvor lang saksbehandlingstiden er hos fylkesmennene i slike saker, men vi antar at det vil kunne ta opptil flere dager eller uker å få behandlet sin søknad om fritt rettsråd. Det kan heller ikke utelukkes at saksbehandlingstidene blir lengre som følge av de foreslåtte endringene, da det dreier seg om et ikke ubetydelig antall saker hvor søkeren kan komme til å fremme søknad om fritt rettsråd overfor fylkesmannen. Vi viser i den forbindelse til at UDI i 2015 fattet i underkant av 3000 vedtak etter utlendingsloven § 32, nærmere sagt 338 vedtak etter bokstav a (flyktningstatus i et annet land), 1571 vedtak etter bokstav b (Dublin-saker) og 805 vedtak etter bokstav d (opphold i trygt tredjeland). For å sikre at søkeren har en reell mulighet til å skaffe seg vederlagsfri advokatbistand i Dublin-saker, mener UDI at fristen for å begjære utsatt iverksetting ikke kan settes til 48 timer slik som i dag. Siden saksbehandlingstidene hos fylkesmennene kan variere, er det usikkert om UDI kan sette en kortere frist for begjæring om utsatt iverksetting enn klagefristen på tre uker.

Departementets forslag om å fjerne retten til fritt rettsråd uten behovsprøving for alle saker etter utlendingsloven § 32 begrunnes i behovet for å effektivisere saksbehandlingen i slike saker. UDI påpeker at de foreslåtte endringene etter vår vurdering kan virke mot sin hensikt. Vi antar at forslaget tvert imot kan føre til mer byråkrati, lengre saksbehandlingstid, økt oppholdstid i mottak og følgelig større ressursbruk totalt sett. Vi mener at endringene ikke er hensiktsmessige og derfor ikke bør gjennomføres.

10.4 Utsatt iverksettelse

Departementet foreslår å gjøre endringer i utlendingsloven § 90 slik at det fremgår uttrykkelig av bestemmelsen at avvisningsvedtak fattet i medhold av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a, c og d kan iverksettes straks. Regelen om at vedtak om avvisning skal settes i verk straks, gjelder ikke når søknaden avises i medhold av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b (Dublin-saker).

At vedtaket iverksettes straks innebærer at det ikke skal gis noen frist for å begjære utsatt iverksetting. Forslaget er begrunnet i behovet for en effektiv saksbehandling, og gjør det mulig med en raskere retur til trygt tredjeland.

Departementet foreslår at det gjøres unntak for tilfeller der særlige forhold tilsier at utlendingen likevel skal gis mulighet til å begjære utsatt iverksetting. Unntaket er begrunnet med at retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 krever at en utlending, som kan fremme en rimelig begrunnet klage eller påstand («arguable claim») om at retur til tredjelandet vil være i strid med EMK artikkel 3, ikke kan sendes ut før det er tatt endelig stilling til klagen over utsendelsesvedtaket. Med «særlige forhold» menes dermed omstendigheter som kan tilsi at det vil være i strid

med returvernet ikke å gi utsatt iverksetting. Unntaket innebærer at det må fremgå av ethvert avvisningsvedtak at UDI har vurdert og truffet en konklusjon hva gjelder spørsmålet om en eventuell klage vil være rimelig begrunnet.

UDI er usikker på hvilken gevinst forslaget vil ha og om saksbehandlingen vil bli mer effektiv, særlig sett hen til forslaget om å begrense retten til fritt rettsråd i punkt 10.3. Vi viser til at også søkere i avvisningssaker har rett til advokatbistand på alle trinn av saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 12. Søkeren skal gis veiledning om adgangen til rettshjelp samtidig med underretning om vedtaket på et språk utlendingen kan forstå, jf. utlendingsforskriften § 17-17 annet ledd. I tillegg bør søkeren gis tilstrekkelig tid til å skaffe seg advokatbistand før retur til tredjelandet. Dersom forslaget om å fjerne fritt rettsråd uten behovsprøving i avvisningssaker (jf. punkt 10.3) blir gjennomført, må søkeren også gis tilstrekkelig tid til å søke om fritt rettsråd etter behovsprøving hos fylkesmannen før iverksetting av vedtaket. Det er uklart om behandling av søknad om fritt rettsråd hos fylkesmannen forutsetter at søkeren oppholder seg i Norge. For å sikre at søkeren kan ivareta sine rettigheter kan vedtaket etter vår vurdering ikke iverksettes før søkeren har fått anledning til å skaffe seg vederlagsfri advokatbistand. Det kan reises spørsmål om dette er mulig for søkeren hvis avvisningsvedtak etter § 32 første ledd bokstav a, c og d skal kunne iverksettes straks. Vi viser i denne sammenhengen til EMDs avgjørelse i MA v. Cyprus (Application no. 41872/10) av 23. juli 2013 der domstolen slo fast at EMK artikkel 13 også får anvendelse i situasjoner hvor de materielle anførslene («substantive claim») avvises. Vi siterer:

*«117. The Court has refrained from giving an abstract definition of the notion of arguability, preferring in each case to determine, in the light of the particular facts and the nature of the legal issue or issues raised, whether a claim of a violation forming the basis of a complaint under Article 13 is arguable and, if so, whether the requirements of this provision were met in relation thereto. In making its assessment the Court will also give consideration to its findings on the admissibility of the substantive claim (see Ivan Atanasov v. Bulgaria, no. 12853/03, §§ 100-101, 2 December 2010, and Boyle and Rice, cited above, § 54). **The fact, however, that a substantive claim is declared inadmissible does not necessarily exclude the operation of Article 13 (see I. M. and Gebremedhin, and, mutatis mutandis, Boyle and Rice, §§ 54-55; all cited above).** »*

Vi bemerker videre at det kan være vanskelig allerede på vedtakstidspunktet å vurdere om det foreligger særlige grunner som tilsier at søkeren bør gis adgang til å begjære utsatt iverksetting. I avvisningssaker gjennomfører UDI som regel ikke asylintervju og vedtak fattes i all hovedsak på bakgrunn av dokumentasjon på identitet og flyktningsstatus eller opphold i trygt tredjeland (reisedokument), samt opplysninger fra ankomstregistreringskjema. Det fremgår av høringsbrevet at dersom

utlendingen har begrunnet asylsøknaden utelukkende med forhold i opprinnelseslandet, må UDI ta selvstendig stilling til situasjonen for søkeren ved retur til hjemlandet. Sett hen til utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 og unntaket om særlige grunner, legger UDI til grunn at søkere må gis anledning til å uttale seg om forholdene i tredjelandet før avvisningsvedtak kan fattes og adgangen til å begjære utsatt iverksetting blir avskåret. Dette medfører at søkere som ikke har blitt spurt om forholdene i tredjelandet under asylregistreringen, må tas inn til ny samtale før vedtak kan fattes for å få avklart om det foreligger individuelle forhold i saken som tilsier at søkeren bør gis adgang til å begjære utsatt iverksetting.

Kapittel 11. Identitetsavklaring - biometri

Departementet foreslår utvidet adgang til opptak og nasjonal lagring av biometri i form av fingeravtrykk. Det foreslås også en presisering i flere bestemmelser som omhandler fingeravtrykk at disse også skal gjelde fotografi. Etter forslaget skal det opptas og lagres fingeravtrykk og fotografi ved alle søknader om visum og opphold etter utlendingsloven, i tilfeller der en utlending ikke kan dokumentere sin identitet eller har oppholdt seg ulovlig i landet, i alle utvisningssaker samt i bortvisningssaker på grunn av straffbare handlinger. Det kan også tas fingeravtrykk i andre bortvisningssaker. Både fotografier og fingeravtrykk skal lagres i en nasjonal base, og det forutsettes at det i forbindelse med opptak skal foretas sammenligning med allerede registrert biometri i basen. Bakgrunnen for forslaget er blant annet å «låse» identiteten til person slik at det ikke blir mulig å operere med mer enn én identitet i Norge.

Utlendingsdirektoratet mener det er svært viktig å kunne oppta biometri av personer som omtalt i lovforslaget for i så stor grad som mulig forhindre misbruk av utlendingsregelverket. Dette er igjen viktig blant annet for å verne om velferdsytelser, for å forhindre ID-tyveri og av sikkerhetsgrunner. Det åpner også for bedre tjenester for brukerne. Som nevnt i høringsnotatet har det vært et ønske fra utlendingsmyndighetene i flere år, og vi støtter derfor forslaget om utvidet opptak og lagring av biometri. Vi har likevel noen merknader til det foreslåtte:

Beskrivelse av dagens praksis i høringsnotatet

I oppstillingen i andre avsnitt i kapittel 11.1 i høringsnotatet om i hvilke tilfelle det i dag *skal* tas fingeravtrykk, bør også familiegjenforening med referanse med beskyttelse framgå, blant annet fordi en del politidistrikt også i dag tar fingeravtrykk i slike saker.

Hvor adgangen til opptak av biometri bør reguleres

Etter dagens regelverk er det regulert i utlendingsloven § 100 i hvilke tilfeller det *kan* tas opp fotografi og fingeravtrykk, mens det i utlendingsforskriften § 18-1 er regulert i hvilke tilfeller det *skal* opptas slik biometri. Lovhjemmelen gir en vid adgang til opptak, lagring og bruk av

fingeravtrykk, mens påleggene etter forskriftsbestemmelsen er vesentlig snevrere. I praksis er det bare i tilfeller som er regulert i forskriftens § 18-1 det i dag tas fingeravtrykk, og det er også noe varierende i hvilken grad det opptas fingeravtrykk i alle saker som er nevnt i denne bestemmelsen. Hensikten med de foreslåtte endringene er at det skal være obligatorisk å ta fingeravtrykk i så godt som alle saker. Det er derfor etter Utlendingsdirektoratets syn unødvendig, og gjør regelverket mer utilgjengelig og komplisert, å ha en bestemmelse i både lov og forskrift som sier nesten det samme. Vi foreslår at alle tilfeller det skal opptas biometri i reguleres i lovens § 100, mens forskriften regulerer eventuelle unntak, samt nærmere regler om lagring, bruk av registeret og sletting av opplysninger.

Det bør også foretas noen endringer i lovens § 100. Bokstav d er overflødig og bør strykes når det skal opptas avtrykk av alle som søker tillatelse etter loven. Videre bør det i annet ledd første punktum stå «skal» i stedet for «kan» da all biometri som faktisk blir tatt opp skal registreres. Det gir i denne sammenheng ingen mening å ta opp biometri dersom den ikke skal lagres. I siste ledd i bestemmelsen bør det for ordens skyld framgå at politiets adgang til å oppta biometri med tvang gjelder der opptak skjer i Norge.

Behov for adgang til å gjøre unntak i noen tilfeller

I noen tilfeller vil det ikke være mulig med dagens regler for hvor en søknad om oppholdstillatelse skal fremmes og av hvem, å oppta biometri på søknadstidspunktet. Det gjelder for eksempel tilfeller der en arbeidsgiver eller oppdragsgiver har anledning til å søke på vegne av utlendingen. Her bør det vurderes om det kan åpnes for å oppta biometri ved oppmøte på utenriksstasjon i forbindelse med utstedelse av innreisevisum eller hos politiet i Norge etter innreise.

Et annet eksempel er steder der Norge er representert ved et annet lands utenriksstasjon eller der Norge bare er representert ved honorær konsul uten mulighet for biometrisk opptak. Det må tas stilling til hva som skal gjøres i slike tilfeller – om søker skal henvises til norsk utenriksstasjon i annet land, om det skal opptas biometri ved ankomst til Norge eller om det skal gjøres unntak for plikten til biometriopptak i slike tilfeller.

På grunn av ovennevnte foreslår UDI at det innføres en adgang i lovens § 100 til å gjøre unntak i forskrift i plikten til å oppta biometri på søknadstidspunktet for spesielle grupper eller tilfeller. Det bør i unntakstilfellene være obligatorisk å oppta biometri på et senere tidspunkt i søknadsprosessen (ved utstedelse av innreisevisum for visumpliktige personer og ved utstedelse av oppholdskort for andre).

Tilfeller som ikke er regulert

Det er noen tilfeller og problemstillinger som ikke framgår uttrykkelig av forslaget til endringer:

- Norge har en ordning med grenseboerbevis for personer bosatt i grensenære områder i Russland. Det tas allerede opp biometri som lagres i kortet i slike saker. Det bør vurderes hvorvidt det også for grenseboerbevis bør lagres biometri i en nasjonal base. Ut fra det UDI kan se, er ikke Schengen-regelverket til hinder for dette.
- Videre bør det vurderes om personer som søker innreisevisum etter utlendingsloven § 12 også bør omfattes av § 18-1 første ledd bokstav c. Etter Utlendingsdirektoratets mening bør også denne gruppen omfattes.
- Det bør framgå av lovens § 100 og/eller forskriftens § 18-1 at opptak og lagring av biometri skal gjelde alle saker der fingeravtrykk ikke tidligere er tatt opp, det vil si i alle førstegangssaker, samt i fornyelsessaker og søknad om permanent oppholdstillatelse der dette ikke er gjort tidligere (dette vil gjelde mange saker i en overgangsperiode). I tillegg bør det foretas en endring i statsborgerloven slik at det også kan tas opp fingeravtrykk ved søknad om statsborgerskap der dette ikke er gjort tidligere. Dette forutsetter en endring i slettereglene som foreslått av UDI under. I andre saker enn ved første gangs søknad, er det naturlig å foreta verifikasjonssøk med en- eller tofingersøk for å kontrollere at den som søker om fornyelse er samme person som søkte førstegangstillatelse. Dersom vedkommende ikke er registrert med fingeravtrykk tidligere, skal disse altså lagres. Fotografi bør tas ved alle søknader og lagres på nytt hver gang.
- Det bør stilles et krav i forskriftens § 18-3 om at resultatet av søket (mot tidligere registrerte fingeravtrykk og fotografier) skal framgå av utlendingsmyndighetenes saksbehandlingssystemer.
- I forskriftens § 18-3 første ledd bokstav b er det foreslått at det skal søkes mot politiets fingeravtrykkregister (videreføring av dagens system). Det bør presiseres hvilke opplysninger som kan utleveres i den forbindelse. Slik utkastet til endring er utformet, synes det å være en utvidet adgang til søk i politiets registre enn det som er tilfelle etter dagens bestemmelse.
- I høringsnotatet nevnes ikke forholdet til Schengen Information System (SIS). Det bør vurderes hvorvidt utlendingsregisteret skal kunne kommunisere med SIS og i hvilken grad opplysningene om biometri kan deles med andre Schengen-land via SIS.
- Det vil være en stor fordel hvis det også gis hjemmel for at utlendingsmyndighetene kan innhente og kryssjekke fingeravtrykk

fra en fingeravtrykksdatabase i et annet land, dersom landets regelverk også tillater det, for eksempel i saker der fingeravtrykk er registrert i andre lands folkeregister.

- Utlendingsforskriften § 10-2 annet ledd bør utvides slik at bestemmelsen gjør opptak av biometri obligatorisk ved søknad om oppholdstillatelse. Bestemmelsen viser allerede til lovens § 100 og forskriftens § 18-1, men er ikke tilstrekkelig tydelig formulert til at en søknad kan avslås eller avvises dersom søkeren ikke avgir biometri (eller lar denne bli kontrollert), jf. § 10-2 niende og tiende ledd.
- Forskriftens § 10-6 tredje ledd bør oppdateres slik at det fremkommer at biometri for oppholdskort kan være opptatt på et tidligere tidspunkt.
- Det bør vurderes om det er nødvendig å ha med en tilsvarende hjemmel om å avvise eller avslå søknad dersom søkeren ikke avgir biometri eller lar biometrien bli kontrollert ved søknad om fornyet oppholdstillatelse, jf. forskriftens § 10-27.
- Lovens § 100a handler om innhenting og lagring av biometrisk personinformasjon i standardisert oppholdskort. Når opptak av biometri skal gjøres i forbindelse med søknad, vil det føre til at § 100a første ledd bør omformuleres. Det bør fremkomme at denne informasjonen enten hentes fra allerede opptatt biometri eller at det opptas biometri i forbindelse med utstedelse av oppholdskort, som også lagres i utlendingsregisteret, jf. lovens § 100. Femte og sjette ledd forutsetter i dag at biometrien skal slettes så snart som mulig etter at oppholdskortet er produsert eller søknaden er avslått, og må endres som følge av lovforslaget.
- Utlendingsloven § 100a fjerde ledd handler om innsyn i personopplysninger i oppholdskortet. Det bør vurderes om bestemmelsen burde gjelde tilsvarende for utlendingsregisteret.
- Det bør vurderes om det skal opptas biometri til utlendingsregisteret i forbindelse med søknad om oppholdskort for familiemedlem til EØS-borger, som selv ikke er EØS-borger, i forbindelse med søknad om oppholdskort fra denne gruppen. Videre bør det vurderes om det skal opptas biometri i forbindelse med søknad om oppholdskort for tjenesteyter og etablerer, som ikke er EØS-borger, men likevel er omfattet av EØS-regelverket, jf. utl. § 118 og § 119 annet ledd. En plikt til å avgir biometri til utlendingsregisteret og for utstedelse av oppholdskort bør i så fall komme frem i utf. § 19-23 første ledd, § 19-24 første ledd og

§ 19-26 første ledd. I så fall bør disse gruppene også nevnes i utl § 100.

Tydligere hjemmel for adgang til ansiktsgjenkjenning

Da dagens regler om opptak og bruk av fotografi ble innført, hadde ikke utlendingsmyndighetene teknisk mulighet til å foreta en automatisert form for ansiktsgjenkjenning. Dette er derfor ikke regulert uttrykkelig i utlendingsloven eller -forskriften og heller ikke omtalt i forarbeidene. I dag framstår det derfor som usikkert om det er adgang til å foreta slik automatisert sammenligning av bilder, selv om det er adgang til slik sammenligning av fingeravtrykk.

Utlendingsmyndighetene har sett et stort behov for å kunne foreta automatisert sammenligning av bilder. Bilder opptas for at vi skal kunne identifisere en søker, men det er naturlig nok praktisk umulig for saksbehandlere i utlendingsforvaltningen å sammenligne bildene manuelt mot alle tidligere lagrede bilder. Behovet knytter seg ikke bare direkte til når en person leverer en søknad, men også ellers når dokumenter av mulige søkere blir funnet. Det forekommer at identitetsdokumenter av utenlandske borgere blir funnet for eksempel i områdene rundt asylmottak, og det er i mange tilfeller stor sannsynlighet for at disse har tilhørt personer som har søkt beskyttelse under en annen identitet. Vi ser det derfor som viktig at det også blir hjemmel til å foreta søk mot lagrede fotografier i slike tilfeller. Det hadde i så måte også vært ønskelig med en generell hjemmel til å benytte lagrede opplysninger i kontrolløyemed. UDI har også fått henvendelser fra politiet med ønske om å foreta automatiserte søk mot fotografier i utlendingsdatabasen, da de også synes å ha tilsvarende behov.

Det har vært departementets hensikt med forslaget å gi hjemmel for ansiktsgjenkjenning. Ansiktsgjenkjenning er omtalt i siste avsnitt under beskrivelsen av dagens regelverk i punkt 11.2.2 i høringsnotatet, men under punkt 11.5.2 om departementets forslag sies det i sjetten avsnitt bare at «[...], og at *fingeravtrykkene* skal sammenlignes med fingeravtrykkene til andre som er registrert i registeret.» (vår utheving). I utkast til endring av forskriftens § 18-3 er det imidlertid også fotografi tatt med. I forslag til endring i lovens § 100 er det tatt inn at biometrisk informasjon kan opptas «Til bruk for kontroll og senere verifisering av identitet, [...]». Vi er usikre på om dette gir tilstrekkelig hjemmel for å foreta ansiktsgjenkjenning i de ønskede tilfellene, og ber departementet utdype i hvilke tilfeller det skal være hjemmel til å foreta ansiktsgjenkjenning, enten i lov- eller forskriftsteksten eller i forarbeidene. Det bør i denne sammenheng også vurderes i hvilke tilfeller det kan foretas automatisert søk når politiet har hjemmel til å få opplysninger fra databasen, og det bør vurderes om PSTs hjemmel til søk i lovens § 19 A-5 bør endres.

Kvalitetskrav ved opptak av fotografier

Nasjonalt ID-senter, i samarbeid med Høgskolen i Gjøvik, har på vegne av Utlendingsdirektoratet gjennomført en pilot med ansiktsgjenkjenning, blant annet for å sjekke kvaliteten på fotografiene i databasen. Funnene som ble gjort, var at det var svært varierende og til dels dårlig kvalitet på mange av fotografiene i basen. Bildekvaliteten kan i mange tilfeller forbedres vesentlig med små virkemidler, som for eksempel med ensartede regler om hvordan bilder skal tas. Det finnes i dag ikke regler i lov eller forskrift om bildeopptak i utlendingssaker. UDI mener det er hensiktsmessig å ha ensartede regler for opptak av fotografier (bildekvalitet) i både pass, nasjonale ID-kort, oppholdskort og i utlendingsdatabasen. Vi foreslår derfor at det i utlendingsforskriften § 18-1 reguleres at fotografier skal opptas etter reglene i passforskriften § 4.

Sletteregler

Departementet foreslår å utvide perioden for lagring av fingeravtrykk slik at avtrykkene skal slettes etter 10 år fra registreringstidspunktet eller tidligere dersom vedkommende får norsk statsborgerskap. Videre er det foreslått at UDI kan gis adgang til å beslutte at fingeravtrykkene ikke skal slettes i særlige tilfeller, for eksempel der utlendingen ikke har sannsynliggjort sin identitet. UDI er enig med departementet i at lagringstiden bør utvides, men mener at lagringstiden bør være vesentlig lengre enn det departementet foreslår.

Departementet grunngir forslaget med utvidet opptak av fingeravtrykk med at dette vil «låse» identiteten til utlendingen i Norge. Slik forslaget er utformet, vil dette formålet ikke bli oppfylt fullt ut.

For det første blir identiteter fullt ut «låst» i Norge bare dersom det opptas fingeravtrykk av alle som oppholder seg i Norge, herunder EØS-borgere og norske borgere. En stor andel av de tilfellene det er avdekket bruk av falsk identitet er saker der tredjelandsborgere har utgitt seg for å være EØS-borgere, noe som innebærer at det vil være mulig å opptre med flere identiteter i Norge også etter lovforslaget siden det ikke tas opp biometri fra denne gruppen.

For det andre oppnår man ikke låste identiteter etter at fingeravtrykkene slettes. Identiteten blir da bare låst i den perioden fingeravtrykkene er lagret, og en person kan innvandre igjen under en annen identitet etter at slettingen er gjennomført. UDI mener at målet om en regulert og kontrollert innvandring tilsier at fingeravtrykkene lagres lengre enn departementet foreslår.

Det er mange personer som har oppgitt feil identitet ved søknad om tillatelse i Norge, og som vi derfor vurderer å tilbakekalle tillatelsene til. En del av disse har ervervet norsk statsborgerskap, noe som skyldes at en persons identitet ikke nødvendigvis er sikker selv om vedkommende fyller vilkårene for statsborgerskap. Vi har store søkergrupper fra land der det

er lav notoritet på dokumentene. Somalia, Afghanistan, Irak, statsløse og Syria er eksempler på slike land.

Hvor mange som i dag opererer med flere identiteter i våre systemer har vi ikke oversikt over. I nevnte pilot med ansiktsgjenkjenning, ble det imidlertid funnet flere saker der det er grunn til å tro at personer har operert med ulike identiteter, eller der personen har brukt en annens identitet. Vi vil nå gå gjennom disse sakene manuelt for å få klarhet i de aktuelle sakene. Vi har også kommet over saker der personer har hatt tillatelse under ulike identiteter.

Vi har ikke oversikt over på hvilket stadium misbruk skjer, men det er ikke gitt at personer som har oppnådd norsk statsborgerskap ikke kan søke om tillatelse på nytt grunnlag. Ved tilbakekall av statsborgerskap og eventuelt utvisning, vil det også være et incitament for en person til å forsøke å skaffe seg tillatelse i Norge under en annen identitet. Politiet har også vist til at bruk av falske identiteter og id-misbruk ofte er ledd i organisert kriminell virksomhet. Dette er forhold som taler for at det bør knyttes biometrisk informasjon til en persons identitet selv om vedkommende har oppnådd statsborgerskap, og UDI mener fingeravtrykk bør slettes tidligst tre år etter av vedkommende fikk norsk statsborgerskap. En utsatt sletting vil innebære at utlendingsforvaltningen i større grad vil kunne avdekke at personer har fått statsborgerskap basert på uriktige ID-opplysninger.

Det er ingen andre registrerte opplysninger i utlendingssaken som slettes når vedkommende blir norsk statsborger. Andre opplysninger om personen, inkludert biometri i form av fotografi, lagres – nettopp fordi vi har et fortsatt behov for disse opplysningene i mange sammenhenger. Det er viktig å beholde registrerte opplysninger også der søker har blitt norsk, da statsborgerskap som er ervervet etter søknad kan tilbakekalles dersom vedkommende har fått tillatelse på bakgrunn av uriktige opplysninger.

I 2015 fikk 26 personer tilbakekalt norsk statsborgerskap av UDI på grunn av uriktige opplysninger (i all hovedsak uriktige opplysninger om identitet), og for samme periode var det ytterligere 67 saker til vurdering. UDI har mange tilbakekallssaker på grunn av uriktig oppgitt identitet, og det kan være tilfeldig hvorvidt slike saker oppdages før eller etter vedkommende har oppnådd norsk statsborgerskap.

UDI kan ikke se bort fra at det også etter tre år vil kunne oppstå situasjoner der bruk av fingeravtrykk vil bidra til å avdekke at statsborgerskap er ervervet med falsk identitet, men mener at ytterligere lagring bør ses i sammenheng med spørsmålet om det generelt skal lagres biometri av norske borgere.

Det foreslås at fingeravtrykkene til personer som ikke har ervervet norsk statsborgerskap skal slettes 10 år etter registrering. UDI mener at formålet

bak reglene om opptak av biometri tilsier at fingeravtrykkene ikke slettes før søkeren eventuelt erverver norsk statsborgerskap. Dette er nødvendig for å sikre at utlendingen ikke kan søke om tillatelse under en annen identitet etter at det har gått 10 år fra første registrering. Skulle departementet ønske at også utlendingers fingeravtrykk skal slettes, mener vi at disse tidligst bør slettes 10 år etter siste vedtak. Med de slettereglene departementet forslår, vil fingeravtrykk slettes kort tid etter et eventuelt avslag på søknad om statsborgerskap og i enkelte tilfeller før det søkes om statsborgerskap.

I utkastet til utlendingsforskriften § 18-4 femte ledd står det at fingeravtrykk i særlige tilfeller kan lagres lengre enn 10 år. Høringsnotatet nevner at bestemmelsen omfatter individuelle forhold, som eksempel der en søker har fått tillatelse uten å ha sannsynliggjort sin ID, og ID på tidspunktet for sletting fortsatt ikke er klarlagt. «Særlige tilfeller» er et svært vidt begrep, og det er derfor viktig at departementet presiserer om bestemmelsen kun skal omfatte individuelle forhold i den enkelte sak – eller om bestemmelsen også i større grad åpner for mer generelle unntak fra de ordinære slettebestemmelsene. Vil for eksempel det at en søker kommer fra et land med dokumenter med lav notoritet, selv om identiteten er sannsynliggjort, være tilstrekkelig for at bestemmelsen kan komme til anvendelse?

For øvrig er «klarlagt identitet» ikke et begrep med presist innhold i utlendingslovgivningen, og dersom departementet med dette mener at identiteten fortsatt ikke er sannsynliggjort, bør det framgå av forarbeidene eller bestemmelsen.

Vi har for øvrig ikke merknader til departementets forslag til unntaksbestemmelser i § 18-4 fjerde og femte ledd utover at det vil være utfordrende å forvalte et sletteregime hvis det legges opp til at unntaket om sletting etter 10 år skal vurderes i mange saker, jf § 18-4 femte ledd. Forslaget om at avgjørelse om å ikke slette fingeravtrykk skal revurderes hvert annet år vil kreve nye rutiner og utvikling av systemstøtte.

Vi påpeker avslutningsvis at utkast til utlendingsforskriften § 18-4 omtaler sletting av fingeravtrykk, og ikke fotografi. Slik vi forstår forslaget, innebærer dette blant annet at utlendingsforvaltningen fortsatt vil kunne benytte ansiktsgjenkjenning i sitt arbeid, også etter at fingeravtrykkene er slettet etter § 18-4.

Forholdet til statsborgerloven

Tilsvarende som etter utlendingsloven, har vi behov for å kontrollere at personen som søker om statsborgerskap er samme person som den som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Vi ser derfor behov for hjemmel i statsborgerloven for å kunne foreta søk mot registeret for biometri i statsborgerskapsaker, og for opptak av biometri dersom dette ikke gjort tidligere.

Utlendingsdirektoratets forslag til regler

På bakgrunn av ovennevnte foreslår Utlendingsdirektoratet at bestemmelsene som følger skal lyde slik:

Utlendingsloven § 100 Biometrisk personinformasjon i form av fotografi og fingeravtrykk

Til bruk for generell kontroll og senere verifisering av identitet, skal det opptas og lagres biometrisk personinformasjon i form av fotografi og fingeravtrykk av en utlending som

- a) befinner seg i riket og ikke kan dokumentere sin identitet, eller som det er grunn til å mistenke for å oppgi falsk identitet,*
- b) søker beskyttelse eller oppholdstillatelse etter loven,*
- c) søker Schengen-visum, jf. § 10, eller visum av humanitære grunner, jf. § 11 eller innreisevisum, jf. § 12,*
- d) søker grenseboerbevis etter avtale mellom Norge og Russland, jf. vedlegg 19,*
- e) er bortvist etter å ha blitt ilagt straff eller gitt påtaleunntatelse eller utvist, eller som antas å oppholde seg ulovlig i riket. Det kan tas fingeravtrykk når utlendingen blir bortvist av andre grunner.*

Biometrisk personinformasjon opptatt etter denne paragrafen skal registreres elektronisk i et register. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om behandlingen av opplysningene, herunder føring, bruk og sletting av opplysninger i registeret. Kongen kan i forskrift gjøre unntak for plikten til å oppta og lagre fingeravtrykk på søknadstidspunktet for bestemte grupper. Politiet kan bruke registeret i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

For behandling av fingeravtrykk i henhold til Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd, gjelder reglene i § 101.

Politiet eller den politimesteren gir fullmakt, kan avgjøre at fingeravtrykk og fotografi som skal opptas i riket skal tas med tvang. Utlendingen kan kreve spørsmålet om rettmessigheten av et slikt tvangsinngrep brakt inn for retten. Politiet sørger for at utlendingen blir gjort kjent med denne retten.

Utlendingsforskriften § 18-1 Fotografi og fingeravtrykk av utlending:

Det skal ikke opptas fingeravtrykk etter lovens § 100 første ledd av barn under seks år. For opptak av biometri etter lovens § 100 første ledd bokstav c i søknader om Schengen-visum, jf. lovens § 10, eller visum av humanitære grunner, jf. lovens § 11, skal reglene i visumforordningen artikkel 13 gjelde, herunder at det ikke opptas fingeravtrykk av barn under 12 år. Utlendingsdirektoratet kan gi retningslinjer om at det for grupper av personer som søker oppholdstillatelse eller visum skal opptas biometri på et senere tidspunkt enn søknadstidspunktet.

Opptak og registrering av fingeravtrykk etter lovens § 100 skal utføres av politiet, norsk utenriksstasjon eller tjenesteyter i henhold til avtale etter § 10-2 fjerde ledd. Fotografi skal opptas etter reglene i passforskriften § 4. Opptak av fingeravtrykk etter lovens § 100 første ledd

bokstav b skal skje ved første gangs søknad om tillatelse eller ved senere søknader der fingeravtrykk ikke er registrert tidligere. Ved fornyelse av oppholdstillatelse og ved permanent oppholdstillatelse skal det foretas søk mot registeret for å kontrollere om vedkommende er registrert tidligere. Fotografi skal også opptas og lagres ved fornyelse og permanent oppholdstillatelse.

For behandling av fingeravtrykk i henhold til Dublin-samarbeidet, jf. lovens § 32 fjerde ledd, gjelder reglene i § 18-5 til § 18-11.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utlendingsdirektoratet estimerer investeringskostnadene for å gjennomføre de foreslåtte lovendringene til 54 millioner kroner og de varige driftsendringene til 6,5 millioner kroner totalt for utlendingsmyndighetene. Vi har ikke estimert kostnadene ved å utvide anvendelsen av biometri utover lovforslaget, herunder forslaget om å omfatte familiemedlemmer til EØS-borgere eller å utveksle opplysninger med andre land i større grad enn i dag.

Kapittel 12. Behovet for overgangsregler og forholdet til Grunnloven § 97

Departementet legger til grunn at Grunnloven § 97 ikke er til hinder for at de nye reglene anvendes

- på personer som har søkt, men ikke har fått innvilget oppholdstillatelse etter någjeldende § 28
- overfor alle som ennå ikke har permanent oppholdstillatelse
- i alle saker der søknad om familiegjenforening ennå ikke er innvilget.

Forholdet til Grunnloven § 97 i saker om permanent oppholdstillatelse – behov for overgangsregler

Bestemmelsen i utlendingsloven § 62 om permanent oppholdstillatelse er en rettighetsbestemmelse. Søkere som har fremmet søknad om permanent oppholdstillatelse og som fyller vilkårene i utlendingsloven § 62 på søknadstidspunktet har rett til permanent oppholdstillatelse. Dette innebærer at endrede forhold som har inntruffet etter søknadstidspunktet som hovedregel ikke får betydning for utfallet av saken. Det gjøres to unntak fra hovedregelen som innebærer at forhold som gir grunnlag for utvisning etter utlendingsloven § 66 og forhold som gir grunnlag for tilbakekall av tidligere oppholdstillatelser etter utlendingsloven § 63 blir vurdert på vedtakstidspunktet.

Etter gjeldende praksis får det ikke betydning at en søker, som har hatt oppholdstillatelse i Norge som faglært, har mistet jobben på vedtakstidspunktet forutsatt, at vedkommende hadde jobben på søknadstidspunktet. Begrunnelsen for denne praksisen er at retten til permanent oppholdstillatelse inntreffer på søknadstidspunktet forutsatt at

vilkårene for permanent oppholdstillatelse er oppfylt og det ikke foreligger forhold som nevnt i § 63 eller § 66.

Etter vår vurdering vil forslaget om å innføre et krav til selvforsørgelse for alle personer som ennå ikke har permanent oppholdstillatelse innebære et inngrep i en bestående rettsposisjon overfor søkere som på ikrafttredelsestidspunktet har et rettskrav på permanent oppholdstillatelse etter dagens regelverk og som ennå ikke har fått behandlet sin søknad. Vi mener derfor at det bør utredes nærmere om et slikt inngrep utgjør en særlig urimelig eller urettferdig tilbakevirkning som vil være i strid med forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97. Vi viser i den forbindelse til at personer som har fremmet søknad, betalt søknadsgebyret (kr. 2100,-) og som oppfyller vilkårene ikke kan lastes for at de ikke har permanent oppholdstillatelse på ikrafttredelsestidspunktet. Det er saksbehandlingstiden i utlendingsforvaltningen (for tiden ca. 10 måneder) som er grunnen til at de ikke har fått permanent oppholdstillatelse ennå.

UDI mener at det ut fra rimelighetshensyn bør gis overgangsregler i saker om permanent oppholdstillatelse, slik at nytt regelverk ikke får anvendelse på søknader som allerede er til behandling i utlendingsforvaltningen på ikrafttredelsestidspunktet og hvor personen fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter dagens regler. Søknader som allerede er til behandling på ikrafttredelsestidspunktet, men hvor søkeren ikke fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter dagens regler bør behandles etter nytt regelverk. På denne måten vil man unngå at saksbehandlingstiden i utlendingsforvaltningen får betydning for utfallet i saken, samt at man hindrer at personer fremmer søknad for tidlig for å unngå nytt regelverk og fremtidig krav om selvforsørgelse.

Behov for overgangsregler av hensyn til økonomiske og administrative konsekvenser

UDI har vurdert økonomiske og administrative konsekvenser av at alle søknader som allerede er til behandling i direktoratet på ikrafttredelsestidspunktet for endringene skal behandles etter det nye regelverket. Vi viser i den forbindelse til at UDI per medio januar 2015 har til behandling

- 2341 søknader om permanent oppholdstillatelse
- 23 704 søknader om beskyttelse (vedtak etter § 28 første ledd bokstav b utgjorde ca. 8 prosent av vedtakene fattet i realitetsbehandlede asylsaker i 2015 og ca. 16 prosent i 2014)
- 10 377 søknader om familieinnvandring, hvorav 3706 saker der referansepersonen har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a eller b, eller etter § 17 i utlendingsloven av 1988.

Enkelte endringer vil etter vår vurdering innebære at saksbehandlingen

blir mer kompleks og ressurskrevende enn i dag, som igjen kan føre til lengre saksbehandlingstid og økt ressursbruk (både administrativ og økonomisk). Vi mener derfor at departementet bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å innføre overgangsregler for enkelte sakstyper.

Søknader om permanent oppholdstillatelse

Innføring av et krav om selvforsørgelse som skal gjelde for alle som ennå ikke har permanent oppholdstillatelse innebærer at UDI må innhente ny dokumentasjon fra søkeren eller andre relevante etater på at kravet er oppfylt i alle sakene som allerede er til behandling i direktoratet. Dette vil sannsynligvis resultere i lengre saksbehandlingstid og økt ressursbruk i UDI, samt at det også kan medføre økt ressursbruk hos andre etater som dokumentasjonen skal innhentes fra.

UDI mener derfor at det også ut fra ressurs hensyn bør gis overgangsregler i saker om permanent oppholdstillatelse.

Vi viser for øvrig til tidligere høring om å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse (deres ref.14/7056-GB0) der departementet foreslår overgangsregler slik at endringene i utlendingsloven § 62 mv. skal gjelde for alle søknader som er innlevert etter at endringsloven trer i kraft. I tillegg foreslo departementet at endringene også skal gjelde søknader som er innlevert før endringsloven trer i kraft, men hvor søkeren ikke oppfyller botidskravet i någjeldende bestemmelse om permanent oppholdstillatelse på søknadstidspunktet. Øvrige forslag til endringer vil etter departementets forslag gjelde alle søknader som avgjøres etter at regelendringene trer i kraft. UDI var i sitt høringssvar (vår ref.14/2176-35/EGJ) positiv til slike overgangsregler, forutsatt at søknaden som er mottatt før ikrafttredelsestidspunktet oppfyller kravet til botid etter gammelt regelverk på tidspunktet endringsloven trer i kraft. På denne måten hindrer man at personer fremmer søknad for tidlig for å unngå et fremtidig krav på fem års botid, samtidig som man unngår at saksbehandlingstiden i UDI får betydning for utfallet i saken.

Overgangsreglene vil være en kompliserende faktor i saksbehandlingen og bruken av fagsystemene. Vi mener derfor at forslaget om økt botidskrav og forslaget om krav til selvforsørgelse bør samordnes, slik at endringene trer i kraft samtidig og at det gis like overgangsregler.

Søknader om familiejenforening

Vi legger til grunn at UDI ikke trenger å opplyse sakene for å foreta en nærmere vurdering av fireårskravet i saker hvor referansepersonens botid i Norge er mindre enn fire år. Endringene knyttet til underholdskravet vil etter vår vurdering heller ikke føre til at saksbehandlingen av restansene blir vesentlig mer ressurskrevende, da opplysninger om inntekt og formue i stor grad innhentes elektronisk. Det vil imidlertid bli behov for å vurdere unntaksbestemmelsene i de aktuelle sakene. Vi viser her til våre merknader til kapittel 7.

Vi forventer derimot en stor økning i antall brukerhenvendelser fra søkere og referansepersoner som har fremmet søknad om familieinnvandring og betalt søknadsgebyr (kr. 5 900,-) i visshet om at de fyller vilkårene for slik oppholdstillatelse. Dette vil særlig gjelde i saker der vilkårene for en tillatelse var oppfylt på søknadstidspunktet, og saksbehandlingstiden i UDI er årsaken til at søknaden ikke har blitt behandlet.

Søknadsgebyret i familieinnvandrings saker er høyt, og for den aktuelle søkergruppen vil gebyret kunne representere en stor økonomisk belastning. Hvis reglene endres som foreslått vil søkere som i dag åpenbart vil få tillatelse være i en situasjon der de klart vil få avslag. Det vil i denne situasjonen fremstå som urimelig hvis søknadsgebyret går tapt. Hvis det ikke innføres overgangsregler for den gruppen som allerede har søkt om tillatelse, bør departementet derfor vurdere om søknadsgebyret skal tilbakeføres til søker.

Vi viser videre til at forslaget til nytt § 51 tredje ledd som forutsetter at det utredes om familiegjenforening er mulig i et trygt og tilgjengelig land som familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Dette er forhold som vi i dag ikke har tilstrekkelige opplysninger om, og slike vurderinger vil medføre at saksbehandlingen blir mer ressurskrevende enn i dag. Forslaget skal gjelde for alle saker der søknad om familiegjenforening ennå ikke innvilget. Dette innebærer at UDI må innhente ytterligere opplysninger i alle saker som allerede er til behandling i direktoratet på ikrafttredelsestidspunktet. Det er uklart om bestemmelsen omfatter alle familiegjenforeningssakene eller kun spesifikke sakstyper. Vi gjør oppmerksom på at dersom bestemmelsen får anvendelse i mange saker, vil dette påvirke saksbehandlingstiden i stor grad.

Ut fra hensyn til brukerne og for å unngå at endringene gir store økonomiske og administrative konsekvenser, bør departementet vurdere å innføre overgangsregler for ikrafttredelse av denne regelendringen. Vi foreslår at endringen ikke får anvendelse for søknader som allerede er til behandling på ikrafttredelsestidspunktet og hvor søkeren fyller vilkårene for familiegjenforening etter dagens regelverk.

Søknader om beskyttelse

Vi antar at endringene i reglene om beskyttelse vil medføre at saksbehandlingen kan bli noe mer kompleks og ressurskrevende enn i dag. UDI ser imidlertid ikke at det er behov for overgangsregler i disse sakene.

Kapittel 13. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet presenterer i høringsforslaget omfattende endringer i utlendingslovgivningen. De ulike forslagene vil få konsekvenser for UDIs oppgaveutførelse og isolert sett føre til at saksbehandlingen blir mer tidkrevende. Vi antar at forslagene vil gjøre det mindre attraktivt å søke beskyttelse i Norge enn i andre land vi sammenligner oss med. Samlet

sett antar UDI derfor at forslagene vil kunne føre til at Norge får en mindre andel asylsøkere enn vi ellers ville fått.

Det er utfordrende å vurdere de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene i høringsnotatet. Flere av forslagene kan ha en dempende effekt på antall ankomster, men samtidig kunne endre blant annet porteføljene og kompleksiteten i sakene. Dette vil igjen påvirke saksomfanget og utgifter for UDI. Vi har først og fremst sett på hvilken effekt forslagene kan få for UDIs oppgaver, og ikke vurdert de samfunnsøkonomiske konsekvenser av forslagene.

Vi påpeker at vurderinger og beregninger i dette kapittelet er svært usikre. Mulige kostnader knyttet til implementering av forslagene, konsekvenser for saksbehandling og for mottakene er beskrevet i avsnittene under. Det er skilt mellom endringer som antas å være knyttet til første år etter iverksetting, og mer varige endringer som følge av innstrammingsforslagene.

Ikrafttredelsestidspunkt

De foreslåtte lovendringene vil kreve endringer i UDIs systemportefølje. Fra det tidspunktet finansieringen er på plass vil det kreve implementeringstid på 3-6 måneder avhengig av størrelsen på endringene. Videre vil det være behov for en implementeringstid på 3 måneder til justering av rundskriv, opplæring, informasjon med mer. Dette kan gjøres parallelt med systemutviklingen.

Dette innebærer at implementering av lovendringene trolig først vil kunne iverksettes i januar 2017 forutsatt at regelendringene vedtas før sommeren 2016 og det bevilges midler til systemendringer.

Kostnader knyttet til implementering / igangsetting første år fra vedtatt lovendring

Forslagene i høringsnotatet vil innebære kostnader til implementering. Det vil være behov for noe systemutvikling, justeringer i kodeverk og standardtekster, revideringer av retningslinjer, utarbeidelse av nye retningslinjer, samt opplæring i det nye regelverket. Erfaringer fra tidligere store endringer i lovverket tilsier at produktiviteten vil falle i en innføringsperiode.

Systemutvikling

Det foreligger i hovedsak ikke finansiering gjennom UDIs driftsmidler i 2016 for kostnadene forbundet med endringer av UDIs IT-systemer som følge av lovendringene. Erfaringsmessig vil det ved en grundig prosjektering og utvikling av systemendringer synliggjøres endringsbehov vi ikke har avdekket så tidlig i prosessen. Det vil derfor være fornuftig å inkludere et usikkerhetspåslag for å sikre nødvendig funksjonalitet.

I beregningene er det benyttet en timepris på 1 300 kroner for ekstern bistand. Ut fra forventet utvikling fremover, er dette muligens et lavt anslag. Det er lagt til grunn årlige vedlikeholdskostnader for IKT-investeringen på 20 prosent.

Fase1 – Må gjennomføres før lovforslaget kan implementeres

Endring	Investeringskostnad (kroner)	Årlig vedlikeholdskostnad, beregnet 20 prosent (kroner)
Konsekvenser for DUF og oppholdsstatustjeneste som følge av at hjemler blir gjenbrukt. § 28 og innføring av nye.	1 300 000	260 000
Vi ser behov for å endre skjema i søknad på nett (SPN) for å hente inn tilstrekkelige opplysninger for å kunne vurdere § 51 3 ledd. Det vil være aktuelt å få inn nye felter i "Personopplysninger", "Reisedokument og reiser" og "sivilstatus og familieopplysninger"	1 000 000	200 000
Leverandørbistand ved innføring av nye hjemler og endringer i OVAK	250 000	50 000
Ved registrering i DUF, bruk av eDok og tilpasninger i arbeidsprosesser i DUF for politiet	1 000 000	200 000

Siste punkt i tabellen over kan eventuelt utgå dersom politiet ikke skal registrere § 32- og § 18-vedtak i DUF.

Anslag på total kostnad knyttet til første fase, det vil si det som må være på plass før lovforslaget kan implementeres, er 3 550 000 kroner. Anslag på varig kostnadsøkning pr år er 710 000 kroner.

Fase 2 – Endringer som må implementeres på mellomlang sikt. Enkelte endringer vil være nødvendig, andre ressursbesparende.

Endre registrering av om det er framlagt dokumentasjon på ID. Utvide mulighetene for å registrere hvilke ID-undersøkelse som er gjort og resultatet av dem.	2 000 000	400 000
Tilpasninger for å forbedre registrering av telefon og epost.	400 000	80 000
Innføring av nye varslinger 105 dager / 75 dager fra kurante fornyelser før en midlertidig tillatelse går ut.	250 000	50 000
Innføre risikoprofiler i vedtaksmodulen ved vurdering av f.eks. § 28 1 b, kan også være aktuelt ved fornyelser.	650 000	130 000
Forenklet bruk av eMeldinger ved endringer i saksstatus.	2 000 000	400 000
Varsling til saksbehandler når tillatelser går ut, f.eks. 28 1b.	650 000	130 000

Anslag på total kostnad knyttet til fase 2 er 5 950 000 kroner. Anslag på varig kostnadsøkning pr år er 1 190 000 kroner.

Fase 1 og fase 2 summert

Anslag på total kostnad for fase 1 og fase 2 er 9 500 000 kroner. Anslag på varig kostnadsøkning pr år er 1 900 000 kroner. Anslagene tar ikke høyde for økt internt ressursbehov knyttet til systemutviklingen.

Fase 3 – langsiktige endringer (store satsinger)

Endring	Anslag på kostnad
Biometri	54.000.000 Anslaget omfatter departementets lovforslag, men ikke ytterligere endringer foreslått av UDI i dette høringsbrevet.
IKT logistikk-løsning. Her henvises til det store satsninger fra UDI («Stegvis modernisering av IKT-løsningene med fokus på oversikt over og bedre kontroll med asylsøkere»).	Henvises til store satsninger 2017 – spilt inn økonomiske konsekvenser for Politiet/UD/UDI

Øvrige konsekvenser

Forslagene i høringsnotatet vil kunne få ulike administrative og økonomiske konsekvenser. Blant annet vil forslagene i en overgangsfase kunne føre til fall i produktiviteten, økt internt ressursbehov til tilpasninger av systemer, retningslinjer og vedtakstekster, økt informasjon om nytt regelverk til og veiledning av brukere og innhenting av ny informasjon i saker. I tillegg til kostnader knyttet til implementering og overgang mellom nytt og gammelt regelverk oppfatter vi at flere av forslagene vil føre til økt ressursbruk pr vedtak. Effekten av færre ankomster vil samtidig innebære en direkte besparelse på mottaksfeltet og saksbehandling. Vi viser til de respektive kapitlene i UDIs høringsssvar for utfyllende informasjon knyttet til de ulike forslagene.

Endringer i ressursbehov knyttet til saksbehandling

De foreslåtte lovendringene vil føre til endringer i UDIs ressursbehov på kort og lang sikt. Det er behov for ytterligere avklaringer og utdyping av forslagene før vi kan anslå omfanget av dette. Det er svært stor usikkerhet knyttet til effekten av regelendringene på UDIs produktivitet, men vi antar at UDI vil måtte styrke saksbehandlingskapasiteten betydelig på noe sikt. De ulike forslagene vil trolig føre til at saksbehandlingen blir mer krevende, det må foretas flere mer kompliserte avveininger og saker må behandles flere ganger. Samtidig er det usikkert når effekten slår til. Vi viser blant annet til at fireårskravet kan føre til at det tar noe tid før vi får familiegjenforeningssaker å vurdere for denne gruppen. Vi viser til våre merknader til de enkelte bestemmelsene. I en innføringsperiode vil det også være økt behov for opplæring og endring av retningslinjer. Dette vil påvirke produktiviteten negativt.

Endringer på mottaksområdet

Det er svært stor usikkerhet knyttet til hvilke effekter innstrammingsforslagene vil ha på tilstrømning og opphold i mottak. UDI

forventer en økning i kostnader på mottaksposten som følge av redusert gjennomstrømning i mottak. Dette har sammenheng med forventninger om færre bosatte, og at flere søker asyl på eget grunnlag i stedet for å søke om familiegjenforening. Det er uklårheter rundt hvem som skal innplasseres i mottak. Sammensetningen av personer i mottak vil få konsekvenser for blant annet krav til innhold, og således kunne føre til økte kostnader på mottaksfeltet. Hvorvidt enslig mindreårige asylsøkere med midlertidig tillatelse skal bosettes eller bo i mottak vil her spille inn. Samtidig antar UDI at forslagene vil gjøre det mindre attraktivt å søke beskyttelse i Norge og at forslagene samlet sett vil kunne føre til at Norge får en mindre andel asylsøkere enn vi ellers ville fått. Dette vil kunne gi en betydelig reduksjon i kostnadene på mottaksfeltet,

Med hilsen

Frode Forfang
direktør

Stephan Mo
avdelingsdirektør

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

Brevet sendes kun elektronisk.