



Justis- og beredskapsdepartementet
Pb. 8005 Dep
0180 Oslo

Oslo, juni 2020

**HØRINGSUTTALELSE VEDRØRENDE HØRING - ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG
UTLENDINGSFORSKRIFTEN – UTVISNING OG TILLEGGSTID FOR PERMANENT
OPPHOLDSTILLATELSE.**

Amnesty International Norge takker for muligheten til å kommentere Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i Utlendingsloven og forskriften - utvisning og tilleggstid for permanent oppholdstillatelse, jf. departementets brev av 02.03.2020.

1. Departements forslag til endring

I mars 2020 presenterte Justis- og beredskapsdepartementet høringsnotat med forslag til endringer i Utlendingsloven og Utlendingsforskriftens regler om utvisning og tilleggstid for permanent oppholdstillatelse. Endringene er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak 542 (2017-2018) der det bes om at regjeringen utreder og fremmer eventuelle forslag som gjør det mulig for utlendingsforvaltningen å ta i bruk et bredere sett av reaksjonsformer enn utvisning og innreiseforbudt når særlige hensyn tilsier det, som hensynet til barnets beste.

Forslaget innebærer en ny reaksjonsform som et alternativ til utvisning og innreiseforbud, i form av ekstra botid for å få permanent oppholdstillatelse i tilfeller der det kan være grunnlag for utvisning. Endringene foreslås i utlendingsloven §70 og utlendingsforskriften §11-5.

2. Amnestys International Norges vurdering av Departementets forslag om innføring av ekstra botid for permanent oppholdstillatelse i de tilfellene forslaget nevner.

2.1. Ekstra botid som reaksjonsform

Amnesty International Norge er positive til alternative reaksjonsmåter til utvisning og innreiseforbud.

Med utgangspunkt i den politiske målsetting å utvide reaksjonsformer for brudd på utlendingsloven som et alternativ til utvisning, er Amnesty International Norge enige i at ekstra botid er best egnet til å tjene formålet. Vi er enige med Justis- og beredskapsdepartementets argumentasjon for at en gebyr-/bøteordning ikke vil kunne supplere bruk av utvisning og reiseforbud, ettersom det bl.a. kan komme i strid med EUs Returdirektiv som fastsetter at det i flere sammenhenger «skal» treffes vedtak om utvisning, samt hvor hensynet til barnets beste taler mot et utvisningsvedtak i saker hvor det foreligger brudd på utlendingsloven.

I enkelte tilfeller kan det samfunnsmessige behovet for utvisning for brudd på Utlendingsloven være lavt, særlig sett hen til retten til familieliv og hensynet til barnets beste. Dette kan gjelde tilfeller med langvarig ulovlig opphold som utgjør et grovt brudd på Utlendingsloven, men hvor utlendingen for øvrig har innrettet seg godt i det norske samfunn, har familie her, og det for øvrig fremstår som lite formålstjenlig med utvisning. I flere tilfeller vil utlendingen kunne komme tilbake til Norge på familieinnvandring, og utvisning vil i slike tilfeller være et unødvendig temporært brudd med familien som er skadelig for familielivet.

Ved å kunne treffe vedtak om ekstra botid vil man i slike tilfeller unngå et unødvendig familieoppbrudd, og utlendingen kan beholde- og utvikle sin tilknytning til Norge slik at vedkommende kan bli godt integrert i det norske samfunnet. Amnesty International Norge anser det som formålstjenlig at utlendingen kan fortsette å oppholde seg i Norge under tiden den administrative reaksjonen er i effekt. Utlendingen vil uansett måtte kvalifisere til oppholdsgrunnlag her.

2.2. Forholdsmessighet

Utvisning kan i dag ikke besluttet dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket, vil være uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I tillegg skal vedtak om utvisning ikke treffes dersom utlendingen som følge av vedtaket vil bli sendt til et land hvor vedkommende risikerer forfølgelse eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Retten til familieliv er en grunnleggende menneskerett fastsatt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen i denne retten uten i samsvar med lov, og inngrep må være av nødvendig art. I tilfeller hvor mindre inngripende reaksjoner kan anvendes, skal dette benyttes. Derfor blir det rimelig å endre Utlendingsloven og tilhørende forskrift for å kunne gi lovlig grunnlag til den nye reaksjonen.

Hensynet til barnets beste følger av Barnekonvensjonen art. 3, og skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Amnesty International Norge mener at barnets beste ikke vektlegges i tilstrekkelig grad i dagens utvisningspraksis. En lovendring som åpner

for alternativ reaksjon i utvisningssaker, vil være bedre egnet til å ivareta Norges forpliktelser etter Barnekonvensjonen enn dagens ordning.

Et krav til ekstra botid for å få permanent oppholdstillatelse, vil åpne for en mer balansert reaksjonsform, som ivaretar preventive hensyn, innvandringsregulerende hensyn, og ikke minst forsterke tilliten til utlendingsforvaltningen i de tilfellene utlendinger har overtrådt utlendingsloven. Utvidet reaksjonsmulighet kan medføre at utlendingen kan pålegges en reaksjon for brudd på utlendingsloven, også i tilfeller hvor utvisning ellers ville vært uforholdsmessig eller i strid med vernet mot retur. Vi anser forslaget særlig aktuelt i de tilfellene hvor det er brudd på utlendingsloven, men hvor det ikke ilegges straff som følge av at påtalemyndighetene unnlater å forfølge saken videre.

I tillegg ser Amnesty International på forslaget som et positivt tilnærming i takt med Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) praksis, særlig hvor Norge ble dømt for brudd på barnets rett til familieliv i Nunez mot Norge (2011), Butt mot Norge (2012) og Kaplan mot Norge (2014).

Barn er en sårbar gruppe, og har større behov for særlige lovreguleringer og ikke minst godt regulert praksis som gir garanti til deres mulighet til å utøve sin grunnleggende menneskerettighet til familieliv. De foreslåtte endringene vil åpne for at forelderen som vurderes utvist, vil få muligheten å utøve sin rett til familieliv, samtidig som vedkommende ilegges reaksjon for overtredelse av utlendingsloven. Sådant vil de foreslåtte endringene tjene både allmennpreventive og individualpreventive hensyn. Forvaltningsreaksjon i form av ekstra botid vil kunne være minst mulig inngrepene i forhold til utøvelse av familieliv.

3. Mangler ved forslaget

Amnesty International Norge er bekymret for at forslaget kan innebære en utvidet reaksjonsadgang for utlendingsmyndighetene, ved at det i situasjon hvor utvisning ville vært uforholdsmessig, kan ilegges en administrativ reaksjon det ellers ikke ville vært adgang til. Vi mener lovendringen må begrenses til at ekstra botid kun kan benyttes i tilfeller hvor en utlending ellers ville blitt utvist og ilagt lovens korteste innreiseforbud.

Lovforslaget kan videre uthules som følge av adgangen til å gi instruks til forvaltningen. Slike instruks kan i stor grad begrense i hvilke tilfeller ekstra botid kan benyttes, slik at loven i realitet får en svært begrenset effekt. Strengte føringer kan gi lite rom for forvaltningen til å utøve skjønn i sin vurdering av sakene som behandles.

4. Instruks og forskrift.

Amnesty International Norge vil understreke at det blir viktig for Justis- og beredskapsdepartementet å komme med gode instruks og tydelig forskrift, slik det står i

forslaget, til Utlendingsdirektoratet for å unngå en tilfeldig anvendelse og for å forsikre de hensynene som er trukket frem i forslaget.

5. Varighet

Amnesty International Norge er kritiske til at det legges opp til en hovedregel om tre års ekstra botid, og mener at lovendringen må åpne for at det kan ilegges kortere tilleggstid. Forvaltningen må foreta en konkret vurdering av den aktuelle saken, og vurdere hvilken tilleggstid som evt. skal ilegges basert på sakens alvor.

6. Beregningstidspunkt.

Amnesty International Norge er enig i at tilleggstiden skal begynne å løpe fra det tidspunkt vilkåret om botid for permanent oppholdstillatelse tidligst er oppfylt.

Vennlig hilsen

Amnesty International Norge



John Peder Egenæs
Generalsekretær

Beate Ekeløve-Slydal (sign.)
politisk rådgiver