



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 83 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven
(nytt tiltak ved brudd på utlendingsloven m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4	Lovhjemmel for tilskudd til retur	22
2	Krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse ved brudd på utlendingsloven	7	4.1	Beskrivelse av ordningen for tilskudd til retur	22
2.1	Bakgrunn	7	4.2	Høringen	23
2.2	Høringen	7	4.3	Forslaget i høringsnotatet	23
2.3	Gjeldende rett	8	4.4	Høringsinstansenes syn	23
2.3.1	Utlendingsloven	8	4.5	Departementets vurdering	23
2.3.2	Grunnloven	9	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	25
2.3.3	Internasjonale forpliktelser	9	6	Merknader til de enkelte bestemmelsene	26
2.4	Ny bestemmelse om krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse	11		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (nytt tiltak ved brudd på utlendingsloven m.m.)	29
2.4.1	Forslaget i høringsnotatet	11			
2.4.2	Høringsinstansenes syn	12			
2.4.3	Departementets vurdering	13			
2.5	Overgangsregler	19			
3	Vurdering av en administrativ gebyrordning og forholdet mellom utvisning og bøtStraff	20			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 83 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (nytt tiltak ved brudd på utlendingsloven m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 12. februar 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Det mest sentrale endringsforslaget i proposisjonen går ut på å innføre et nytt tiltak i form av krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse ved alvorlige brudd på utlendingsloven. Hovedinnholdet i dette forslaget er følgende:

– Når en utlending har overtrådt utlendingsloven på en slik måte at det kan være grunnlag for utvisning, gis det hjemmel i utlendingsloven § 70 til å vurdere om det som et alternativ til utvisning bør stilles krav om inntil tre års ekstra botid i Norge for å få permanent oppholdstillatelse (ut over det ordinære kravet til tre eller fem års botid som allerede gjelder). For at det ikke alltid skal være nødvendig å bruke ressurser på vurderingen overfor utlendinger som uansett skal forlate Norge fordi de ikke har noe oppholdsgrunnlag, foreslås det også at vurderingen av reaksjoner kan utsettes til det eventuelt søkes om oppholdstil-

latelse en gang i fremtiden dersom UDI finner dette hensiktsmessig (se neste punkt).

- Det inntas en hjemmel i utlendingsloven § 60 for å fastsette krav til inntil tre års tilleggstid i forbindelse med førstegangs oppholdstillatelse dersom utlendingen har overtrådt utlendingsloven uten at det er tatt stilling til spørsmål om tilleggstid i forbindelse med en eventuell utvisningsvurdering (se forrige punkt).
- De nye reglene om tilleggstid skal ikke danne grunnlag for noen generell oppmyking av praksis med hensyn til utvisning av utlendinger som overtrer utlendingsloven, men vil gi større fleksibilitet i særlige tilfeller, herunder i saker hvor det gjør seg gjeldende spesielle hensyn knyttet til barn som berøres av vedtaket.
- Det legges til rette for en mer omfattende praksis med å nekte mulighet for permanent oppholdstillatelse (dvs. at det ikke bare stilles krav til tilleggstid) dersom tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn tilsier det, jf. dagens § 62 tredje ledd.

Det foreslås videre å innta en ny bestemmelse i utlendingsloven som gir en forankring i loven for ordningen med tilskudd i forbindelse med retur. Lovbestemmelsen innebærer ingen realitetsendringer, men sørger for at ordningen med tilskudd til retur ikke bare er forankret i forskrift og i Stortingets budsjettvedtak, men også blir hjemlet i utlendingsloven. Mens det i dag er departementet som er klageinstans for klage over avslag

på retur støtte, åpnes det i lovforslaget for at departementet kan fastsette at et annet organ skal kunne fastsettes som klageinstans.

Proposisjonen inneholder også forslag til enkelte rent tekniske endringer i bestemmelsene om permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62. Disse endringene er kun omtalt i særmerknadene til § 62 i avsnitt 6 nedenfor.

2 Krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse ved brudd på utlendingsloven

2.1 Bakgrunn

Stortinget behandlet i mars 2018 representantforslag 8:42 S (2017–2018) om å innføre alternative reaksjonsformer til utvisning. Forslaget hadde følgende ordlyd:

«Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig fremme forslag om endring av utlendingsloven som gjør det mulig å reagere på brudd på utlendingsloven med andre reaksjonsformer enn utvisning og innreiseforbud.»

Stortingets behandling av representantforslaget ledet til anmodningsvedtak 542 (2017–2018), hvor det fremgikk tydelig av debatten at det var ønske om å utrede tiltak som både kunne *supplere* og være en *alternativ* reaksjon til utvisning. Anmodningsvedtaket har følgende ordlyd:

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

Det vises til Innst. 140 S (2017–2018).

2.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 2. mars 2020 forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften på høring med frist for uttalelse 5. juni 2020. Høringsnotatet ble sendt til følgende adressater:

Alle departementene
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen

Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet (POD)
Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Statens sivilrettsforvaltning
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)
Fylkesmennene
Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeiderpartiet
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene (11 stykker)
Demokratene
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
Det liberale folkepartiet
DROF – Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Flyktninghjelpen
For Fangers Pårørende (FFP)
Fremskrittspartiet
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service (HRS)
Høyre
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Islamsk Råd
Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
Kontoret for fri rettshjelp

Kristelig Folkeparti
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiver-
 organisasjon (KS)
 Kystpartiet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
 organisasjoner (LNU)
 Miljøpartiet De grønne
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktning-
 kvinner
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunistiske Parti
 Norges nasjonale institusjon for menneske-
 rettigheter (NIM)
 Norges politilederlag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvanderforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 (OMOD)
 Pensjonistpartiet
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rødt
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken
 Senterpartiet
 Stiftelsen barnas rettigheter
 SOS Rasisme
 Sosialistisk Venstreparti
 Uføres Landsorganisasjon (ULO)
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdannede
 Venstre
 Vergeforeningen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Høringsfristen var 5. juni 2020. Departementet har mottatt høringsuttalelser med merknader fra:

Barneombudet
 Utlendingsnemnda (UNE)
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Nasjonalt ID-senter
 Politidirektoratet (POD)

Nordland politidistrikt
 Troms politidistrikt
 Oslo politidistrikt
 Sør-Vest politidistrikt
 Politiets utlendingsenhet
 Advokatforeningen
 Amnesty International
 Jussbuss
 Jussformidlingen
 LO Norge
 Fellesorganisasjonen FO
 NOAS
 Redd Barna
 Rettspolitisk forening
 Ås SV
 Levanger kommune
 Vestvågøy kommune

Følgende instanser svarte at de ikke hadde eller ikke ønsket å avgi merknader til forslaget:

Samferdselsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Helsedirektoratet
 Møre bispedømme
 Domstolsadministrasjonen

Hovedsynspunktene i sentrale høringsuttalelser gjengis i proposisjonen her. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser, vises det til at alle høringsuttalelsene i sin helhet er tilgjengelige på regjeringens nettsider.

2.3 Gjeldende rett

2.3.1 Utlendingsloven

Et vedtak om utvisning er en forvaltningsmessig reaksjon som innebærer en plikt til å forlate landet. Samtidig gis det et varig eller tidsbegrenset forbud mot senere innreise. Som hovedregel vil et utvisningsvedtak fra norske utlendingsmyndigheter også innebære et forbud mot innreise i hele Schengenområdet.

Adgangen til å utvise tredjelandborgere er regulert i utlendingsloven kapittel 8 (§§ 66 til 72). En utlending kan utvises som følge av idømt straff eller ilagt særreaksjon, eller for overtredelse av utlendingsloven.

Når det er slått fast at de objektive kriteriene for utvisning er til stede, må det foretas en vurde-

ring av om utlendingen faktisk bør utvises. Utvisning skal ikke besluttes dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene, jf. § 70. Hvorvidt utvisning er et uforholdsmessig tiltak, beror på en sammensatt vurdering. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

I de tilfellene hvor utlendingen har familie i Norge vil et vedtak om utvisning som utgangspunkt også berøre familiemedlemmene i større eller mindre grad.

Det er sikker rett at utlendinger kan utvises også når de har barn i landet etter at hensynet til barnets beste er tatt med i vurderingen som et grunnleggende hensyn, og utvisning ikke fremstår som uforholdsmessig.

I noen tilfeller gjelder det en familie som uansett bare skal oppholde seg midlertidig i Norge, f.eks. i forbindelse med arbeid eller studier. I noen tilfeller er det liten eller ingen kontakt mellom den som skal utvises og vedkommendes barn i Norge. I andre tilfeller er den som skal utvises kanskje hovedomsorgsperson og/eller hovedforsørger.

Selv om familien er fast bosatt her, kan det for øvrig variere hvor sterk tilknytning barna har til Norge. I noen tilfeller er barna norske borgere, i andre tilfeller ikke. I noen tilfeller har familien nylig ankommet og barna har langvarig tilknytning til hjemlandet og liten eller ingen tilknytning til Norge, eller de er så små at de uansett har opparbeidet liten tilknytning utenfor familien.

Ved ulovlig opphold eller ulovlig arbeid, følger det av utlendingsforskriften at det (under visse forutsetninger) ikke skal treffes vedtak om utvisning av utlendinger som har mindreårige barn i Norge som de lever sammen med, med mindre det ulovlige oppholdet eller arbeidet har vart i mer enn to år.

Utlendingen er dessuten vernet mot utvisning dersom vedkommende ville blitt sendt til et land hvor vedkommende risikerer å bli utsatt for forfølgelse. Vernet mot retur vil også kunne gjelde i situasjoner hvor det foreligger ekstraordinære humanitære forhold som innebærer at utsendelsen i seg selv vil utgjøre umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

2.3.2 Grunnloven

Grunnlovens rettighetsvern ble utvidet i 2014 gjennom et nytt kapittel E om menneskerettigheter. Grunnloven regulerer ikke retten til asyl eller innvandring til riket, og gir heller ikke

utlendinger rettskrav på bestemte former for opphold i Norge. Enkelte grunnlovsbestemmelser vil likevel representere skranker mot inngrep på utlendingslovens område, herunder mot utvisning. I relasjon til det som er temaet for denne proposisjonen er det særlig rettighetene etter §§ 102 og 104 om henholdsvis retten til privatliv og familieliv og barns rettigheter, som er sentrale.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.»

Grunnloven § 104 lyder:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»

Departementet legger til grunn at de aktuelle grunnlovsbestemmelsene ikke innebærer skranker ut over det som allerede følger av folkerettslige krav, se avsnitt 2.3.3 nedenfor. Departementet viser til forutsetningen som Kontroll- og konstitusjonskomiteen la til grunn i Innst. 186 S (2013–2014) s. 20 om at grunnlovfestingen av de sivile og politiske rettighetene «[ikke er] ment å forandre det som allerede er gjeldende rett i Norge, men å gi én del av denne retten – de mest sentrale menneskerettighetene – grunnlovs rang».

2.3.3 Internasjonale forpliktelser

2.3.3.1 Den europeiske

menneskerettighetskonvensjonen (EMK)

Menneskerettighetene setter visse skranker for adgangen til å utvise. Av særlig betydning er Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 om beskyttelse mot umenneskelig behandling mv. og artikkel 8 om rett til respekt for familieliv og privatliv. I relasjon til drøftingene i denne proposisjonen er det artikkel 8 som er av

særlig interesse. EMK er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 1 og har forrang fremfor utlendingsloven.

EMK artikkel 8 beskytter blant annet retten til privatliv og familieliv. Bestemmelsen er viktig i utvisningssammenheng fordi utvisning i mange tilfeller innebærer et inngrep i utlendingsprivatliv eller familieliv. Retten til privatliv og familieliv er imidlertid ikke absolutt. Etter artikkel 8 nr. 2 kan det gjøres unntak når inngrepet er i samsvar med loven og er «nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal sikkerhet, offentlig 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». Kravet til nødvendighet vurderes i praksis som et krav til forholdsmessighet mellom hvordan utvisning rammer individet på den ene side, og hensynet til samfunnets interesser på den annen side.

Ved spørsmålet om hvorvidt utvisning i det enkelte tilfellet er forholdsmessig, er statene gjennom praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) tillagt en skjønnsmargin, «a margin of appreciation», se blant annet *Ndidi mot Storbritannia* (ref.nr. 41215/14) fra 2017, avsnitt 75 og 76.

2.3.3.2 FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 4, og har forrang fremfor utlendingsloven.

Barnekonvensjonen har ikke egen bestemmelse om utvisning. Det heter i artikkel 9 nr. 1 at barn ikke skal skilles fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når det er nødvendig av hensynet til barnets beste. Artikkel 9 nr. 4 første punktum forutsetter likevel at statene kan treffe vedtak om utvisning selv om det skulle innebære at et barn blir atskilt fra en forelder:

«Dersom slik atskillelse skyldes en handling iverksatt av en part, som f.eks. pågrep, fengsel, eksil, **utvisning** [departementets utheving] eller død [...] av en eller begge foreldre eller barnet, skal parten etter anmodning gi foreldrene, barnet, eller, når det er hensiktsmessig, et annet familiemedlem de vesentlige opplysninger om det eller de fraværende familiemedlemenes oppholdssted, med mindre dette er til skade for barnet.»

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at barnets beste skal være et grunnleggende hen-

syn («a primary consideration») ved alle handlinger og beslutninger som berører barn. Dette gjelder også for utvisningssaker.

Barnekonvensjonen artikkel 3 er behandlet av Høyesterett i en rekke utlendingsaker. De to seneste sakene om utvisning er Rt. 2015 s. 93 og HR-2019-2286-A.

FNs barnekomité har ved flere anledninger avgitt generelle kommentarer til barnekonvensjonen, herunder at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.¹ I Rt. 2009 s. 1261 fastslo Høyesterett at General comments fra FNs barnekomité kun er veiledende for statene, og at de heller ikke er folkerettslig bindende.

Barnekonvensjonen artikkel 12 gir barn rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører dem, og disse synspunktene skal tillegges behørig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Det er imidlertid ikke noe krav etter bestemmelsen at høring av barnet må skje gjennom direkte kommunikasjon med barnet selv. Barnet kan høres gjennom en representant for barnet, f.eks. barnets foreldre. Det er heller ikke noe krav til muntlig høring, retten til å bli hørt kan ivaretas gjennom muligheten for skriftlig innspill.

2.3.3.3 Returdirektivet

EUs direktiv (2008/115/EF) om felles standarder og prosedyrer for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (returdirektivet), har i artikkel 11 en særskilt bestemmelse om utvisning og innreiseforbud overfor tredjelandsborgere med ulovlig opphold.

Artikkel 11 lyder som følger:

«Innreiseforbud

- 1) Et returvedtak skal ledsages av et innreiseforbud
 - a) dersom det ikke er gitt noen frist for frivillig utreise, eller
 - b) dersom utreiseplikten ikke er overholdt.

I andre tilfeller kan et returvedtak ledsages av et innreiseforbud.

- 2) Innreiseforbudets varighet skal avgjøres med behørig hensyn til alle relevante omstendigheter i den enkelte sak, og skal i prinsippet ikke overstige fem år. Det kan imidlertid overstige fem år dersom tredjelandsborgeren representerer en alvorlig

¹ General Comment no.14 (2013), *The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration.*

trussel mot offentlig orden, offentlig sikkerhet eller nasjonal sikkerhet.

- 3) Medlemsstatene skal vurdere å trekke tilbake eller stille i bero et innreiseforbud når en tredjelandsborger som har fått et slikt forbud i samsvar med nr. 1 annet ledd, kan godtgjøre at han eller hun har forlatt en medlemsstats territorium i fullt samsvar med et returvedtak.

Personer som er ofre for menneskehandel, og som har fått oppholdstillatelse i henhold til rådskonferensdirektiv 2004/81/EF av 29. april 2004 om oppholdstillatelse til tredjelandsborgere som er ofre for menneskehandel, eller som har fått hjelp til ulovlig innvandring, og som samarbeider med kompetente myndigheter, skal ikke ha innreiseforbud, med forbehold for nr. 1 første ledd bokstav b), og forutsatt at vedkommende tredjelandsborger ikke representerer en trussel mot offentlig orden, offentlig sikkerhet eller nasjonal sikkerhet.

I enkeltsaker kan medlemsstatene unnlates å utferdige, trekke tilbake eller stille i bero et innreiseforbud av humanitære årsaker.

Medlemsstatene kan i enkeltsaker eller i bestemte typer saker trekke tilbake eller midlertidig oppheve et innreiseforbud av andre årsaker.

- 4) Når en medlemsstat vurderer å gi oppholdstillatelse eller annen tillatelse som gir rett til opphold, til en tredjelandsborger som har fått innreiseforbud av en annen medlemsstat, skal den først rådføre seg med medlemsstaten som har gitt innreiseforbudet, og skal ta hensyn til dens interesser i samsvar med artikkel 25 i konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen.
- 5) Nr. 1–4 får anvendelse med forbehold for retten til internasjonal beskyttelse i medlemsstatene, slik dette er definert i artikkel 2 bokstav a) i rådskonferensdirektiv 2004/83/EF av 29. april 2004 om minstestandarder for anerkjennelse av tredjelandsborgere eller statsløse personer som flyktninger, eller som personer som på annen måte trenger internasjonal beskyttelse, og om hva en slik beskyttelse innebærer.»

I tilknytning til forslagene i denne proposisjonen er det særlig grunn til å merke seg artikkel 11 nr. 3 tredje avsnitt om at medlemsstatene kan unnlates å utferdige et innreiseforbud av humanitære

årsaker. I henhold til europakommisjonens returhåndbok pkt. 11.6 er denne formuleringen ment å gi medlemslandene adgang til ikke å ilegge et innreiseforbud i det hele tatt, eller oppheve et allerede ilagt innreiseforbud, basert på nasjonalt regelverk og praksis. Bestemmelsen i utlendingsloven § 70 om at det skal unnlates å treffe utvisningsvedtak dersom et slikt vedtak vil være uforholdsmessig er den relevante bestemmelsen i utlendingsloven i denne sammenheng.

Lengden på et innreiseforbud skal etter artikkel 11 nr. 2 som hovedregel ikke overstige fem år, med mindre det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden, offentlig sikkerhet eller nasjonal sikkerhet.

Etter artikkel 11 nr. 3 er medlemsstatene forpliktet til å vurdere å trekke tilbake, eller oppheve, et innreiseforbud i tilfeller hvor en tredjelandsborger kan dokumentere at han har forlatt territoriet i overensstemmelse med et returvedtak.

2.4 Ny bestemmelse om krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse

2.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en hjemmel for at det ved brudd på utlendingsloven skal kunne vurderes om det som et alternativ til utvisning bør stilles krav om inntil tre års ekstra botid i Norge for å få permanent oppholdstillatelse (ut over det ordinære kravet til tre eller fem års botid som allerede gjelder). Forslaget til bestemmelse lød som følger:

«Dersom utlendingen har begått slike handlinger som nevnt i § 66 første ledd bokstav a, kan det i stedet for utvisning fastsettes at det skal kreves tre års tilleggstid for at en fremsatt eller fremtidig søknad om permanent oppholdstillatelse skal innvilges. Slik tilleggstid skal vurderes dersom utlendingen ikke blir utvist. Tilleggstiden beregnes fra det tidspunkt vilkåret om botid for permanent oppholdstillatelse tidligst er oppfylt.»

Det ble understreket at den foreslåtte hjemmelen ikke skal danne grunnlag for noen generell oppmyking av praksis, men gi større fleksibilitet i særlige tilfeller, f.eks. der det særlige i saken knytter seg til barnets beste, og hvor det samfunnsmessig sett er mindre viktig med utvisning.

Videre fremhevet departementet at det skal vurderes et krav om tilleggstid i tilfeller hvor det i

dag ikke treffes vedtak om utvisning, for eksempel fordi utvisning er uforholdsmessig eller i strid med forbudet mot å sende noen til et område hvor de risikerer forfølgelse.

I høringsnotatet ble det foreslått at tilleggstiden som hovedregel skal fastsettes til tre år. Som bakgrunn for dette ble det vist til at slike forhold som faller inn under utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a, normalt vil kunne gi grunnlag for straff med fengsel inntil seks måneder etter utlendingsloven § 108. En ubetinget fengselsstraff på seks måneder vil etter dagens regelverk om tilleggstid i utlendingsforskriften § 11-5 første ledd, føre til krav om tre år lenger botid før utlendingen eventuelt kan gis permanent oppholdstillatelse. Dersom forholdet straffes med bot, vil det maksimalt kunne føre til to års tilleggstid.

Departementet mente på denne bakgrunn at det var rimelig å fastsette tilleggstiden til tre år ved slike brudd på utlendingsloven som nevnt i § 66 første ledd bokstav a. Dette ville også sikre at det ikke ble noen forskjell på lengden av tilleggstiden avhengig av om utlendingen blir vurdert utvist etter § 66 første ledd bokstav a, eller om vedkommende blir straffet etter utlendingsloven § 108.

2.4.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene, bl.a. *Advokatforeningen*, *Amnesty International*, *Rettspolitisk forening*, *NOAS* og *Redd Barna*, er positive til at det innføres alternative reaksjonsformer, men er bekymret for at forslaget, slik det er beskrevet i høringsnotatet, vil få mindre betydning som et reelt alternativ til utvisning enn det som var intensjonen i Stortingets anmodningsvedtak. De mener det er viktig at bestemmelsen ikke blir så snever at den kun vil få anvendelse i noen få saker.

Barneombudet og *Levanger kommune* oppfordrer departementet til å vurdere liknende alternativer også der det foreligger grovere brudd på utlendingsloven. *Barneombudet* viser også til at de ved flere anledninger har påpekt de svært alvorlige konsekvensene utvisning har for barn som er berørt av vedtaket, og at utvisning som medfører atskillelse av barn og foreldre er et drastisk inngrep i barns rett til familieliv og familiegjenforening etter artikkel 9 og 10 i barnekonvensjonen.

Både *Jussbuss* og *Jussformidlingen* mener at ordlyden i forslaget er for vag, og at det må fremgå klart av loven når tilleggstid skal anvendes. Dette bør ikke overlates til departementet i instruks eller forskrift. *Jussbuss* mener utlendinger som har barn i landet eller botid på over

fem år, som hovedregel ikke skal utvises, men ilegges tilleggstid. Det bør heller ikke ilegges tilleggstid i saker hvor det allerede er truffet vedtak om en reaksjon, for eksempel tilbakekall av oppholdstillatelse.

Advokatforeningen og Amnesty International mener at bruk av tilleggstid må begrenses til de tilfeller hvor det ellers ville vært fattet et vedtak om utvisning etter dagens praksis, og støtter ikke forslaget om at det i tilfeller hvor det i dag ikke treffes vedtak om utvisning skal vurderes et krav til tilleggstid.

Også NOAS er kritiske til om forslaget bare vil føre til at det blir truffet vedtak om forvaltningsreaksjon i flere saker, uten at færre barn blir adskilt fra sine foreldre. Rettspolitisk forening mener at konsekvensene av dagens problematiske utvisningspraksis ikke blir nok vektlagt av departementet, og at departementet heller ikke går tilstrekkelig inn på negative, integreringshemmende virkninger av å stille krav til tilleggstid. Det vises også til at krav til tilleggstid kan innebære at arbeidstakere tvinges til å forbli i et ugunstig arbeidsforhold eller at utlendinger som har fått opphold på grunn av familieinnvandring må forbli i et ekteskap eller samboerskap som de ønsker å oppløse.

Levanger kommune, Redd Barna og NOAS etterlyser en grundigere vurdering av andre alternativer, som for eksempel administrasjonsgebyr, før det avvises som et alternativ. Amnesty International er imidlertid enig med departementet i at ekstra botid er best egnet ut fra formålet, og ikke bøter eller en ordning med administrative gebyrer.

Både *UDI*, *UNE* og *PU* har i sine hørings svar pekt på uklarheter i departementets drøftinger av når det kan være aktuelt å anvende tilleggstid i stedet for å utvise, og mener det er behov for klargjøring på en rekke punkter. De etterlyser tydeligere retningslinjer for når det skal stilles krav om tilleggstid.

UDI spør om de skal foreta en skjønnsmessig vurdering av om det skal stilles krav til tilleggstid i saker som blir henlagt etter en forholdsmessighetsvurdering, eller om de mer rutinemessig skal stille krav til tilleggstid. En rutinemessig ordning vil kunne bidra til økt forutberegnelighet og være mindre ressurskrevende. Hvilken ordning det legges opp til vil kunne få betydning for de økonomiske og administrative konsekvensene.

POD er enig i forslaget om å innføre krav til tilleggstid for utlendinger som ikke utvises i dag, for at de skal få en reaksjon. I de sakene hvor utlendingene har fått en ny tillatelse etter et tilbakekall,

vil tilleggstiden være et egnet virkemiddel for å markere et skille mot dem som har gitt korrekte opplysninger og hele veien fulgt regelverket. POD oppfatter at den støtten som politidistriktene har gitt til forslaget, forutsetter at utvisningspraksisen ikke mykes opp.

Nasjonalt ID-senter mener at det er viktig at utlendinger som reiser inn i eller søker om opphold i Norge og gir uriktige opplysninger om identitet blir møtt med forvaltningsmessige reaksjoner, men forstår behovet for alternative reaksjonsmuligheter til utvisning. Nasjonalt ID-senter mener det er riktig at bestemmelsen ikke skal danne grunnlag for en generell oppmyking av praksis, men at bestemmelsen retter seg mot enkeltsaker hvor omstendighetene er helt spesielle.

Levanger kommune, *Fellesorganisasjonen FO, Vestvågøy kommune, Ås SV, NOAS* og Redd Barna viser alle til en rapport fra NOAS og Redd Barna om barnets beste i utvisningssaker og anbefalingene som er gitt der, herunder at det bør gis ekstra rettshjelp i utvisningssaker som berører barn, at utlendingsforskriften må endres slik at den sikrer at barnets beste utredes og vektlegges slik barnekonvensjonen krever, samt at familie-splittelsen ikke må bli lengre enn innreiseforbudets varighet tilsier.

Jussformidlingen, Jussbuss, Rettspolitisk forening, Fellesorganisasjonen FO, og Amnesty International mener alle at det er problematisk at høringsnotatet ikke legger opp til at det skal foretas en konkret vurdering av tilleggstidens lengde. De mener at alvorligheten av bruddet på utlendingsloven må være et moment, i tillegg til hvilke negative konsekvenser en tilleggstid kan føre med seg, samt om det vil være mulig å ilegge en kortere tilleggstid enn tre år.

2.4.3 Departementets vurdering

2.4.3.1 Hovedbestemmelsene i forslaget om kravet til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse

Departementet fremmet i høringen forslag til en ny hjemmel for å kreve tilleggstid for permanent oppholdstillatelse for utlendinger som overtrer utlendingsloven. Bestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet er sitert i avsnitt 2.4.1 ovenfor.

Enkelte av høringsinstansene har pekt på den hjemmelen som allerede i dag ligger i utlendingsloven § 62 femte ledd, som lyder:

«Når det foreligger forhold som nevnt i § 66 og utlendingen ikke blir utvist, kreves lengre

botid enn nevnt i første ledd for at permanent oppholdstillatelse skal gis. Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift om beregningen av tilleggstid når det foreligger forhold som nevnt i § 66.»

Denne bestemmelsen gir tydelig grunnlag for å stille krav til tilleggstid når forvaltningen behandler en søknad om permanent oppholdstillatelse. I de tilfellene hvor utlendingen har blitt straffet for et forhold som faller inn under § 66, er det også hensiktsmessig å avvente spørsmålet om fastsettelse av tilleggstid til det faktisk viser seg om utlendingen er i den situasjon at vedkommende søker og oppfylder vilkårene for permanent oppholdstillatelse, slik at problemstillingen er aktuell. Dette stiller seg annerledes i de tilfellene som gjelder brudd på utlendingsloven uten at utlendingen er ilagt straff og hvor utvisning vurderes etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a. Hvilket faktum mv. som skal legges til grunn for å vurdere en reaksjon i disse tilfellene er ikke avklart gjennom en strafferettslig avgjørelse. Både av hensyn til myndighetene (som har bevisbyrden) og av hensyn til utlendingen selv (som har interesse i forutberegnelighet) bør det derfor avklares så tidlig som mulig hvilket faktum som skal legges til grunn, og hvorvidt det faktisk skal føre til en forvaltningsmessig reaksjon eller ikke. Dersom muligheten for å stille krav til tilleggstid skal kunne ha noen innvirkning på utvisningsvurderingen, må dessuten avgjørelsen treffes i tilknytning til at utvisningssaken avgjøres, og kan ikke vente til behandlingen av en søknad om permanent oppholdstillatelse.

Formålet med forslaget til bestemmelse om å stille krav til tilleggstid allerede i tilknytning til utvisningsvurderingen, er:

- Å åpne for bruk av tilleggstid som et alternativ til utvisning i noen særlige tilfeller hvor det ellers kan være uklart om utvisning vil være uforholdsmessig eller ikke.
- Å sikre at det kan vurderes en utlendingsrettslig reaksjon i tilfeller hvor utlendingen har overtrådt utlendingsloven, men hvor vedkommende ikke blir utvist, og hvor det per i dag heller ikke treffes vedtak om noen annen forvaltningsreaksjon.

Når det gjelder det første formålet understreker departementet at det per i dag ikke er noen regler, verken i norsk rett eller i folkeretten, som innebærer at muligheten for å anvende en annen reaksjon enn utvisning har innvirkning på forholds-

messighetsvurderingen. Høyesterett uttaler følgende om dette i HR-2019-2286-A avsnitt 102:

«[Det er] knapt spor av dette momentet i Høyesteretts eller EMDs omfattende praksis. Tvert imot har begge domstolene fremhevet at samfunnsmessige hensyn, herunder allmennprevensjonen, er viktige grunner til å reagere med utvisning.»

Når det gjelder det andre formålet, har flere høringsinstanser vært kritiske til en ny og omfattende praksis med å ilegge krav til tilleggstid overfor utlendinger som har brutt utlendingsloven, men som i dag ikke utvises fordi dette ville være uforholdsmessig eller i strid med returvernet.

Departementet viser til at den sentrale begrunnelse for at det som hovedregel ikke kreves mer enn tre eller fem års botid for permanent oppholdstillatelse, særlig er integreringshensyn, forventningene om at et mer langvarig botidskrav vil medføre uforholdsmessig stor ressursbruk og at det uansett vil være store utfordringer med å gjennomføre utsendelse av dem som mister oppholdsgrunnlaget mer enn tre år etter at de har fått første gangs oppholdstillatelse. Disse hensynene får mindre vekt når utlendingen har begått grove brudd på utlendingsloven. I slike tilfeller mener departementet at det er rimelig å legge større vekt på kontrollhensyn, samt at det i slike tilfeller kan være riktig å prioritere ressurser på en eventuell utsendelse selv om utlendingen har hatt noe lengre botid.

Departementet understreker samtidig at det ikke vil være noen plikt til å ilegge krav til tilleggstid. Det kan foretas en hensiktsmessighetsvurdering, slik at det i første rekke kan prioriteres å ilegge krav til tilleggstid i de særlig alvorlige tilfellene (se avsnitt 5 nedenfor om økonomiske og administrative konsekvenser), og det kan legges vekt på utlendingens personlige situasjon mv.

I forbindelse med høringen har blant annet UNE tydeliggjort at det er krevende å ivareta begge de formålene som er nevnt over i forbindelse med håndteringen av utvisningsspør-

målet, uten at saksbehandlingen blir langt mer ressurskrevende enn i dag. Særlig gjelder dette i de tilfellene hvor det i dag kanskje ikke prioriteres å vurdere utvisning fordi søkeren uansett skal forlate Norge. Dersom det i alle slike tilfeller skal vurderes krav til tilleggstid med tanke på om utlendingen en gang i fremtiden kan få oppholdstillatelse og kan komme til å fremme søknad om permanent oppholdstillatelse, vil det medføre økt ressursbruk.

Departementet har kommet til at en hensiktsmessig modell for å ivareta begge de hensyn som er aktuelle, forutsetter at forvaltningen ikke skal være bundet til å vurdere spørsmålet om å stille krav til tilleggstid til tidspunktet for utvisningsvurderingen, slik høringsforslaget la opp til. Spørsmålet må kunne utsettes til det eventuelt blir aktualisert i forbindelse med en fremtidig søknad om oppholdstillatelse:

- Overfor en utlending som ikke har en søknad om oppholdstillatelse til behandling, men som skal forlate Norge uavhengig av om vedkommende blir utvist eller ikke, må spørsmålet om krav til tilleggstid for å oppnå permanent oppholdstillatelse, kunne utsettes til utlendingen eventuelt fremmer en søknad om midlertidig oppholdstillatelse, dersom UDI finner dette mest hensiktsmessig.
- Overfor en utlending som har en søknad om oppholdstillatelse til behandling på det tidspunkt det vurderes utvisning, eller hvor det fremstår særlig aktuelt at utlendingen vil fremme en slik søknad, må forvaltningen kunne velge om det er hensiktsmessig å ta stilling til spørsmålet om tilleggstid i forbindelse med håndtering av utvisningssaken eller i forbindelse med den fremtidige søknadsbehandlingen: På denne måten legges det både til rette for å vurdere krav til tilleggstid som et *alternativ til utvisning*, og for å vurdere krav til tilleggstid som *en reaksjon mot utlendinger som uansett ikke blir utvist*.

En slik hovedinndeling gir grunnlag for følgende oversikt:

1. <i>Utlendingen er uten oppholdstillatelse og søker heller ikke slik tillatelse</i>	I de tilfellene hvor utlendingen er uten oppholdstillatelse og heller ikke søker om oppholdstillatelse i Norge, er det ikke behov for å vurdere noe alternativ til utvisning. Dersom det ut fra ressursmessige hensyn eller andre grunner ikke prioriteres å treffe vedtak om utvisning i forbindelse med at utlendingen uansett forlater Norge, kan UDI velge å ta opp spørsmålet om krav til tilleggstid dersom utlendingen eventuelt på et senere tidspunkt søker om, og gis, oppholdstillatelse. Det inntas for dette formål en hjemmel i utlendingslovens § 60 (Oppholdstillatelsens varighet og innhold) om at det kan fastsettes krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse dersom utlendingen har begått slike handlinger som nevnt i § 66 første ledd bokstav a. Av ressursmessige grunner er det i første rekke i de tilfellene hvor det er tale om særlig grove brudd på utlendingsloven at det bør prioriteres å ilegge krav til tilleggstid utenfor utvisningstilfellene, se avsnitt 5 nedenfor.
2. <i>Utlendingen er uten oppholdstillatelse, men søker midlertidig oppholdstillatelse</i>	I de tilfellene hvor utlendingen er uten oppholdstillatelse, men søker midlertidig oppholdstillatelse, kan det både være aktuelt å vurdere krav til tilleggstid som et alternativ til utvisning, og et krav til tilleggstid kan være nødvendig for å sikre en reaksjon i tilfeller hvor utlendingen ikke utvises. I praksis vil det siste særlig gjelde i tilfeller hvor utvisning vil være uforholdsmessig eller hvor en utsendelse vil være i strid med vernet mot umenneskelig behandling mv. Det inntas med grunnlag i dette en hjemmel i utlendingsloven § 70 for at det kan treffes vedtak om krav til tilleggstid i forbindelse med utvisningsvurderingen.
3. <i>Utlendingen har hatt midlertidig eller permanent oppholdstillatelse som blir tilbakekalt, og spørsmålet gjelder derfor utvisning av utlending uten oppholdstillatelse på grunn av brudd på utlendingsloven</i>	I tilknytning til en sak om tilbakekall av oppholdstillatelse, vil det regelmessig bli vurdert om det foreligger grunnlag for ny tillatelse etter utlendingsloven § 38, eventuelt også etter §§ 28 eller 49, uavhengig av om det er fremsatt en særskilt søknad om ny tillatelse. I disse tilfellene vil det derfor også være nærliggende å vurdere spørsmålet om tilleggstid i tilknytning til utvisningssaken slik som angitt ovenfor i pkt. 2 i tabellen.
4. <i>Utlendingen har midlertidig oppholdstillatelse og søker/forventes etter hvert å søke permanent oppholdstillatelse</i>	Det er ingen hjemmel for at utlendinger med oppholdstillatelse kan utvises for brudd på utlendingsloven med mindre det blir ilagt straff for forholdet. Det er derfor heller ikke aktuelt å innføre krav til tilleggstid som et alternativ til utvisning i slike tilfeller. Dersom utlendingen <i>blir straffet</i> for brudd på utlendingsloven, har allerede utlendingsforskriften regler om krav til tilleggstid i regelverket om permanent oppholdstillatelse, se utlendingsloven § 62 femte ledd, jf. utlendingsforskriften § 11-5.

For å gjennomføre slike endringer som foreslått over, foreslås det altså følgende endringer i utlendingsloven:

§ 60 (om oppholdstillatelsens varighet og innhold) nytt sjette ledd første og annet punktum bør lyde:

Dersom utlendingen har begått handlinger som nevnt i § 66 første ledd bokstav a uten at det er truffet vedtak om utvisning, kan det i vedtaket om oppholdstillatelse fastsettes krav om inntil tre års tilleggstid før permanent oppholdstillatelse

kan innvilges etter § 62. Tilleggstiden beregnes fra det tidspunkt vilkåret om botid for permanent oppholdstillatelse tidligst er oppfylt.

§ 70 (om forholdsmessighetsvurderingen i utvisningssaker) nytt annet ledd første punktum bør lyde:

Dersom utlendingen har begått handlinger som nevnt i § 66 første ledd bokstav a, kan det i stedet for utvisning treffes vedtak om inntil tre års tilleggstid for at en fremtidig søknad om permanent oppholdstillatelse skal innvilges.

Det bemerkes for ordens skyld at dersom utlendingen utvises, er det ikke aktuelt å ilegge krav til tilleggstid som et ytterligere tiltak. Noe annet er at det i helt særskilte tilfeller kan bli tale om å nekte mulighet for permanent oppholdstillatelse dersom utlendingen senere søker og får midlertidig oppholdstillatelse, jf. dagens § 62 tredje ledd og avsnitt 2.4.3.3 nedenfor.

2.4.3.2 *Forhåndsvarsel om at det kan bli aktuelt å ilegge tilleggstid m.m.*

Når det nå foreslås å åpne for et vedtak om krav til tilleggstid i forbindelse med utvisningsvurderingen, som et alternativ til utvisning eller som en reaksjon i tilfeller som ellers hadde endt uten noen reaksjon, innebærer det at det i forhåndsvarselet om mulig utvisning (jf. forvaltningsloven § 16) også bør opplyses om at det kan bli aktuelt å treffe vedtak om krav til tilleggstid eller om at det ikke skal kunne gis permanent oppholdstillatelse. Det kan også tenkes tilfeller hvor det er aktuelt bare å sende varsel om at det vil bli vurdert tilleggstid eller om å nekte permanent oppholdstillatelse. Dette kan f.eks. være aktuelt dersom det er klart at utlendingen er vernet mot retur og ikke kan utvises, eller dersom det er klart at utvisning vil være uforholdsmessig. Dersom forhåndsvarselet ikke gjelder utvisning, vil det ikke gjelde noen rett til fritt rettsråd etter utlendingsloven § 92.

I tilfeller hvor UDI har truffet vedtak om utvisning, vil en eventuell vurdering fra UNEs side om at det i stedet bør treffes vedtak om krav til tilleggstid eller om å nekte permanent oppholdstillatelse, være til utlendingens fordel. For ordens skyld vil departementet likevel tydeliggjøre i forskriften at UNE i klageomgangen kan treffe vedtak om tilleggstid eller om å nekte permanent oppholdstillatelse i slike tilfeller. Det samme gjelder i tilfeller hvor UDI på grunn av overtredelser av utlendingsloven har avslått en søknad om oppholdstillatelse, jf. § 59.

Det understrekes for øvrig at selv om en sak om utvisning avgjøres med krav til tilleggstid i stedet for utvisning, innebærer ikke det i seg selv at utlendingen får rett til opphold i Norge. Utlendingen må fortsatt fylle vilkårene for oppholdstillatelse, og faktisk få en slik tillatelse.

I tilfeller hvor det blir aktuelt å vurdere et krav til tilleggstid i forbindelse med behandlingen av en søknad om oppholdstillatelse, vil det ikke være behov for særskilt forhåndsvarsel, men forvaltningen må like fullt sikre retten til kontradiksjon etter forvaltningsloven.

2.4.3.3 *Forholdet til § 62 tredje ledd*

Ved en lovendring som trådte i kraft høsten 2016 ble det fastsatt i utlendingsloven § 62 tredje ledd (tidligere annet ledd) at en søknad om permanent oppholdstillatelse «kan avslås dersom det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn, herunder at utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet».

På samme måte som det kan være hensiktsmessig å avgjøre spørsmålet om krav til tilleggstid i forbindelse med en utvisningsvurdering eller i forbindelse med at behandlingen av en søknad om førstegangstillatelse, kan det være hensiktsmessig å foreta en slik vurdering som § 62 tredje ledd viser til, om at det overhodet ikke vil bli gitt permanent oppholdstillatelse. Også en slik reaksjon kan være en aktuell reaksjon overfor utlendinger som ikke kan utvises fordi utvisning ville være uforholdsmessig eller i strid med regler om returvern. Det foreslås derfor å fastsette følgende i § 70 annet ledd annet punktum:

Dersom forholdet faller inn under § 62 tredje ledd, kan det fastsettes at en fremtidig søknad om permanent oppholdstillatelse ikke skal innvilges.

Når det gjelder spørsmålet om terskelen for å fastsette at utlendingen skal nektes permanent oppholdstillatelse, vises det til at Stortinget ved behandlingen av gjeldende § 62 tredje ledd forutsatte at terskelen skal ligge høyt for denne typen vedtak. Det vises til komiteflertallets uttalelser i Innst. 391 L (2015–2016) s. 98 om at det må utvises forsiktighet i bruk av hjemmelen. Statistikk fra UDI viser at det ble truffet vedtak om å nekte permanent oppholdstillatelse med grunnlag i § 62 tredje ledd i 14 saker i 2018 og i 10 saker i 2019.

Departementet legger ikke opp til at terskelen for å nekte permanent oppholdstillatelse skal senkes, og det vil kun være helt unntaksvis at det ikke bør anses tilstrekkelig med krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse. Departementet viser for øvrig til at også en utlending som får permanent oppholdstillatelse og som senere begår alvorlig kriminalitet vil kunne utvises. Det samme gjelder dersom det senere viser seg at det er grunnlag for tilbakekall av oppholdstillatelsen på grunn av falske opplysninger eller lignende.

Et vedtak om å nekte permanent oppholdstillatelse kan også være aktuelt i de tilfellene hvor det er truffet vedtak om utvisning, men hvor det

etter utløpet av innreiseforbudet blir aktuelt å innvilge en søknad om oppholdstillatelse. Slik regelverket er utformet i dag er det først lagt opp til å klargjøre om det skal nektes permanent oppholdstillatelse når en søknad om permanent oppholdstillatelse er fremsatt. Av hensyn til forutberegnelighet bør det imidlertid klargjøres allerede ved innvilgelse av første gangs søknad om oppholdstillatelse at tillatelsen ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i § 60 sjette ledd tredje og fjerde punktum som refererer til § 62 tredje ledd:

Dersom forholdet faller inn under § 62 tredje ledd, kan det fastsettes at tillatelsen ikke skal danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Dette gjelder også i tilfeller hvor utlendingen har vært utvist med et innreiseforbud som er utløpt.

2.4.3.4 Forholdet til tilbakekall

I tilfeller hvor en utlending har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, vil det etter gjeldende regelverk kunne være grunnlag for å kalle tilbake tidligere gitte tillatelser i medhold av utlendingsloven § 63 første ledd. I de fleste tilfellene hvor tillatelser blir tilbakekalt vil utlendingen måtte oppholde seg i Norge i tre eller fem nye år med tillatelse før vedkommende fyller vilkåret om oppholdstid i utlendingsloven § 62 første ledd. Dersom det etter nye regler også kreves tre års tilleggstid, må utlendingen både opparbeide nye ordinære tre eller fem års botid med en ny gyldig tillatelse, og tre års tilleggstid før vedkommende kan få permanent oppholdstillatelse.

Noen av høringsinstansene mener at tilleggstid ikke bør ilegges i disse tilfellene, og viser til de hensynene som ligger til grunn for ordningen med permanent oppholdstillatelse. Herunder vises det til formålet om å begrense tiden med begrenset tillatelse av hensyn til erfaring med bl.a. at enkelte utlendinger med avledet oppholdstillatelse fra norsk ektefelle eller samboer, velger å holde ut misbruk eller utnyttelse i forholdet av frykt for å miste oppholdsgrunnlaget. Det vises også til at det forekommer tilfeller hvor arbeidstakere som er avhengig av å oppfylle underholdskrav blir værende i arbeidsforhold hvor de utnyttes på utilbørlig vis.

Det vises i denne sammenheng til det som er bemerket i avsnitt 2.4.3.1 ovenfor om at de hensyn som særlig begrunner at det ordinært bare gjel-

der krav til tre eller fem års oppholdstid for permanent oppholdstillatelse ikke har samme vekt når utlendingen har begått grove brudd på utlendingsloven. Det vises også til at de regler som ellers gjelder for å fange opp tilfeller hvor en utlending blir utsatt for misbruk og utnyttelse, fortsatt vil gjelde. Dersom det gjør seg gjeldende særlige forhold knyttet til utlendingens personlige situasjon som gjør at krav til tilleggstid ville virke urimelig strengt i det konkrete tilfellet, kan dette tas hensyn til under «kan-skjønnnet» i de nye bestemmelsene.

2.4.3.5 Nærmere om når det kan ilegges tilleggstid i stedet for utvisning

Den foreslåtte bestemmelsen om tilleggstid er ment å gi forvaltningen mulighet for større fleksibilitet i særlige tilfeller. Som departementet har understreket i høringsnotatet er det ikke meningen at den nye bestemmelsen skal føre til en generell oppmyking i utvisningspraksis ved brudd på utlendingsloven. Det ligger derfor heller ikke til rette for at departementet kan peke på særskilte typetilfeller hvor resultatet i dag blir utvisning, men hvor det ikke lenger skal treffes slikt vedtak.

Det departementet gjør i høringsnotatet er å peke på at det i praksis forekommer saker hvor vedtak har blitt omgjort etter en ny vurdering i forvaltningen eller etter prøving av domstolene, og hvor det er grunn til å tro at en slik bestemmelse som det forslaget går ut på, kunne ha ført til at forvaltningen selv ville latt være å utvise eller ville ha omgjort utvisningsvedtaket tidligere i prosessen. Det er også forutsatt at det finnes tilfeller i praksis hvor utvisningsvedtaket har blitt stående, men hvor omstendighetene har vært spesielle og hvor forvaltningen har vært i så sterk tvil at en alternativ reaksjonsmulighet kunne ha ledet til et annet resultat uten særskilte føringer fra departementets side.

Som en generell veiledning har dessuten departementet pekt på at i de tilfellene hvor man etter en totalvurdering er i tvil om hva som bør bli resultatet, vil det ved valg av reaksjonsform være relevant hvor samfunnsmessig viktig det er å reagere med utvisning. Selv om det aldri treffes vedtak om utvisning i saker som berører barn uten at det er ansett som samfunnsmessig viktig i den enkelte sak, har sakene like fullt ulik karakter. Som eksempel skisseres følgende to eksempler:

Eks. 1:

A får oppholdstillatelse som au pair etter å ha oppgitt falsk identitet, og det viser seg at

vedkommende tidligere har hatt oppholdstillatelse under en annen identitet.

Eks. 2:

A får oppholdstillatelse som au pair, men det viser seg at vedkommende har gitt falske opplysninger om at vedkommende ikke har barn i hjemlandet. Faktum er at A har en mindreårig datter som bor hos besteforeldrene mens A er i Norge.

I begge saker er det tale om alvorlige tilfeller av falske opplysninger. I begge tilfeller har bruk av falske opplysninger ført til at oppholdstillatelse er gitt på feilaktig grunnlag. I utgangspunktet er det derfor i begge tilfeller klart grunnlag for utvisning. Dersom A i begge tilfeller inngår ekteskap med norsk borger og får barn med vedkommende i Norge, blir imidlertid spørsmålet om hensynet til det norske barnet kan tilsi at utvisning vil være unødig inngripende.

Hvorvidt tilleggstid kan være et aktuelt alternativ til utvisning må bero på en konkret helhetsvurdering i den enkelte sak. Det kan ikke sies generelt hva som bør bli løsningen i noen av tilfellene. Men det er nærliggende å se det slik at det ut fra samfunnsmessige hensyn er viktigere å reagere med utvisning overfor personer som oppgir falsk identitet enn overfor personer som har et barn i hjemlandet som det ikke er opplyst om. Dersom saken også for øvrig fremstår som spesiell, kan derfor et krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse være et alternativ i sak nr. 2.

Tilsvarende vurderinger kan det være grunnlag for i tilfeller hvor det for eksempel viser seg at en faglært arbeidsinnvandrer helt eller delvis har utført annet arbeid enn hva det er gitt tillatelse til, men nå fyller vilkårene for opphold gjennom ekteskap og som forelder til norsk barn. Dersom det aktuelle arbeidsforholdet ellers har vært lovlig, er det mindre samfunnsmessig viktig å reagere med utvisning i et slikt tilfelle enn der hvor vedkommende har gitt falske opplysninger om identitet. Men også her er det nødvendig med en konkret helhetsvurdering.

Videre vises det til departementets beskrivelse i høringsnotatet av eksempler på helt særegne enkeltsaker fra rettspraksis, hvor retten har kommet til at forvaltningens utvisningsvedtak har vært ugyldig. I noen av disse tilfellene er det nærliggende å tenke seg at forvaltningen ville ha valgt krav til tilleggstid i stedet dersom dette hadde vært et tydelig alternativ. Samtidig innebærer sakenes særegne karakter at det ikke kan pekes på særskilte typer av saker. Det vises til det som

er understreket innledningsvis om at det ikke foreslås noen generell oppmyking av praksis.

Det er i og for seg heller ikke noe vilkår for å anvende den nye bestemmelsen at saken gjelder barn. Bestemmelsen er generelt utformet, og dens anvendelse vil bero på en konkret helhetsvurdering. Den sentrale betydningen av lovforslaget er at forvaltningen får en ny reaksjonsmulighet som gir noe mer rom for fleksibilitet i særskilte tilfeller. Det følger likevel av det underliggende anmodningsvedtaket at det særlig er i saker hvor det gjør seg gjeldende spesielle hensyn knyttet til barn, at den nye reaksjonsmuligheten har vært ønsket fra Stortingets side.

Departementet viser for øvrig til Stortingets behandling i november 2020 av Dok. 8-forslag 93 S (2019–2020) om å sikre hensynet til barnets beste i utvisningssaker. Når det gjelder spørsmålet om terskelen for utvisning i saker som berører barn, ble det under behandlingen av det aktuelle representantforslaget henvist til den foreliggende saken om alternativer til utvisning. Heller ikke i saker som berører barn, legges det opp til en generell oppmyking av praksis, men departementet ser at det kan være behov for at praksis i slike saker gjennomgås med sikte på en grundig og helhetlig beskrivelse, noe som igjen vil gi et mer solid grunnlag for faglige og politiske drøftinger om terskelen for utvisning. En slik gjennomgang, som blant annet vil omfatte en beskrivelse både av forvaltningspraksis, rettspraksis, praksis fra EMD og eventuelt praksis fra enkelte andre utvalgte land, vil også kunne gi et godt grunnlag for å vurdere om det bør foretas justering for noen bestemte typer av saker. Departementet vil vurdere nærmere hvordan det utredningsarbeidet som her signaliseres, bør gjennomføres.

Departementet viser for øvrig til at UDI vil lyse ut et oppdrag om å utrede om det er behov for større grad av muntlig og direkte høring av barn i utvisningssaker. Dette krever en egen utredning fordi høring av barn i utvisningssaker reiser særskilte dilemmaer. Det må både sikres at barnets synspunkter og behov tydeliggjøres, og det må motvirkes at barnet havner i en pressituasjon eller i en situasjon som gir barnet skyldfølelse. Det må avklares i hvilken grad barnet skal involveres i taushetsbelagt informasjon om foreldrene og i hvilken grad den som risikerer utvisning skal gis innsyn i barnets uttalelser mv. Det er behov for å finne en balanse mellom å ivareta barnet på den ene side og hensynet til en effektiv behandling av utvisningssakene på den annen side.

Den planlagte utredningen vil også se nærmere på muligheten for barn til å uttale seg direkte overfor UNE i tilknytning til nemndmøter mv. Departementet arbeider for tiden også med et høringsnotat om saksbehandlingen i UNE, hvor det blant annet vurderes om det er grunn til å utvide retten til nemndmøtebehandling i visse kategorier av utvisningssaker som berører barn.

2.4.3.6 *Varigheten av tilleggstiden m.m.*

I høringsnotatet ble det foreslått at krav til tilleggstid «som hovedregel» bør være tre år.

Flere høringsinstanser har vært kritiske til å operere med en hovedregel om krav til tre års tilleggstid, og har også etterlyst tydelige føringer for når det eventuelt skal kunne stilles krav til kortere tilleggstid og når det skal kunne stilles krav til lenger tilleggstid.

Departementet har nå endret ordlyden i forslaget slik at krav til tilleggstiden i stedet skal kunne fastsettes for «inntil tre år». Det vises til at de aktuelle sakene kan være svært ulike. Den nærmere utvikling av praksis rundt dette, må overlates til UDI og UNE.

Når det gjelder hvilket tidspunkt tilleggstiden er ment å løpe fra, fastsetter utlendingsforskriften § 11-5 siste ledd (om tilleggstid på grunn av ilagt straff) at tilleggstid skal beregnes fra det tidspunktet vilkåret om botid tidligst er oppfylt, eller fra tidspunktet for den siste straffbare handlingen dersom dette er senere i tid. Det vil være naturlig å fastsette også i forskrift knyttet til § 70 og § 60 nytt sjettede ledd at tilleggstiden starter å løpe fra det tidspunktet utlendingen først oppfylte det ordinære botidskravet for permanent oppholdstillatelse.

Dersom utlendingen får en begrenset tillatelse, for eksempel på grunn av identitetstvil, vil denne allerede være begrenset mot permanent oppholdstillatelse inntil identiteten er avklart. Dersom utlendingen i et slikt tilfelle også har fått ilagt tilleggstid (i stedet for utvisning), skal tilleggstiden først starte å løpe etter at utlendingen fyller det ordinære botidskravet ved å ha en tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Se følgende eksempel:

A blir ikke utvist, men det ilegges krav til tilleggstid på tre år. A får så senere en begrenset midlertidig oppholdstillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Denne tillatelsen har A i flere år før begrensningene oppheves, og A får en ordinær til-

latelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. A må nå vente ordinære tre år i tillegg til ytterligere tre år (tilleggstid) selv om As botid i Norge allerede er lenger enn tre år.

Dersom utlendingen mener at dette vil medføre en urimelig lang periode før han eller hun kan få en permanent oppholdstillatelse, kan vedkommende fremme en begjæring om omgjøring av vedtaket om tilleggstid.

2.4.3.7 *Ny vurdering av ilagt tilleggstid mv.*

I tilfeller hvor det er truffet vedtak etter § 60 sjette ledd eller § 70 annet ledd om krav til tilleggstid eller om at utlendingen ikke skal kunne få permanent oppholdstillatelse, må det gis mulighet for ny vurdering ved endrede omstendigheter.

I tilfeller hvor det er truffet vedtak om utvisning fastsetter utlendingsloven § 71 at ny vurdering kan skje tidligst to år etter utreisen, og at det kreves «særskilte omstendigheter». I forskriftens § 11-4 er det nærmere angitt hva som kan være aktuelle «særskilte omstendigheter».

Spørsmålet om når det bør kunne gjøres unntak fra et tidligere vedtak om krav til tilleggstid eller om at det skal nektes permanent oppholdstillatelse, bør overlates til nærmere regulering i forskrift. Forskriften kan f.eks. etter mønster av lovens § 71 og forskriftens § 11-4 fastsette hvilke særskilte omstendigheter som skal kunne føre til en ny vurdering.

Med mindre det fremkommer nye opplysninger e.l. som kan gi grunnlag for å anmode om omgjøring av et tidligere fattet vedtak, vil spørsmålet om å omgjøre en tidligere reaksjon måtte vente til utlendingen fremmer søknad om permanent oppholdstillatelse. Tilstrekkelig hjemmel for forskriftsregulering av vurderingene i disse tilfellene finnes allerede i utlendingsloven § 62 åttende ledd tredje punktum.

2.5 **Overgangsregler**

Departementet vil fastslå i en overgangsbestemmelse at de nye reglene ikke skal gi grunnlag for omgjøring av saker som allerede er endelig avgjort. En utlending som har fått endelig utvisningsvedtak fra UNE, skal ikke kunne fremme omgjøringsanmodning for å få vurdert om krav til tilleggstid eller vedtak om å nekte permanent oppholdstillatelse vil være et tilstrekkelig tiltak.

3 Vurdering av en administrativ gebyrordning og forholdet mellom utvisning og bøtestraff

Utlendingsloven § 108 gir i dag mulighet for bøtestraff (og i visse tilfeller også fengselsstraff) ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av utlendingslovens regler om innreise og opphold. Det er påtalemyndigheten som gir føringer for når det skal tas initiativ til slike straffetiltak.

En mulighet som har vært vurdert – og avvist – både av Utlendingslovutvalget NOU 2004: 20 s 366, regjeringen Stoltenberg i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s 396–398, samt av to statsråder under regjeringen Solberg, er muligheten for en administrativ gebyrordning.

De mest sentrale hensyn som taler mot en gebyrordning kan oppsummeres som følger:

- Det vil være administrativt krevende å praktisere og håndheve en gebyrordning.
- Kjerneområdet for bruk av administrative sanksjoner gjelder regelbrudd innenfor næringsdrift. Administrative sanksjoner kan riktignok også i dag ilegges privatpersoner, for eksempel etter plan- og bygningsloven, etter lovgivningen om skatt, avgift og toll og ved visse overtredelser av vegtrafikkloven. Dels kan bruk av straffegebyrer i disse tilfellene sies å bygge på særlige tradisjoner, og dels kan de begrunnes med at det ligger spesielt godt til rette for økonomiske reaksjoner og i noen tilfeller sjablongmessig utmålte gebyrer. Det siste gjelder for eksempel for den som mangler varseltekant i bilen. Bildet er annerledes når det vurderes utvisning av utlendinger med sterk tilknytning og som kan berøre barn. Det fremstår lite hensiktsmessig å operere med høye økonomiske gebyrer overfor dem som det er aktuelt å unnlate å utvise ut fra en forholdsmessighetsvurdering. Ofte vil det gjelde personer og familier som befinner seg i en sårbar situasjon som også virker inn på familiens økonomiske situasjon. Dersom det først besluttes at det skal legges til rette for at familielivet skal kunne utøves i Norge, vil det ut fra integreringsmessige hensyn være lite hensiktsmessig med strenge økonomiske straffetiltak.
- Når det gjelder utlendinger med liten tilknytning som vurderes utvist for mindre alvorlige

brudd på utlendingsloven, taler flere andre hensyn mot bruk av administrative gebyrer som et «forenkende» tiltak:

- EUs returdirektiv fastsetter at det i flere sammenhenger som utgangspunkt «skal» treffes vedtak om utvisning.
- En gebyrordning overfor utlendinger som uansett skal forlate Norge, vil både være ressurskrevende og by på en rekke utfordringer, herunder knyttet til utmåling, innkreving (i utlandet) og håndtering av manglende betalingsevne, særlig i de tilfellene hvor det er tale om utlendinger uten tilknytning som uansett skal forlate Norge fordi de mangler oppholdstillatelse.
- Mens utvisning rammer hardt fordi det normalt også innebærer at utlendingen nektes innreise til de øvrige Schengen-land, vil flere være villig til å ta en «kalkulert» risiko dersom den aktuelle reaksjonen for ulovlig innreise eller opphold er et administrativt ilagt gebyr som ikke har noen innvirkning på muligheten for nye innreiser i Schengen.

Et alternativ til en egen ordning med administrative gebyrer, er mer aktiv bruk av dagens regler om bøtestraff som håndheves av den uavhengige påtalemyndigheten og domstolene. NOAS har i sitt høringsinnspill foreslått at UDI for visse saker kan gjøre mer aktiv bruk av bøtestraff som et alternativ til utvisning. Utmåling av bøter bør skje etter en fastsatt tabell som angir størrelsen på boten ut fra lovbruddets alvorlighet og karakter. Når det gjelder innkreving peker NOAS på at bøter i denne sammenhengen bare bør gis i saker der det grunnet tilknytning til riket ikke treffes vedtak om utvisning. Det er dermed en forutsetning at utlendingen skal oppholde seg i Norge, og innkreving i utlandet vil dermed i svært liten grad være aktuelt. NOAS mener videre at det må legges til grunn at betalingsviljen vil være stor, siden alternativet til boten vil være utvisning.

Departementet er svært skeptisk til å betrakte bøtestraff som et alternativ til utvisning, mye av samme grunner som nevnt i tilknytning til admi-

nistrative gebyrer ovenfor. Strengt talt kan man si at en slik kobling reiser spørsmål om «hvilken pris» det er rimelig å sette for å skaffe seg opphold i Norge på ulovlig grunnlag. Det er utvilsomt at noen vil betrakte selv en meget høy bot som noe de er villige til å kalkulere med når de bruker falsk identitet eller motsetter seg uttransportering gjennom mange år, dersom «gevinsten» i den andre enden er oppholdstillatelse i Norge.

Når det gjelder dem som det er aktuelt å unnlate å utvise etter en forholdsmessighetsvurdering, vises det også til det som er bemerket ovenfor om argumenter mot en administrativ gebyrordning.

Departementet påpeker for øvrig at i de sakene hvor utlendingen har særlig sterk familie-

tilknytning og hvor det som utgangspunkt bare vil bli tale om utvisning ved meget alvorlige brudd på utlendingsloven, ville alternativet til utvisning i mange tilfeller ikke være en streng bot, men snarere ubetinget fengselsstraff. Det vises til at Høyesterett i HR-2019-2286-A bemerket i avsnitt 102 at «[d]et er også usikkert om en ikke helt ubetydelig fengselsstraff – som her formentlig ville vært det aktuelle – ville vært mer hensynsfullt overfor barna.»

Departementet vil imidlertid se om det er rom for bedre koordinering mellom utlendingsforvaltningen og påtalemyndigheten i utvisningssaker. Departementet vil derfor tilskrive UDI og UNE, og be dem vurdere dette.

4 Lovhjemmel for tilskudd til retur

4.1 Beskrivelse av ordningen for tilskudd til retur

Det er et ønske at flest mulig utenlandske borgere som ikke har lovlig opphold skal returnere til hjemlandet så raskt og effektivt som mulig på egen hånd eller med assistanse, slik at det ikke blir behov for bruk av tvang.

Det store flertall av saker som aktualiserer utsendelse av mindreårige, gjelder barnefamilier som har fått avslag på en søknad om asyl. Både i disse sakene og i andre saker hvor det treffes vedtak om at barnefamilier har en plikt til å forlate Norge, fastsettes det en frist for utreise. I norsk praksis legges det stor vekt på at retur skal foregå uten bruk av tvang. Det tilbys derfor gunstige ordninger for assistert retur gjennom et eget program som skal tilby en organisert, verdig og sikker returmulighet for asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold i Norge.

For mange av dem som får avslag på en søknad om beskyttelse, kan det å returnere gjennom assistert retur være et vanskelig valg. De fleste asylsøkere har investert store ressurser i å komme til Norge, og både de og deres familier og nettverk i hjemlandet har ofte hatt store forventninger til hva de skulle oppnå i Europa. En beslutning om å returnere kan være ekstra vanskelig for barnefamilier, spesielt når barna er i skolepliktig alder og har fått tilknytning til et lokalmiljø. Det å søke om assistert retur er gjerne et resultat av en lengre modningsprosess. Det er ulikt når en person er klar for å tilegne seg informasjon om assistert retur og når den oppleves som relevant.

Forskrift om tilskudd til assistert retur trådte i kraft 1. mars 2020. Forskriften er hovedsakelig en regelfesting av ordning om tilskudd til assistert retur som tidligere var regulert i G-02/2016 *Retningslinjer for arbeidet med assistert retur* med vedlegg. Den nye forskriften har gitt en enklere oversikt over målgruppen, vilkårene og beregning av tilskudd til assistert retur og tvangsretur. Gjennom forskriften ble det også foretatt noen justeringer for å forsterke oppfordringene til å søke om retur støtte før utløpet av utreisefristen. Konkret innebærer dette at det gis høyere tilskudd til den

som søker før utløpet av utreisefristen enn til den som søker etter.

Tilskudd til assistert retur består av reise- og reintegreringstilskudd.

Reisetilskudd gis som tilskudd til dekning av utgifter til reisen, herunder til å kjøpe flybilletter og å fremskaffe reisedokumenter. Reisetilskuddet inkluderer praktisk assistanse til reisen og til ankomsten til hjemlandet. Alle som får innvilget søknad om assistert retur får dette tilskuddet.

Reintegreringstilskudd gis som tilskudd til reintegrering i form av kontanter og/eller i form av tjenester etter ankomsten til hjemlandet. Der det gis i form av kontanter utbetales pengene direkte til den returnerte, mens der det gis i form av tjenester går pengene til dekning av utgifter til næringsetablering, arbeidstrening, skole eller utdanning. Det gis reintegreringstilskudd i form av kontanter gradert etter søknadstidspunkt, dvs. før eller etter fastsatt utreisefrist. Søkere fra Somalia, Afghanistan og Marokko, samt søkere som er enslige mindreårige, barnefamilier og sårbare grupper får supplerende reintegreringstilskudd. Også personer som søker om tilskudd til assistert retur etter utreisefristen – altså personer som oppholder seg ulovlig i Norge – kan gis tilskudd, men da med reduserte satser.

Det er UDI som har hovedansvaret for å administrere ordningen med assistert retur, men den blir tilrettelagt av blant annet International Organization for Migration (IOM).

Søknader om tilskudd til assistert retur behandles i henhold til saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven, noe som blant annet har betydning for forvaltningens plikt til skriftlighet, begrunnelse for vedtaket og adgangen til å klage. Det innebærer også begrensninger i adgang til å omgjøre vedtaket.

De fleste europeiske land tilbyr assistert retur og har egne ordninger og systemer for dette. Det er imidlertid variasjoner mellom landene både i assisterte returprogrammer, støttenivå, portefølje og tidvis også samarbeidspartnere. Det er imidlertid et ønske fra EU om at medlems- og assosierte land i større grad harmoniserer støttenivåene for å forhindre sekundær migrasjon i Europa.

4.2 Høringen

Departementet foreslo i høringsnotat 18. desember 2019 en ny § 90 a i utlendingsloven, som skal omhandle tilskudd i forbindelse med retur. Høringsnotatet ble sendt til samme instanser som nevnt ovenfor i punkt 2.2.

Høringsforslaget inngikk i en bredere høring sammen med andre regelforslag som følges opp i egne prosesser.

Se avsnitt 4.4 nedenfor om innkomne merknader i høringen.

4.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en ny § 90 a i utlendingsloven, som skal omhandle tilskudd i forbindelse med retur. Bakgrunnen for dette er at utlendingsloven i dag ikke har en slik bestemmelse. Assistert retur er en tilskuddsordning hvor midlene disponeres ut fra Stortingets budsjettvedtak.

Departementet mente at flere hensyn taler for at hovedforankringen for ordningen bør ligge i loven. Utlendingsloven § 90 har regler om utreisefrist og tvangsretur, men det står ingenting om at den utreisepliktige har mulighet til å søke om tilskudd for å gjennomføre returen, herunder støtte til retur og reintegrering i hjemlandet. Derimot følger det av § 91 at en utlending som blir tvangsreturnert, har plikt til å betale transportkostnadene. En lovbestemmelse om ordningene for retur støtte vil i større grad synliggjøre helheten på returfeltet.

Det er samtidig et behov for å overlate den nærmere detaljregulering til forskrift. Returfeltet er dynamisk og krever raske endringer i et komplisert regelverk. Dialog med opprinnelsesland om retur og migrasjon, herunder inngåelse/reforhandling av returavtaler, kan innebære at det oppstår nye/endrede behov knyttet til landspesifikke returprogram med særskilte tilskuddsordninger. Videre tilsier erfaringer at ordninger med tilskudd i forbindelse med retur er utsatt for misbruk, hvilket kan tilsi at enkelte søkergrupper eller nasjonaliteter bør utelates fra ordningen midlertidig eller permanent. Dette innebærer at regelverket og ordningen endrer seg relativt ofte. Lovhjemmelen ble derfor foreslått utformet som en ren forskriftshjemmel, og det ble vist til forskrift om tilskudd til assistert retur og tvangsretur som da var på høring med frist 25. september 2019. Som nevnt ovenfor var blant annet formålet med å forskriftsfeste tilskuddsordningen at det skulle bli

enklere å få oversikt over målgruppen, vilkårene og beregningen av tilskuddet.

Departementet understreket for øvrig at det er en nær sammenheng mellom hvor mange som velger ordningen for assistert retur, og praksis når det gjelder tvangsretur. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet undersøkte Oslo Economics i 2016 hvilken effekt den faktiske gjennomføringen av tvangsreturer har for villigheten til å returnere gjennom ordningen for assistert retur. Undersøkelsen viste en positiv sammenheng mellom gjennomførte tvangsreturer og nye søknader om assistert retur.²

4.4 Høringsinstansenes syn

Høringsforslaget inngikk i en bredere høring sammen med andre regelforslag som følges opp i egne prosesser. Kun *Jussbuss* hadde særskilte merknader til forslaget til lovhjemmel for retur støtteordningen. De uttaler:

«Vi er positive til at ordningen med assistert retur lovfestes for å gi større forutberegnelighet for den enkelte og sikre et reelt alternativ til tvangsretur og internering. I vurderingen av om ordningen skal benyttes må det gjøres en konkret vurdering i den enkeltes sak slik at opprinnelsesland ikke skal utelukke noen fra ordningen.»

For øvrig har *Rettspolitisk forening* vist til høringsuttalelsen til *Jussbuss* i den nevnte høringen, og stiller seg bak denne.

Antirasistisk senter hadde merknader til innholdet i ordningen med assistert retur, men har ikke reist særskilte innvendinger mot forslaget til lovhjemmel for å regulere ordningen i forskrift.

4.5 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å innta en ny § 90 a i utlendingsloven. På denne måten vil utlendingsloven ha bestemmelser om utreisefrist og tvangsretur (§§ 90 og 91) og tilskudd i forbindelse med retur (§ 90 a). Dette vil gjøre regelverket mer helhetlig og tydelig.

Med bakgrunn i at det i dag gis tilskudd til assistert retur, men unntaksvis også i forbindelse med tvangsretur, foreslår departementet at den

² Oslo Economics (2016): Effekten av tvangsretur på assistert retur.

nye lovbestemmelsen ikke skal være begrenset til å omhandle støtte til assistert retur. Bestemmelsen er derfor formulert som en adgang til å gi tilskudd «i forbindelse med retur». Som nevnt i høringsnotatet har det vært nødvendig å overlate den nærmere detaljreguleringen til forskrift ettersom returfeltet er dynamisk og krever raske endringer.

Klager over avslag på søknad om returstøtte behandles i dag av Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet foreslår en hjemmel for å fastsette i forskrift at klager skal behandles av UNE eller annet klageorgan.

Det vises til lovforslaget § 90 a.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til ny hjemmel til å ilegge tilleggstid i saker om utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven vil innebære et nytt vurderingstema i noen saker. I de sakene hvor det i dag ikke treffes vedtak om utvisning fordi dette vurderes som uforholdsmessig eller i strid med returvernet, vil det bli truffet vedtak om en forvaltningsreaksjon. Dette vil medføre noe økt ressursbruk og vil generere noen flere klagesaker.

Departementet bemerker at dersom det kun forhåndsvarsles om at det vil bli vurdert krav til tilleggstid og/eller at det ikke skal gis rett til permanent oppholdstillatelse, vil det ikke gjelde noen rett til fritt rettsråd etter utlendingsloven § 92. Det vil heller ikke gjelde noen rett til fritt rettsråd i klageomgangen dersom UDI ikke har truffet vedtak om utvisning, men bare om tilleggstid eller om at det ikke skal gis rett til permanent oppholdstillatelse.

I de sakene hvor det etter forslaget nå vil kunne bli vurdert krav til tilleggstid i forbindelse med en søknad om førstegangs oppholdstillatelse, blir det et nytt vurderingstema og det blir en ny type negative vedtak som det vil kunne bli fremmet klage over.

I de tilfellene hvor det stilles krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse, vil utlendingen måtte søke om midlertidig oppholdstillatelse i flere omganger. Det vil også kunne bli noen flere utvisningssaker fordi det tar lengre tid før utlendingen får et styrket vern mot utvisning gjennom permanent oppholdstillatelse.

Selv om de nye hjemlene innebærer noe økt bruk av saksbehandlingsressurser, er det uklart hvor omfattende kostnader det totalt sett vil bli tale om. Deler av den økte ressursbruken vil skje hos politiet.

Departementet understreker at de nye hjemlene ikke innebærer noen plikt for forvaltningen til å etablere en streng og kostnadskreven praksis med alltid å vurdere krav til tilleggstid i tilfeller

hvor det ellers ikke er aktuelt med utvisning. Det er således fullt mulig for forvaltningen å tilpasse ressursinnsatsen ut fra hvor ressurskrevende gjennomføringen viser seg å være i praksis.

Departementet forutsetter derfor at det foretas en prioritering, hvor følgende er det som særlig prioriteres:

- Vurdering av krav til tilleggstid som et alternativ til utvisning i tilfeller som ellers ender med utvisning, men som ligger nær grensen for at utvisning vil være uforholdsmessig, særlig i saker hvor det gjør seg gjeldende spesielle forhold knyttet til barn.
- Vurdering av krav til tilleggstid i tilfeller hvor det er begått særlig grove brudd på utlendingsloven, men hvor utvisning blir ansett uforholdsmessig eller i strid med returvernet.

I hvilken grad UDI ut fra ressurs hensyn finner behov for – i alle fall i en innledende fase – å avgrense bruken av den nye hjemmelen om krav til tilleggstid i saker om førstegangs oppholdstillatelse, er noe UDI selv må vurdere nærmere.

Departementet forutsetter også at de nye tiltakene lar seg håndtere innenfor gjeldende budsjetterammer.

Det bemerkes for øvrig at innføring av nye vedtakshjemler innebærer behov for tekniske systemtilpasninger som må håndteres innenfor etatens budsjetterammer. UDI har anslått at en utbygging av utlendingsdatabasen slik at saksbehandlingssystemet strukturert bevarer informasjon om tilleggstid for ettertiden, vil koste om lag 250 000 kr.

Når det gjelder forslaget til ny hjemmel for assistert retur, innebærer ikke en slik ny forankring i loven noen økonomiske eller administrative konsekvenser. Det vises til at det kun er tale om å lovfeste en forankring i utlendingsloven for den praksis som i dag er forankret i Stortingets budsjettvedtak og i forskrift.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 60 sjette ledd

I forslaget til nytt § 60 sjette ledd fastsettes det i *første punktum* at det kan stilles krav om inntil tre års tilleggstid for at en fremtidig søknad om permanent oppholdstillatelse skal innvilges, dersom utlendingen har begått slike handlinger som nevnt i § 66 første ledd bokstav a (om utvisning av utlending uten oppholdstillatelse) uten at det er truffet vedtak om utvisning. Når det gjelder formålet mv. med kravet til tilleggstid, vises det til avsnitt 2.4.3.1 i de alminnelige motivene og merknadene til § 70 nedenfor.

Det er ikke noe vilkår for å stille krav til tilleggstid at det faktisk var grunnlag for å treffe vedtak om utvisning etter § 66 første ledd bokstav a. Det er tilstrekkelig at utlendingen «har begått slike handlinger» som bestemmelsen gjelder. Typisk vil det derfor kunne fastsettes krav til tilleggstid dersom det ikke er truffet vedtak om utvisning fordi dette ble vurdert uforholdsmessig eller i strid med forbudet mot utvisning ved risiko for forfølgelse mv. I hvilken grad muligheten til å fastsette krav til tilleggstid faktisk skal utnyttes, beror blant annet på ressursmessige prioriteringer. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 2.4.3.1 og avsnitt 5.

Det er videre fastsatt at det kan stilles krav om «inntil» tre års tilleggstid. Det er naturlig at UDI utvikler nærmere retningslinjer.

Annet punktum gjelder starttidspunktet for beregning av tilleggstid mv. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 2.4.3.6.

Tredje punktum gjelder tilfelle hvor det er tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn som tilsier at utlendingen helt bør nektes permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 tredje ledd. Det understrekes at dette ikke bare gjelder utlendinger som har begått særlig alvorlige brudd på utlendingsloven, men også utlendinger som har vært ilagt straff. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 2.4.3.3.

Det følger av *fjerde punktum* at et vedtak om at utlendingen overhodet ikke skal kunne oppnå permanent oppholdstillatelse (dvs. at det vil bli gitt en tillatelse som ikke kan danne grunnlag for perma-

nent oppholdstillatelse) også kan være aktuelt i tilfeller hvor utlendingen tidligere har blitt utvist. Som nevnt over gjelder ikke dette bare tilfeller hvor utlendingen har begått brudd på utlendingsloven, men også tilfeller hvor utlendingen har vært ilagt straff. Det er trolig få saker hvor det vil bli innvilget en søknad om oppholdstillatelse til utlendinger som har begått så alvorlige overtredelser at det bør treffes vedtak om varig hinder mot permanent oppholdstillatelse. Bestemmelsen er likevel viktig som en sikkerhetsventil, og vil kunne få anvendelse f.eks. i tilfeller hvor det er ilagt straff for svært alvorlige straffbare forhold, men hvor det på grunn av risiko for forfølgelse ikke kan treffes vedtak om utvisning.

Til endringene i § 62 første ledd bokstav c, d og e

Endringene i *første ledd bokstav c* sikrer en presisering av at vedtak om krav til tilleggstid etter de nye bestemmelsene i § 60 sjette ledd og § 70 annet ledd, blir fulgt opp med avslag på søknader om permanent oppholdstillatelse før utløpet av tilleggstiden.

Endringene i første ledd bokstav d og e er kun tekniske endringer som har bakgrunn i at introduksjonsloven er erstattet av integreringsloven.

Til endring i § 62 sjuende ledd

Endringen i leddhenvisningen i sjuende ledd er kun en teknisk endring som følge av at tidligere sjuende ledd har blitt nytt åttende ledd, jf. lov 18. desember 2020 nr. 150.

Til endringene i § 62 åttende ledd

Endringene i leddhenvisningene i åttende ledd er kun tekniske endringer som følge av den endring i rekkefølgen av leddene som fulgte av lov 18. desember 2020 nr. 150.

Til endring i overskriften i § 70

Når det nå innføres et nytt annet ledd i § 70 som gir hjemmel for å ilegge krav til tilleggstid også

som en supplerende reaksjon, gjelder ikke bestemmelsen lenger bare et krav til forholdsmessighet. Det foreslås derfor å tilføye uttrykket «mv.» i overskriften.

Til § 70 annet og tredje ledd

I forslaget til nytt *annet ledd* reguleres det i *første punktum* at det i stedet for at det treffes vedtak om utvisning, kan fastsettes krav om inntil tre års tilleggstid for at en søknad om permanent oppholdstillatelse skal innvilges dersom utlendingen har begått slike handlinger som nevnt i § 66 første ledd bokstav a. Som beskrevet i de alminnelige motivene avsnitt 2.4.3.1 er det to hovedformål med bestemmelsen. For det første åpnes det for bruk av tilleggstid som et alternativ til utvisning i noen særlige tilfeller hvor det ellers kan være uklart om utvisning vil være uforholdsmessig eller ikke. For det andre åpnes det for en utlendingsrettslig reaksjon i tilfeller hvor utlendingen har overtrådt utlendingsloven, men hvor vedkommende ikke blir utvist, og hvor det per i dag heller ikke treffes vedtak om noen annen forvaltningsreaksjon.

Når det gjelder vurderinger opp mot det første formålet, er det presisert i de alminnelige motivene at det er ønskelig med større grad av fleksibilitet for forvaltningen, men at det ikke legges opp til en generell oppmyking av praksis. Det er særlig i tilfeller hvor det er spesielle forhold knyttet til barns situasjon som gjør seg gjeldende, at muligheten for en mer fleksibel vurdering har vært ønsket. Heller ikke for saker hvor utvisningsvedtaket berører barn, skal det imidlertid legges opp til en generell oppmyking. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 2.4.3.5 for en nærmere drøfting av når det er aktuelt å treffe vedtak om krav til tilleggstid som et alternativ til utvisning.

I hvilken grad muligheten til å fastsette krav til tilleggstid faktisk skal utnyttes i tilfeller hvor det ikke er aktuelt å treffe vedtak om utvisning fordi

dette er uforholdsmessig eller i strid med returvern, er til en viss grad også et ressursmessig prioriteringsspørsmål. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 2.4.3.1 og avsnitt 5.

I de sakene hvor det uansett ikke er aktuelt at utlendingen kan kvalifisere for oppholdstillatelse dersom vedkommende ikke blir utvist, vil det bero på en hensiktsmessighetsvurdering fra UDIs side hvorvidt spørsmålet om krav til tilleggstid skal avgjøres sammen med utvisningssaken, eller om det skal utsettes til utlendingen søker om oppholdstillatelse en gang i fremtiden.

I *annet ledd annet punktum* er det tatt inn en hjemmel for vedtak om at utlendingen ikke skal kunne oppnå permanent oppholdstillatelse overhodet. Forutsetningen er at utlendingen faller inn under den eksisterende bestemmelsen i § 62 tredje ledd. Et slikt vedtak bør bare treffes dersom utlendingen ikke blir utvist. Dersom utlendingen blir utvist, men senere – etter utløpet av innreiseforbudet – kvalifiserer for oppholdstillatelse, må eventuelt spørsmålet om å nekte mulighet for permanent oppholdstillatelse vurderes etter utlendingsloven § 60 sjette ledd tredje og fjerde punktum.

Nåværende annet ledd videreføres som nytt tredje ledd, med en tilføyelse om at det ikke bare kan gis forskrifter om vurderingen etter første ledd, men også etter det som nå blir den nye bestemmelsen om krav til tilleggstid mv. i annet ledd.

Til § 90 a

Bestemmelsen er ny og fastslår at tilskudd kan gis til en utlending i forbindelse med retur. Bestemmelsen tas inn for å synliggjøre helheten på utlendingsfeltet. Det kan gis nærmere forskrift om tilskuddsordninger og vilkår for å motta tilskudd mv. I tillegg kan det fastsettes at klager skal behandles av Utlendingsnemnda eller annet klageorgan.

Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 4.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (nytt tiltak ved brudd på utlendingsloven m.m.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (nytt tiltak ved brudd på utlendingsloven m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (nytt tiltak ved brudd på utlendingsloven m.m.)

I

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

§ 60 nytt sjettede ledd skal lyde:

Dersom utlendingen har begått handlinger som nevnt i § 66 første ledd bokstav a uten at det er truffet vedtak om utvisning, kan det i vedtaket om oppholdstillatelse fastsettes krav om inntil tre års tilleggstid før permanent oppholdstillatelse kan innvilges etter § 62. Tilleggstiden beregnes fra det tidspunkt vilkåret om botid for permanent oppholdstillatelse tidligst er oppfylt. Dersom forholdet faller inn under § 62 tredje ledd, kan det fastsettes at tillatelsen ikke skal danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Dette gjelder også i tilfeller hvor utlendingen har vært utvist med et innreiseforbud som er utløpt.

Nåværende § 60 sjettede ledd blir nytt sjuende ledd.

§ 62 første ledd bokstav a til d skal lyde:

En utlending som de siste tre årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har etter søknad rett til permanent oppholdstillatelse *dersom følgende er oppfylt:*

- a) utlendingen de siste tre årene ikke har oppholdt seg utenfor riket mer enn syv måneder til sammen
- b) utlendingen fortsatt oppfylder vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse
- c) det ikke foreligger forhold som nevnt i § 66, er fastsatt krav til tilleggstid etter § 60 sjettede ledd første punktum eller § 70 annet ledd første punktum som fortsatt løper
- d) utlendingen har gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til *integreringsloven* og ved avsluttende prøve i norsk behersker et minimum av norsk *muntlig*

- e) utlendingen har gjennomført pliktig opplæring i samfunnskunnskap i henhold til *integreringsloven* og har bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun *forstår*

§ 62 sjuende ledd annet punktum skal lyde:

Oppholdet utenfor riket anses å være sammenhengende selv om utlendingen har hatt ett eller flere opphold av en viss varighet i riket, jf. *åttende* ledd.

§ 62 åttende ledd første og annet punktum skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift, herunder om bortfall av permanent oppholdstillatelse etter *syvende* ledd. Kongen kan også fastsette nærmere regler om hvor langvarig et mellomliggende opphold i Norge må være for at opphold i utlandet ikke skal regnes som sammenhengende etter *syvende* ledd.

§ 62 åttende ledd siste punktum skal lyde:

Kongen kan også fastsette nærmere regler i forskrift om hva som regnes som tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn etter *tredje* ledd.

Overskriften til § 70 skal lyde:

§ 70 *Krav til forholdsmessighet mv.*

§ 70 nytt annet ledd skal lyde:

Dersom utlendingen har begått handlinger som nevnt i § 66 første ledd bokstav a, kan det i stedet for utvisning treffes vedtak om inntil tre års tilleggstid for at en fremtidig søknad om permanent oppholdstillatelse skal innvilges. Dersom forholdet faller inn under § 62 tredje ledd, kan det fastsettes at en fremtidig søknad om permanent oppholdstillatelse ikke skal innvilges.

Nåværende § 70 annet ledd blir nytt tredje ledd og skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om vurderingen etter første og annet ledd.

Ny § 90 a skal lyde:

§ 90 a *Tilskudd i forbindelse med retur*

Tilskudd kan gis til en utlending i forbindelse med retur.

Kongen kan gi nærmere forskrift om tilskuddsordninger og vilkår for å motta tilskudd mv. Kongen kan også fastsette at klager skal behandles av Utlendingsnemnda eller annet klageorgan.

II

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