

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 24.02.2020

Saksnr: 19/544

Høringsfrist: 06.04.2020

Endringer i utlendingsforskriften – engangsløsning for utlendinger med mer enn 16 års oppholdstid i Norge

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften, utlf.).

Forslaget går ut på at utlendinger som har fått avslag på søknad om asyl, men som innen 1. oktober 2021 vil ha oppholdt seg i Norge i over 16 år etter at asylsøknaden ble innlevert, og som vil ha en samlet alder og oppholdstid på minst 65 år, på nærmere bestemte vilkår skal få oppholdstillatelse i Norge. Bestemmelsen er midlertidig, og den vil bli opphevet når de aktuelle sakene er ferdigbehandlet.

2 Bakgrunn

Forslaget til endringer i utlendingsforskriften har sitt opphav i regjeringsplattformen som ble vedtatt 17. januar 2019 (Granavolden-plattformen). På side 26 i plattformen fremgår følgende tiltak:

«Regjeringen vil [...] legge til rette for en engangsløsning for eldre ureturnerbare asylsøkere som har bodd lengre enn 16 år i Norge. Løsningen rammes inn slik at den ikke skaper presedens, og vil ikke gjelde straffedømte.»

3 Gjeldende rett

3.1 Utlendingsloven § 38

Dersom utlendingsmyndighetene finner at en asylsøker ikke har beskyttelsesbehov, skal de av eget tiltak vurdere om det er grunnlag for å gi oppholdstillatelse etter utlendingsloven (utl.) § 38, jf. utl. § 28 syvende ledd. Etter utl. § 38 kan det gis oppholdstillatelse dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller

særlig tilknytning til riket (opphold på humanitært grunnlag). Etter bestemmelsens annet ledd skal det foretas en totalvurdering av saken. I annet ledd bokstav a til d er det angitt momenter som kan vektlegges ved denne vurderingen. Oppstillingen er ikke uttømmende. I bokstav b slås det fast at det kan legges vekt på om «det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket», og i henhold til bokstav c kan det legges vekt på om «det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse».

Etter fjerde ledd kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn. Eksempler på slike hensyn er nevnt i fjerde ledd bokstav a til d. Heller ikke denne oppstillingen er uttømmende.

En tillatelse etter utl. § 38 kan som utgangspunkt fornyes og danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse og familieinnvandring. I visse tilfeller kan det imidlertid gjøres unntak fra dette, bl.a. dersom det er tvil om utlendingens identitet, jf. bestemmelsens femte ledd. Kravet til dokumentert identitet er nærmere regulert i utlf. § 8-12.

3.2 Utlendingsforskriften § 8-7

Etter utlf. § 8-7 kan en asylsøker som har fått endelig avslag gis oppholdstillatelse i medhold av lovens § 38 ved praktiske hindringer for retur som utlendingen ikke selv rår over. Vilkårene er bl.a. at det har gått tre år siden saksoppsettelse uten at avslaget er iverksatt, at det ikke er tvil om utlendingens identitet og at utlendingen har bidratt til å muliggjøre retur, herunder bidratt til å skaffe seg hjemlandets reisedokument.

Denne bestemmelsen er ment å fange opp personer som reelt sett er «ureturnerbare», ved at de har samarbeidet om identitetsavklaring og retur, men retur likevel ikke er mulig.

4 Nærmere om departementets forslag

4.1 Hvem som omfattes av engangsløsningen

Engangsløsningen omfatter utlendinger som har kommet til Norge som asylsøkere, men som har fått avslag på søknaden om beskyttelse, og som heller ikke har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, jf. punkt 3 ovenfor.

Utlendinger som har fått avslag på søknad om opphold plikter å forlate Norge. Normalt fastsettes en frist for utreise. Utlendinger som ikke etterkommer dette pålegget kan tvangsreturneres. Tvangsreturner kan imidlertid være krevende å gjennomføre, f.eks. fordi det er tvil om utlendingens identitet eller fordi utlendingens hjemland ikke aksepterer tvangsretur av egne borgere. Dette er imidlertid ikke til hinder for at utlendingen selv kan returnere.

Regjeringen har nå besluttet å innføre en engangsløsning som innebærer at det i en begrenset periode vil være mulig å få oppholdstillatelse for utlendinger som i utgangspunktet har plikt til å forlate landet, men som innen 1. oktober 2021 vil ha oppholdt seg her i mer enn 16 år, og som da vil ha en samlet alder og oppholdstid på minst 65 år.

At vilkårene for å være omfattet av engangsløsningen må være oppfylt senest 1. oktober 2021 betyr at utlendingsmyndighetene på vedtakstidspunktet må gjøre en fremtidsrettet vurdering av om kravene til oppholdstid og alder vil være oppfylt innen denne datoen.

Engangsløsningen vil ikke omfatte personer som fyller de aktuelle vilkårene senere enn 1. oktober 2021. Bestemmelsen vil som nevnt bli opphevet når de aktuelle sakene er ferdigbehandlet.

Krav til utlendingens alder og oppholdstid i Norge

Det er et vilkår at utlendingen vil ha minst 16 års oppholdstid i Norge senest 1. oktober 2021. Oppholdstiden beregnes fra dato for søknad om asyl. Det stilles ikke krav om sammenhengende opphold, men ev. oppholdstid utenfor Norge trekkes fra, slik at den totale oppholdstiden i Norge må være 16 år eller mer.

Oppholdstiden må sannsynliggjøres. Dette vil være oppfylt dersom utlendingen har bodd i mottak. Videre kan det være oppfylt dersom utlendingen har bodd privat og har oppgitt sin adresse til politiet. Det vises i denne forbindelse til at utlendinger som har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse har plikt til å oppgi skifte av bopel til politiet frem til de har forlatt Norge, jf. utl. § 19 annet ledd og utlf. § 4-23.

Utlendinger som verken bor i mottak eller har oppgitt privat adresse til politiet, eller som bare har gjort det i kortere perioder, må sannsynliggjøre at de har oppholdt seg i Norge så lenge at oppholdstiden vil være minst 16 år innen 1. oktober 2021. Det blir opp til utlendingsmyndighetene å foreta en konkret vurdering av om kravet til oppholdstid er oppfylt i den enkelte sak. Det vil særlig være relevant å legge vekt på ev. kontakt utlendingen har hatt med andre offentlige myndigheter, som helsevesen eller skole. Det kan også være relevant å se hen til bekreftelser/uttalelser fra organisasjoner eller privatpersoner som har vært i kontakt med utlendingen i Norge.

I tillegg til at oppholdstiden i Norge må være minst 16 år, er det et vilkår for å få opphold etter engangsløsningen at utlendingen har en samlet alder og oppholdstid på minst 65 år. Dette vil f.eks. være tilfelle for en utlending som innen 1. oktober 2021 vil være 50 år og som vil ha 16 års oppholdstid i Norge.

Det er i tillegg et krav at utlendingen oppholdt seg i Norge per 1. januar 2019. Dette betyr at utlendinger som fyller de øvrige vilkårene ikke vil være omfattet dersom de ikke kan dokumentere/sannsynliggjøre at de oppholdt seg her på dette tidspunktet.

Engangsløsningen gjelder ikke for utlendinger som har returnert etter avslag på asylsøknaden, enten på egenhånd eller med tvang.

Krav om at utlendingen ikke er straffedømt mv.

Etter lovens § 59 kan en utlending som ellers fyller vilkårene for oppholdstillatelse, nektes tillatelse dersom det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte vedkommende adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i loven. Det vil f.eks. være tilfelle dersom det foreligger grunnlag for bortvisning eller utvisning.

Departementet foreslår at dette reguleres særskilt når det gjelder engangsløsningen, jf. forslagetets tredje ledd. Det foreslås at engangsløsningen ikke skal gjelde utlendinger som kan utvises pga. nærmere bestemte straffbare handlinger, jf. utl. § 66 første ledd bokstav b, c eller e, som er eller kan utelukkes fra flyktningstatus (eksklusjon), jf. utl. § 66 første ledd bokstav g, eller som kan utvises av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, jf. utl. § 126 annet ledd.

Det er ikke et vilkår at utlendingen faktisk er utvist, dersom utlendingsmyndighetene finner at vilkårene for utvisning etter de nevnte bestemmelsene er oppfylt når de vurderer om det skal gis tillatelse etter engangsløsningen.

Dette innebærer at personer som er utvist eller kan utvises pga. brudd på utlendingsloven kan gis oppholdstillatelse etter engangsløsningen.

Utlendingens familiemedlemmer

Engangsløsningen gjelder bare utlendinger som selv fyller vilkårene. Det foreslås ingen særskilt regulering for ev. familiemedlemmer som ikke selv fyller vilkårene i engangsløsningen. Sakene til ev. familiemedlemmer må derfor vurderes som normalt.

4.2 Hva slags tillatelse som skal gis

Forskriftsbestemmelsen hjemles i lovens § 38 om oppholdstillatelse pga. sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

Dersom vilkårene etter engangsløsningen er oppfylt, *skal* det gis oppholdstillatelse. Det skal altså ikke foretas en avveining mot innvandringsregulerende hensyn, slik som i andre saker etter lovens § 38.

Kravet til dokumentert identitet skal vurderes som normalt. Dersom det er tvil om utlendingens identitet, kan det gis en tillatelse med begrensinger, jf. utl. § 38 femte ledd og utlf. § 8-12.

4.3 Bosetting mv.

Målgruppen for bosettingsordningen er i hovedsak overføringsflyktninger og personer som har søkt beskyttelse og som har fått oppholdstillatelse som kan fornyes og som danner grunnlag for permanent opphold. I tillegg kan enslige

mindreårige og barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse pga. identitetstvil bosettes. Etter dagens praksis bosettes ikke voksne personer som får en begrenset tillatelse etter utl. § 38 femte ledd, med mindre de er del av en barnefamilie.

Det er grunn til å anta at det kan foreligge tvil om identiteten til flere som omfattes av engangsløsningen, da de ikke er returnert etter mange år i Norge. Noen vil derfor trolig få en tillatelse som er begrenset etter lovens § 38 femte ledd, og som etter dagens praksis ikke danner grunnlag for bosetting.

Departementet foreslår likevel at akkurat denne gruppen bosettes, da det er tale om en engangsløsning. En begrenset tillatelse etter lovens § 38 femte ledd vil som utgangspunkt ikke gi grunnlag for familieinnvandring eller permanent oppholdstillatelse, og dermed heller ikke norsk statsborgerskap, så utlendingen vil fortsatt ha et incentiv til å legge frem identitetsdokumenter/bidra til klargjøring av egen identitet, for deretter å kunne få en ordinær tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold mv.

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder bare for utlendinger mellom 18 og 55 år, jf. lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) § 2. I og med at det er et vilkår etter engangsløsningen at samlet alder og oppholdstid er over 65 år, vil trolig enkelte av de som får tillatelse på dette grunnlaget ikke være omfattet av introduksjonsprogrammet fordi de er over 55 år.

Rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder utlendinger mellom 16 og 67 år, jf. introduksjonsloven § 17. Personer som får tillatelse etter engangsløsningen kan dermed ha rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette gjelder imidlertid bare for dem som er under 67 år og som får en ordinær tillatelse etter utl. § 38 første ledd, og ikke de som ev. får en begrenset tillatelse etter utl. § 38 femte ledd.

4.4 Prosedyre

Utlendingen må selv be om å få saken sin vurdert etter engangsløsningen. Dette vil være å anse som en anmodning om omgjøring av tidligere vedtak, og ikke en ny sak/søknad. Det vil dermed heller ikke være noen klagemulighet, og det gis ikke fritt rettsråd.

En slik henvendelse må rettes til UDI eller UNE, avhengig av hvilken etat som har fattet endelig vedtak i asylsaken. Normalt vil det være UNE som har fattet endelig vedtak, men dersom UDIs vedtak ikke er påklaget, vil UDIs vedtak være det endelige.

Departementet vil be UDI/UNE utarbeide et enkelt skjema, men uten at det er noe krav om at dette skjemaet må benyttes.

Departementet har i instruks GI-04/2020 *Instruks om å utsette iverksettingen av vedtak* instruert UDI og UNE om å utsette iverksettingen av vedtak hvor det senest 1. oktober 2021 vil være mer enn 16 år siden utlendingen søkte asyl i Norge, og utlendingen innen samme tidspunkt vil ha en samlet alder og oppholdstid på minst 65 år. Det skal likevel ikke gis utsatt iverksetting dersom utlendingen er utvist etter utl. § 66 første ledd bokstav b, c, e, eller g, eller § 126 annet ledd. Departementet presiserer at det faktisk er gitt utsatt iverksetting ikke nødvendigvis betyr at utlendingen vil få opphold etter engangsløsningen.

4.5 Frist

Departementet foreslår at utlendingen må be om en vurdering etter engangsløsningen senest seks måneder etter ordningens ikrafttredelse.

4.6 Informasjonstiltak

For å nå personer i målgruppen, vil det bli lagt ut informasjon om engangsløsningen på nettsidene til departementet, UDI og UNE. Det vil også bli informert om ordningen i mottak.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Konsekvenser av forslaget

Tall fra UDI viser at det pr. desember 2019 er 21 personer bosatt i mottak som søkte asyl for minst 16 år siden og som har en samlet alder og oppholdstid på minst 65 år. I tillegg har UDI registrert seks personer som bor privat, på registrert privat adresse ikke eldre enn to år. Hvor mange andre som ev. bor privat uten å ha oppgitt adresse til utlendingsmyndighetene er det ikke mulig å si noe sikkert om. I tillegg må det legges til grunn at flere kan fylle vilkårene om alder og oppholdstid innen 1. oktober 2021. Tall fra UDI viser at det totalt er 42 personer som bor i mottak eller på registrert privat adresse, hvor det er minst 14 år siden søknad om asyl og samlet alder og oppholdstid er minst 65 år. Gitt at fristen for å oppfylle vilkårene etter engangsløsningen er 1. oktober 2021, må det legges til grunn at flere av disse vil kunne få opphold.

I anslaget over de økonomiske og administrative konsekvensene er det tatt utgangspunkt i at 50 personer kan få opphold etter engangsløsningen. Det presiseres at anslaget er usikkert. Det vises til at det ikke er mulig å vite hvor mange som bor på ukjent adresse. Departementet har heller ikke oversikt over hvor mange som ev. ikke kan få opphold pga. straffbare forhold mv.

Å få oppholdstillatelse vil være positivt for den enkelte, som da bl.a. vil få mulighet til å arbeide og få økte rettigheter til helsehjelp og trygdeytelser.

5.2 Saksbehandling, informasjonsarbeid og mottaksutgifter

Forslaget medfører noe utgifter til saksbehandling og informasjonsarbeid i UDI/UNE.

Når de som får oppholdstillatelse i medhold av engangsløsningen bosettes i en kommune, vil det innebære noe reduserte utgifter til asylmottak. Faktisk innsparring vil imidlertid avhenge av om antall mottaksplasser kan reduseres som følge av forslaget.

5.3 Bosetting mv.

Personer som får oppholdstillatelse i medhold av engangsløsningen og som oppholder seg i mottak kan velge å flytte fra mottaket til en kommune på egenhånd, eller bli bosatt etter avtale mellom en kommune og staten ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Endring i målgruppen for bosetting vil medføre noe økte utgifter til saksbehandling og informasjonsarbeid i IMDi og kommunene.

Det utbetales integreringstilskudd til kommunene ved bosetting. Integreringstilskuddsordningen omfatter bl.a. integreringstilskudd som utbetales over fem år, ekstra integreringstilskudd for personer over 60 år (eldretilskudd) og tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker. Satsene variere videre med om personene er enslig eller i familie. Ved en utvidelse av målgruppen for bosetting vil målgruppen for tilskuddsordningen bli endret. For én enslig person over 60 år vil utgiftene til integreringstilskuddet øke med i underkant av 1 mill. kroner fordelt over fem år.

Det utbetales i tillegg tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer i målgruppen for rett og plikt til opplæring. Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap utbetales når en person er i målgruppen for rett og plikt eller rett til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Utlendinger som gis en ordinær tillatelse etter engangsløsningen vil kunne være i målgruppen for opplæring, gitt at øvrige vilkår er oppfylt og dermed utløser tilskudd. De totale utgiftene vil avhenge av hvor mange i målgruppen som er under 67 år og hva slags type tillatelse de får. I tillegg varierer tilskuddet med hvor mange personer som er under opplæring i den enkelte kommune. Dette tilskuddet utbetales over 3 år.

5.4 Familieinnvandring

En tillatelse etter lovens § 38 danner som utgangspunkt grunnlag for familieinnvandring, men mindre det er fastsatt begrensinger i dette i medhold av bestemmelsens femte ledd. Det er vanskelig å si noe om hvor mange ekstra familieinnvandringssøknader engangsløsningen vil generere, herunder hvor mange av disse igjen som vil bli innvilget, og dermed hvilke økonomiske konsekvenser dette ev. vil ha.

5.5 Andre samfunnsøkonomiske konsekvenser

Målgruppen for engangsløsningen kan trolig ikke forventes å få mange år i arbeidslivet. Som utledninger med oppholdstillatelse vil de få noen flere rettigheter til helsehjelp enn utlendinger uten lovlig opphold. Engangsløsningen kan dermed medføre økte utgifter til helsehjelp og øke kommunenes utgifter til sosialhjelp. I tillegg kommer økte utgifter til trygdeytelser og supplerende stønad.

6 Forslag til endringer i utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) skal ny § 8-14 lyde:

§ 8-14. Midlertidig bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med mer enn 16 års oppholdstid i Norge

Det skal gis oppholdstillatelse etter lovens § 38 til en utlending som tidligere har søkt beskyttelse (asyl) etter lovens § 28 og som innen 1. oktober 2021 vil ha en samlet alder og oppholdstid i Norge på minst 65 år. Oppholdstiden må være minst 16 år.

Oppholdstiden beregnes fra det tidspunkt søknad om beskyttelse ble levert. Senere oppholdstid utenfor Norge skal trekkes fra. Utlendingen må ha oppholdt seg i Norge pr. 1. januar 2019.

Oppholdstillatelse skal likevel ikke gis til en utlending som kan utvises etter lovens § 66 første ledd bokstav b, c, e eller g, eller § 126 annet ledd.

Utlendingen må be om vurdering etter bestemmelsen her senest seks måneder etter tidspunktet for bestemmelsens ikrafttredelse.