



21 MAI 2015

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post: postmottak@jd.dep.no

Deres ref.: 14/4056 - GBO
Vår ref.: 197322

Dato: 18. mai 2015

HØRING - ENDRING I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN - HEVET BOTIDSKRAV FOR PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE MV. - ENDRINGER I STATSBOREGERLOVEN

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 27.3.2015 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl- og utlendingsrett. Lovutvalget består av Bente Mostad Tjugum (leder), Jan M. Birkeland, Sigrid Broch, Per-Erik Gåskjenn, Christel Reksten og Brynjulf Risnes.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Sakens bakgrunn

Justisdepartementet har fremmet forslag om å heve botiden for å få permanent oppholdstillatelse i Norge fra 3 til 5 år. Endringen er begrunnet blant annet i integreringshensyn og innvandrings belastning på

det norske samfunnet. Forslaget om å heve botiden for permanent oppholdstillatelse fører også til endringer i botidskravet i relasjon til statsborgerskapsloven.

Forslaget omhandler også en kodifisering av og en endring av et sentralt vilkår for midlertidig oppholdstillatelse, nemlig kravet om faktisk opphold i Norge.

Forslagene innebærer en ganske betydelig innstramming på utlendingsfeltet og vil ramme enkelte sårbare grupper spesielt hardt.

Lovendringene spiller inn på mange områder og nødvendiggjør endringer i mange bestemmelser. Nedenfor vil Advokatforeningen knytte noen kommentarer til enkelte av områdene/bestemmelsene.

3. Kommentarer til de enkelte forslagene

3.1 Heving av botidskravet fra 3 til 5 år:

Departementet begrunner en økning med to forhold:

- «tre års opphold gir en begrenset tilknytning til riket», og det er derfor «mindre grunn til å gi fortsatt opphold dersom det opprinnelige grunnlaget for at det ble gitt oppholdstillatelse i Norge har bortfalt»
- «et skjerpet botidskrav styrker myndighetenes mulighet til kontroll med at utlendingen ikke har fått opphold i Norge på et fiktivt grunnlag, for eksempel et proforma ekteskap.»

Generelt er Advokatforeningen enig i at en permanent oppholdstillatelse kun bør gis til personer som har opparbeidet seg en kvalifisert tilknytning til Norge.

Når det gjelder departementets første argument, er det imidlertid et vurderingsspørsmål - og ingen eksakt vitenskap – på hvilket tidspunkt det er naturlig å si at en utlending kan sies å ha en tilknytning som begrunner permanent oppholdstillatelse

Kvalifisert tilknytning til Norge kan opparbeides blant annet gjennom botid av en viss varighet, men også andre faktorer kan medvirke til at man får en sterk tilknytning til Norge, herunder for eksempel at man har nære familiemedlemmer her. Noen vil kunne ha opparbeidet seg en sterk tilknytning til Norge i løpet av 3 år, mens andre kanskje ikke har fått en sterk tilknytning til Norge selv etter 5 år her.

I meget lang tid har lovgiver ment, at dette innslagspunktet skal være etter 3 år. Slik var ordningen etter 1988-loven og slik har ordningen vært etter 2008-loven. Advokatforeningen mener derfor at en økning til 5 år vil bryte med en lang tids innarbeidet rettsoppfatning. Hensynet til integrering av utlendinger tilsier at dette ikke heves.

For de som har opparbeidet seg en sterk tilknytning til Norge etter 3, år vil det være en belastning å måtte vente i 5 år for å få den tryggheten som en permanent oppholdstillatelse gir.

Advokatforeningen bemerker for øvrig at vurderinger rundt heving av botidskravet fra 3 til 5 år også var oppe i forbindelse med arbeidet med ny utlendingslov og at man da landet på å opprettholde 3-årskravet idet man ikke fant at det var tungtveiende grunner til å heve botidskravet. Advokatforeningen kan ikke se

at det har tilkommet nye tungtveiende argumenter siden den tid for å heve botidskravet.

Når det gjelder hensynet til innvandringskontroll, mener Advokatforeningen at dette argumentet ikke i seg selv kan begrunne en økning til 5 år. I utlendingsloven, og i all forvaltningsrett for øvrig, er det regler om omgjøring som gir myndighetene mulighet for tilbakekall dersom utlendingen har et fiktivt oppholdsgrunnlag. Advokatforeningen mener derfor at hensynet til kontroll ikke er et argument for å øke botidskravet. Kontroll skjer uansett ved tidspunktet for søknad om permanent oppholdstillatelse etter 3 år. Viser det seg 2 år etterpå at det foreligger bevis for at det var et proforma ekteskap, vil reglene om tilbakekall komme til anvendelse, slik at en permanent oppholdstillatelse kan tilbakekalles.

I forhold til argumentet om at 5 års botid vil styrke myndighetenes mulighet for kontroll med proformaekteskap, er Advokatforeningen for øvrig usikker på om dette vil få den tilsiktede virkning. Personer som er villige til å leve i et proformaekteskap i 3 år for å få opphold i Norge, vil antageligvis også være villige til å gjøre dette i 5 år. Advokatforeningen bemerker videre at tiltak for å motvirke proformaekteskap også allerede er foreslått gjennom andre endringer i regelverket.

Advokatforeningen kan se at heving av botidskravet til 5 år gir en bedre sammenheng med EØS-regelverket som gir en EØS-borger varig oppholdsrett etter 5 år, men ser ikke at dette er tungtveiende nok til å begrunne den foreslåtte hevingen. EØS oppholdsrett etter utlendingsloven hviler på helt andre forutsetninger (fri flyt av tjenester mv.) enn de ordinære oppholdstillatelsene etter utlendingsloven. Det er derfor ikke grunn til å sammenstille botid for permanent opphold etter de ordinære tillatelsene etter utlendingsloven og regelen om varig oppholdsrett for EØS borgere og deres familiemedlemmer

Advokatforeningen bemerker også at det er snakk om en betydelig heving av botiden idet man etter forslaget må bo nesten dobbelt så lenge i Norge for å oppfylle botidskravet som etter gjeldende rett.

3.2 Særskilt om barn

Advokatforeningen vil særskilt bemerke at når det gjelder barns tilknytning til riket, er 5 år lang tid. Sett i forhold til at et barn vil ha kortere botid i et annet land enn Norge enn en voksen vil ha, vil tilknytningen til Norge nødvendigvis være sterkere etter kortere tid enn for en voksen. Etter Advokatforeningens syn bør 3 år med sammenhengende botid i Norge være tilstrekkelig for å innvilge en permanent oppholdstillatelse til et barn. En permanent oppholdstillatelse gir en trygghet og forutberegnelighet som er spesielt viktig når man er barn, og Advokatforeningen kan ikke se at innvandringsregulerende hensyn bør tale tyngre enn barns behov for en trygg og forutberegnelig fremtid.

3.3 Opptjeningstid for forskere

Advokatforeningen er positiv til den foreslåtte endringen på dette punktet og ser viktigheten i at det legges til rette for å tiltrekke høyt kvalifisert arbeidskraft til Norge.

3.4 Opphold utenfor riket

Advokatforeningen har merket seg at det ikke foreslås å øke perioden en person kan oppholde seg i Norge i løpet av opptjeningsperioden. Som det fremgår av høringsbrevet vil dette innebære at gjennomsnittlig tid per år i tillatt utenlandsopphold reduseres fra 2,5 måneder til 1,5 måneder. Etter Advokatforeningens syn bør tillatt utenlandsopphold oppjusteres dersom botidskravet økes til 5 år

slik at gjennomsnittlig tillatt utenlandsperiode per år opprettholdes på dagens nivå. Et gjennomsnittlig utenlandsopphold på 2,5 måneder er relativt lite og vil slik Advokatforeningen ser det ikke svekke utlendingens tilknytning til Norge.

Advokatforeningen er positiv til forslaget om å utvide tillatt utenlandsperiode for faglærte slik at den gjennomsnittlige tillatte utenlandsperioden forblir uendret. Dette er slik Advokatforeningen viktig for både å tiltrekke og beholde høyt kvalifisert arbeidskraft i Norge.

3.5 Utlending som utsettes for mishandling i samlivsforholdet

Som departementet selv påpeker i høringsbrevet, vil en økning av botidskravet fra 3 til 5 år kunne føre til at personer som utsettes for mishandling i forholdet, blir tvunget til å holde ut lenger fordi de ikke tør å bryte ut av forholdet før de har fått innvilget permanent oppholdstillatelse. Dette er meget uheldig, og slik Advokatforeningen ser det et tungtveiende argument mot å heve botidskravet fra 3 til 5 år.

Det er mulig at bedre opplysning om mulighetene for å få tillatelse etter lovens § 53 b vil avbøte noe, men Advokatforeningen mener at en midlertidig tillatelse etter denne bestemmelsen likevel ikke vil gi denne gruppen en like stor trygghet som en permanent oppholdstillatelse. Lovens § 53 b er en meget skjønsmessig bestemmelse, og det vil alltid være større usikkerhet knyttet til om man oppfyller vilkårene etter denne bestemmelsen enn etter de mer objektive kriteriene i lovens § 62. Det vil også kunne oppleves både som vanskeligere og mer stigmatiserende å få innvilget en tillatelse på bakgrunn av mishandling enn å få en permanent oppholdstillatelse.

3.6 Krav om faktisk opphold i Norge som vilkår for midlertidig oppholdstillatelse

Advokatforeningen er positiv til at kravet om faktisk opphold i Norge lovfestes. Dette er et viktig vilkår for å få og beholde en oppholdstillatelse i Norge og bør fremkomme tydelig i lovverket.

Advokatforeningen er imidlertid ikke enig i at kravet til faktisk opphold heves fra 6 av 12 måneder til 9 av 12 måneder. Dersom man oppholder seg i Norge i mer enn 6 måneder per år, vil Norge være det landet man oppholder seg mest i og dette bør være tilstrekkelig til å kvalifisere for en oppholdstillatelse her. Dette gir også best sammenheng med folkeregistreringsloven hvor man plikter å melde flytting inn til Norge dersom man har til hensikt å oppholde seg her i mer enn 6 måneder.

Advokatforeningen er positiv til at gruppen faglærte har mulighet til å bli unntatt fra dette strengere kravet. Advokatforeningen etterlyser informasjon om hvordan dette unntaket skal praktiseres. Skal den faglærte søke om unntak eller vil utlendingsmyndighetene selv vurdere dette ved søknadsbehandlingen? Vil alle faglærte være omfattet av dette unntaket eller kun faglærte med påviselig stor reisevirksomhet?

Etter Advokatforeningens syn bør praktiseringen av dette unntaket nedfelles i forskrifts form.

Det bør videre slik Advokatforeningen ser det presiseres at utenlandsoppholdet ses i relasjon til tillatelsesperioden og ikke kalenderåret.

Advokatforeningen ønsker også å påpeke at i en verden hvor arbeidslivet blir stadig mer internasjonalisert, vil det være behov for fleksibilitet i forhold til spesielt oppholdsvilkåret. På samme måte som en norsk borger vil kunne oppholde seg mer i utlandet enn i Norge i forbindelse med reiser for

sin norske arbeidsgiver, vil dette være tilfellet for en utenlandsk arbeidstaker ansatt i et norsk selskap. Per i dag oppleves oppholdsvilkåret som en hindring ved rekruttering av høyt kvalifisert utenlandsk arbeidskraft. En ytterligere innstramming ved å heve oppholdsvilkåret vil gjøre dette enda vanskeligere. Etter Advokatforeningens syn bør det være mulig å få en oppholdstillatelse i Norge selv om man har et betydelig utenlandsopphold så lenge man er ansatt i og lønnet fra en norsk arbeidsgiver.

3.7 Botidskravet i statsborgerloven

Advokatforeningen ser nødvendigheten av å endre botidskravet i statsborgerloven som en følge av den foreslåtte endringen i utlendingsloven.

Når det gjelder Advokatforeningens syn på forslaget om å øke botiden, vises det til det som er skrevet i forbindelse med utlendingsloven ovenfor.

Når det gjelder forslag til endring i vilkårene for statsløse barn, er Advokatforeningen positiv til forslaget om å unnta fra kravet om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse for å kunne få innvilget norsk statsborgerskap. Advokatforeningen er imidlertid kritisk til at det foreslås å stille krav om 5 års opphold i riket. I dag vil statsløse barn kunne få innvilget norsk statsborgerskap etter 3 års opphold i riket, og forslaget innebærer således en betydelig skjerpning av vilkårene for å få norsk statsborgerskap for denne gruppen. Slik Advokatforeningen ser det er statsløse barn en spesielt sårbar gruppe, og det vil være en stor belastning for disse å måtte vente 5 år på å få innvilget et statsborgerskap. Regelen om 5 års botid er også betydelig strengere enn tilsvarende regler i Sverige og Danmark.

4. Avslutning

Som nevnt over er Advokatforeningen kritisk til å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra 3 til 5 år. Advokatforeningen kan ikke se at det foreligger tilstrekkelige tungtveiende grunner til å endre botiden fra det den er i dag. Videre vil en slik endring ramme spesielt utsatte grupper som barn og personer som opplever mishandling i et samlivsforhold. Eventuelle fordeler endringen måtte medføre som f.eks bedre kontroll med proformaekteskap, kan ikke veie opp for ulempene endringen påfører nevnte grupper. Advokatforeningen er også usikker på om endringen faktisk vil få de ønskede konsekvenser.

Advokatforeningen mener for øvrig at det foreslåtte kravet til 5 års botid i statsborgerloven for statsløse barn er for strengt og rammer en ekstra sårbar gruppe hardt.

Advokatforeningen er også kritisk til å heve det generelle kravet til botid for å få midlertidig oppholdstillatelse i Norge. Skjerpningen av botidskravet vil etter Advokatforeningens syn kunne bidra til å svekke norske selskapers muligheter til å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft.

Vennlig hilsen



Merete Smith
generalsekretær