



UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse	Vår referanse	Dato
	15/00222-2	13.05.2015

Høring - forslag om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften - hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. - endringer i statsborgerloven

Utlendingsnemnda (UNE) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 27.03.2015.

Fem års botidskrav og betydningen for personer som utsettes for mishandling i samlivsforholdet

Personer som kommer i kontakt med hjelpeapparatet

Vi antar, bl.a. ut fra erfaring med klagesaker, at utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b om muligheten til fortsatt oppholdstillatelse pga. mishandling, er kjent blant de som jobber i støtteapparatet for utlendinger som blir utsatt for mishandling i parforholdet.

Personer som blir utsatt for mishandling vil kunne få informasjon fra ulike hold. Ikke all informasjon vedkommende får vil nødvendigvis være riktig. Utfordringen er i så fall å sikre at den enkelte får korrekt informasjon om regelverket, og utsiktene til oppholdstillatelse etter lovens § 53 første ledd bokstav b.

Personer som ikke kommer i kontakt med hjelpeapparatet

Muligheten til oppholdstillatelse pga. mishandling er nok i noen grad kjent for utlendinger i Norge. Ut fra ulike kulturelle og sosiale bakgrunner og forventninger til et parforhold, eller som følge av at utlendingen fortsatt vil gi parforholdet en sjanse, vil det nok forekomme at utlendinger som kunne ha fått oppholdstillatelse etter lovens § 53 første ledd bokstav b, likevel ikke bryter med parforholdet og fremmer en søknad på dette grunnlag. I slike tilfeller vil utlendingen også kunne bli værende i et parforhold med mishandlingsproblematikk også etter at permanent oppholdstillatelse er gitt. Utlendingens kunnskap (eller mangel på kunnskap) om regelverket og hvilke rettigheter man har i Norge, kan også ha betydning for hvordan utlendingen forholder seg til et fortsatt samliv eller en søknad etter lovens § 53 første ledd bokstav b. Også her står vi overfor en informasjonsutfordring. I hvilken grad utlendinger som følge av dette blir værende i parforhold i påvente av permanent oppholdstillatelse, fordi de ellers tror de må returnere til sitt hjemland, har ikke UNE oversikt over. I den utstrekning slike situasjoner forekommer, kan heving av botidskravet innebære at vedkommende blir værende lengere i en mishandlingssituasjon.

UTLENDINGSNEMNDA

Besøksadresse: Stenersgata 1 B/C
Postboks 8165 Dep. 0034 Oslo

Tlf: 21 08 50 00 Faks: 21 08 50 01
Internett: <http://www.une.no>

Org.nr: 9820 19095
Bank: 7694.05.02302

Innledende bemerkninger om endringsforslagene

UNE har i det følgende vurdert de foreslåtte bestemmelsene. Vi bemerker først at det foreslåtte botidskravet i utlendingsloven § 62 og det foreslåtte femårskravet i statsborgerloven §§ 12 og 16 ikke nødvendigvis er sammenfallende. Dette fordi utgangspunktet for beregning av oppholdstidens varighet ikke er sammenfallende i statsborgerloven og utlendingsforskriften.

Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften

Krav til opplæring i samfunnskunnskap

Vi støtter forslaget om at kravet om gjennomført opplæring i samfunnskunnskap blir lovfestet. Dette er innfortolket i dag, men av hensyn til forutberegnelighet er UNE enig i at dette bør fremgå av ordlyden.

Tilleggstid i saker om permanent oppholdstillatelse

UNE viser til departementets forslag til endringer i utlendingsforskriften § 11-5 siste ledd. Vi er positive til at man fjerner vilkåret om at utlendingen må søke om permanent oppholdstillatelse før tilleggstiden begynner å løpe. Dette innebærer at det blir noe enklere for vedkommende å forutberegne sin rettsstilling og vurdere om det er hensiktsmessig å fremme søknad om permanent oppholdstillatelse.

Krav om faktisk opphold i Norge som vilkår for midlertidig oppholdstillatelse

Vi støtter forslaget om at et innfortolket vilkår om oppholdshensikt blir lovfestet. Ordlyden i forslag til nytt femte ledd i utlendingsloven § 60 kan fremstå uklar med tanke på om det er et krav om faktisk opphold i Norge knyttet til kalenderåret eller tillatelsesåret. For øvrig kan det være en fordel om departementet klargjør hvordan dette er å forstå dersom en tillatelse gis med annen varighet enn ett år.

Slik UNE forstår forslaget til nytt femte ledd i utlendingsloven § 60, vil dette være både et grunnlag for å avslå en søknad om oppholdstillatelse, og et grunnlag for tilbakekall av en gitt tillatelse. Det betyr at dersom utlendingen mest sannsynlig ikke vil oppholde seg i Norge i minst ni måneder i løpet av et år, kan en søknad avslås på dette grunnlaget. UNE antar at det i tilbakekallssaker vil være *faktisk* opphold som er det avgjørende, og ikke utlendingens *hensikt* på søknadstidspunktet.

UNE har merket seg departementets uttalelse om at vilkåret om oppholdstid i Norge må fremgå tydelig av vedtaket. UNE har også merket seg henvisningen til Borgarting lagmannsretts dom 03.01.2013 (LB-2012-106104) og uttalelsen der om at «det bør kreves mindre for å anse et tilbakekallsvedtak for ugyldig der det ikke er gitt informasjon om forutsetninger eller betingelser knyttet til tillatelsen, enn der slik informasjon er gitt.» UNE antar at manglende eller upresis informasjon om dette i vedtak ikke i seg selv innebærer at det ikke foreligger tilbakekallsgrunn, men at det beror på en konkret vurdering om tillatelsen bør tilbakekalles. Et slikt tilbakekall vil eventuelt måtte vurderes etter ulovfestet rett som i dag.

Departementet har gitt enkelte eksempler på hvilke tilfeller som kan falle inn under ordlyden «med mindre formålet med tillatelsen tilsier noe annet». UNE stiller spørsmål ved hvilket tidspunkt departementet ser for seg at denne «dispensasjonen» bør vurderes på – vedtakstidspunktet for tillatelsen, eller på tidspunktet for tilbakekall? Spørsmålet er om det allerede på tillatelsestidspunktet gis dispensasjon, og at det fremgår konkret av vedtaket at det ikke er et krav om ni måneders opphold i Norge, eller om dette er en vurdering som først tas på tidspunktet for vurderingen av tilbakekall. Vi viser i denne forbindelse til Borgarting lagmannsretts dom 11.03.2013 (LB 2012-598), hvor det ble lagt til grunn at tilsvarende dispensasjon for bo sammen-vilkåret må gis på vedtakstidspunktet. UNE stiller også spørsmål om det bør være en nedre grense for oppholdstid i Norge å falle inn under unntaket for denne gruppen?

Dersom det legges til grunn at det på tidspunktet for vedtak om oppholdstillatelse skal kunne dispenseres fra kravet om ni måneders opphold i Norge, er det uklart om dispensasjonsadgangen beror på en skjønsmessig vurdering i det enkelte tilfelle eller om dispensasjonsadgangen er knyttet til oppholdstillatelser etter bestemte vedtakshjemler. Det mest hensiktsmessige er at unntaket er knyttet til de ulike hjemlene for oppholdstillatelse, og ikke beroende på en konkret vurdering av behovet for reisevirksomhet i det enkelte arbeidsforhold dersom

slik dispensasjon foretas på vedtakstidspunktet for oppholdstillatelsen. Dersom det legges opp til en konkret vurdering av behovet for reisevirksomhet i det enkelte arbeidsforhold, vil det bli vanskelig for utlendingen å forutberegne sin rettsstilling, og en utfordring for forvaltningen å veilede og gi tydelig informasjon om vilkårene for tillatelsen.

Tilbakekallsvurderingen er toleddet. Først vurderer man om det foreligger grunnlag for tilbakekall, deretter om tilbakekallet er forholdsmessig. Dersom dispensasjonsadgangen vurderes først på tidspunktet for tilbakekall, blir spørsmålet i hvilket ledd av tilbakekallsvurderingen dispensasjon for reisevirksomheten hører hjemme? Er de eksemplene som departementet viser til situasjoner hvor man ikke anser at det foreligger et grunnlag for tilbakekall, eller om dette er situasjoner hvor man anser det som uforholdsmessig å tilbakekalle? Også her vil det by på utfordringer for både parten og forvaltningen dersom departementet legger opp til en konkret vurdering, jf. forrige avsnitt.

Forslag til endringer i statsborgerloven

Statsløse

UNE viser til forslaget til nytt annet ledd i statsborgerloven § 16. Et vilkår om at barnet må være bosatt i Norge er kun foreslått i bokstav a, og ikke i bokstav b. Dersom det også etter bokstav b skal være et krav at barnet er en del av en familie som er etablert i Norge, og som skal fortsette sitt liv i Norge, bør det fremgå av ordlyden. Vi viser til departementets uttalelser på side 18 i høringsbrevet.

Det fremgår av høringsbrevet at ordlyden «de siste fem årene» i forslaget til nytt annet ledd bokstav a i statsborgerloven § 16 skal beregnes fra søknadstidspunktet. UNE bemerker at tilsvarende ordlyd i bestemmelsens første ledd beregnes fra vedtakstidspunktet. Samme ordlyd i samme paragraf bør ikke gis ulikt innhold.

Slik UNE forstår departementet, vil det ikke tillates perioder uten tillatelse som nevnt i statsborgerforskriften § 3-3 eller utenlandsopphold som nevnt i forskriften § 3-4 i løpet av «de siste fem årene». Det er slik UNE forstår gjeldende ordlyd i bestemmelsen. UNE gjør oppmerksom på at glipper eller utenlandsopphold som nevnt vil føre til at klageren må påbegynne en ny femårsperiode og at vedkommende, deriblant statsløse som er i denne situasjonen, derfor vil måtte vente lenger enn fem år før han eller hun fyller vilkårene for norsk statsborgerskap. UNE har ikke i anledning dette høringssvaret gått nærmere inn i Norges internasjonale forpliktelser overfor statsløse, men gjør departementet oppmerksom på at dette eventuelt vil kunne være en problemstilling som kan bli reist i enkelte saker.

Overgangsbestemmelser

UNE har merket seg departementets redegjørelse for planlagte overgangsbestemmelser. Vi forstår departementet dit hen at endringen av botidskravet for søknader om statsborgerskap, i motsetning til for permanent oppholdstillatelse, skal avgjøres etter det hevede botidskravet uavhengig av om tidligere botidskrav for statsborgerskap var oppfylt på søknadstidspunktet.

UNE forstår departementet dit hen at dersom vilkårene for permanent oppholdstillatelse vurderes i forbindelse med søknad om norsk statsborgerskap (og ikke i forbindelse med søknad om permanent oppholdstillatelse), skal saken vurderes ut fra regelverket som gjelder på vedtakstidspunktet.

For øvrig forstår UNE departementet dit hen at de øvrige forslagene til endringer skal gjelde straks de treer i kraft, og uavhengig av om det er UDI eller UNE som har saken til behandling.

Med hilsen

Ketil Larsen
avdelingsdirektør

Live Rike Fossum
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i Utlendingsnemnda og har derfor ingen signatur.