



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 68 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (bortvisning av tredjelandborgere i forbindelse med asylsaksbehandling)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 5. april 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i utlendingsloven. Endringen innebærer en ny bortvisningshjemmel i utlendingsloven § 17 første ledd bokstav m for utlendinger som har fått avslag på søknad om beskyttelse etter § 28, og som heller ikke har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter § 38. Endringen vil innebære at utlendingsforskriften § 5-3 oppheves. Som følge av disse endringene foreslår departementet også en endring i lovens § 94 første ledd, slik at adgangen til midlertidig arbeidstillatelse opprettholdes.

Det foreslås også rettelsener av inkurrier i utlendingsloven § 32 (internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner) og § 42 (oppholdstillatelse for barn). Rettelsene er bare omtalt i merknadene til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget, se punkt 8.

2 Bakgrunn

2.1 Grunnlaget for forslaget

For å ta stilling til spørsmål om bortvisning i saker der Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendings-

nemnda (UNE) avslår en søknad om beskyttelse, må det i dag gjøres en rekke vurderinger før et slikt tilleggsvedtak om bortvisning kan fattes. Det er derfor grunn til å endre reglene for å unngå at det i alle asylsaker skal brukes tid på vurderinger som ikke har betydning for spørsmålet om beskyttelse, og som generelt har begrenset betydning sett hen til de få sakene hvor bortvisning ifølge reglene faktisk er påkrevd, i medhold av utlendingsloven § 17, jf. utlendingsforskriften § 5-3. Forslaget er ment å forenkle og effektivisere saksbehandlingen i asylsaker.

2.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte forslag til lovendringer på høring 25. januar 2018. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

Barneombudet

Datatilsynet

Domstoladministrasjonen

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Luftfartstilsynet	Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID)	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Norad	NHO Luftfart
Politidirektoratet (POD)	Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)	Peoplepeace
Regjeringsadvokaten	Politiets Fellesforbund
Riksadvokaten	Politijuristene
Språkrådet	PRESS – Redd Barna Ungdom
Statens sivilrettsforvaltning	Redd Barna
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Rettspolitisk forening
Utlendingsnemnda (UNE)	Røde Kors
Nasjonal institusjon for menneskerettigheter	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Stortingets ombudsmann for forvaltningen	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Fylkesmennene	Seniorsaken
Advokatforeningen	SOS Rasisme
Akademikerne	UNHCR Stockholm
Amnesty International Norge	Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Antirasistisk Senter	Vergeforeningen
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Bispedømmene (11 stykker)	Arbeiderpartiet
Den norske dommerforening	Demokratene
Den norske kirke – Kirkerådet	Det liberale folkepartiet
Fagforbundet	Fremskrittspartiet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid	Høyre
Flyktninghjelpen	Kristelig Folkeparti
Helsingforskomiteen	Kystpartiet
Hovedorganisasjonen Virke	Miljøpartiet De grønne
Human Rights Service (HRS)	Norges Kommunistiske Parti
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)	Pensjonistpartiet
Islamsk Råd	Rødt
Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)	Senterpartiet
Juss-Buss	Sosialistisk Venstreparti
Jussformidlingen	Venstre
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)	Høringsfristen var satt til 30. april 2018.
Kontoret for fri rettshjelp	Departementet har mottatt høringsuttalelser med merknad fra følgende instanser:
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)	Advokatforeningen
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)	Politidirektoratet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	UDI
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)	UNE
MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner	Barne- og likestillingsdepartementet
Norges Juristforbund	Mira-senteret
Norges politilederlag	SEIF
Norsk Folkehjelp	NOAS
Norsk Innvandrersforum	Juss-Buss
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	Amnesty
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)	NHO Luftfart

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

Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Barne- ungdoms- og familiedirektoratet
Helse- og omsorgsdepartementet
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Utenriksdepartementet
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Domstoladministrasjonen
Datatilsynet
Fagforbundet

3 Gjeldende rett

3.1 Bortvisningsvedtak

Vedtak om bortvisning er en forvaltningsmessig reaksjon som innebærer at en utlending nektes innreise i riket fordi innreisevilkårene ikke er oppfylt, eller blir pålagt å forlate riket fordi vilkårene for å oppholde seg i riket ikke er oppfylt. Bortvisning kan finne sted både ved gjennomføring av grensekontroll og i tilfeller hvor en utlending påtreffes i Norge etter å ha oppholdt seg her i kortere eller lengre tid. Vedtak om bortvisning medfører en plikt til å forlate riket og kan gjennomføres ved tvang. I motsetning til vedtak om utvisning innebærer ikke vedtak om bortvisning at det ilegges et forbud mot fremtidig innreise. Vedkommende kan når som helst returnere til Norge, forutsatt at bortvisningsgrunnen ikke lenger er til stede.

Utlendingsloven § 17 første ledd bokstav a til bokstav l angir når det kan fattes vedtak om bortvisning av en utlending uten oppholdstillatelse, og er en «kan»-bestemmelse. Når utlendingsmyndighetene avslår en søknad om beskyttelse, fattes det i dag enten et tilleggsvedtak om bortvisning etter utlendingsloven § 17, jf. utlendingsforskriften § 5-3, eller det foretas en tilleggsregistrering etter lovens § 55 om at utlendingen skal forlate riket («forlat»-registrering).

Utlendingsforskriften § 5-3 gjelder kun for bortvisning av utlendinger som har fått avslag på sin søknad om beskyttelse og er en «skal»-bestemmelse, dvs. at den forplikter utlendingsmyndighetene til å fatte vedtak om bortvisning dersom en utlending har fått avslag på søknad om

beskyttelse. I § 5-3 henvises det til lovens § 17 første ledd bokstav a, b, d, eller e, som lyder:

«§ 17. Bortvisning

En utlending kan bortvises:

- a) når utlendingen ikke viser gyldig pass eller annet godkjent reisedokument når dette er nødvendig,
- b) når utlendingen ikke viser visum når dette er nødvendig,
- c) når utlendingen er registrert i Schengen Informasjonssystem (SIS) med sikte på å nekte innreise,
- d) når utlendingen mangler nødvendig tillatelse etter loven,
- e) når utlendingen ikke kan sannsynliggjøre det oppgitte formålet med oppholdet,»

Dersom utlendingen skal bortvises etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav a (ikke viser gyldig pass eller annet godkjent reisedokument) eller b (ikke viser visum), må det være sannsynlig at iverksetting kan finne sted før utlendingen har oppholdt seg i riket i seks måneder. Dersom utlendingen skal bortvises etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav d (mangler nødvendig tillatelse etter loven) eller e (ikke kan sannsynliggjøre det oppgitte formålet med oppholdet), må det være sannsynlig at iverksetting kan finne sted før utlendingen har oppholdt seg i riket i tre måneder.

Dersom vilkårene for bortvisning ikke er oppfylt, må det likevel tilleggsregistreres at utlendingen skal forlate riket («forlat»-registrering) med hjemmel i utlendingsloven § 55 annet ledd, som sier at en utlending som akter å ta opphold i riket utover tre måneder må ha oppholdstillatelse. En utlending som har søkt asyl anses for å ha hatt slik hensikt, jf. utlendingsforskriften § 5-3 annet ledd.

3.2 Behovet for tilleggsvedtak om bortvisning

3.2.1 Innledning

Et bortvisningsvedtak er ikke nødvendig for iverksetting av et negativt vedtak etter utlendingslovens kapittel 4. Det fremgår av merknadene til utlendingsloven § 17 i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 407, at en utlending som får avslag på søknad om oppholdstillatelse kan ha plikt til å forlate riket uten et særskilt bortvisningsvedtak, ettersom vedkommende ikke har noe annet gyldig grunnlag for videre opphold.

Det er imidlertid nødvendig med vedtak om bortvisning dersom en person har gyldig visum på tidspunktet for et negativt vedtak, og vedtaket skal kunne iverksettes før visumet har gått ut. Det samme gjelder dersom en person har fått avslag på en søknad om oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a fordi vedkommende har fått beskyttelse i et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet, og vedtaket skal kunne iverksettes før vedkommende har oppholdt seg i Norge i tre måneder.

3.2.2 Transportøransvaret

Dersom en transportør skal bli ansvarlig for kostnadene knyttet til uttransportering av en utlending som har reist inn i riket uten gyldig innreise-tillatelse, er det nødvendig med et vedtak om bortvisning eller utvisning, jf. utlendingsloven § 91 tredje og fjerde ledd. Transportøransvaret er et objektivt ansvar uten vurdering av transportørens skyld. Ansvaret gjelder i utgangspunktet ikke ved innreise over indre Schengengrense, men kan gjøres delvis gjeldende når det er innført midlertidig personkontroll på indre grense. I henhold til Schengenkonvensjonen artikkel 26 er Norge forpliktet til å ha regler om transportøransvaret. Etter dagens regelverk kan transportøransvaret bare gjøres gjeldende dersom det er fattet vedtak om bortvisning, og kun dersom vedtaket kan iverksettes innenfor de fristene som er gitt i dagens utlendingsforskrift § 5-3, jf. § 17-16.

3.2.3 Midlertidig arbeidstillatelse

Et mulig tilleggsvedtak om bortvisning er også relevant ved vurderingen av søknad om midlertidig arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 94. En utlending som søker om beskyttelse har i utgangspunktet adgang til å ta arbeide mens søknaden blir behandlet. Det følger imidlertid av § 94 første ledd bokstav c at søkere som det er aktuelt å bortvise ikke har rett til å få en slik arbeidstillatelse. Hvorvidt det da er grunnlag etter forskriftens § 5-3 for å fatte et tilleggsvedtak om bortvisning ved eventuelt avslag på asyl vil derfor kunne være avgjørende for utfallet i disse sakene.

3.3 Fritt rettsråd

I medhold av utlendingsloven § 92 første ledd har utlendinger i saker om bortvisning rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Det samme gjelder en utlending som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28, eller påberoper seg vernet mot

utsendelse etter lovens § 73, og som har fått et negativt vedtak fattet av UDI, jf. utlendingsloven § 92 annet ledd. Retten til fritt rettsråd gjelder ikke dersom utlendingen klager over bare å ha fått oppholdstillatelse etter lovens § 38.

I henhold til SRF-1/2017 Rundskriv om fri rettshjelp punkt 6.3, er det imidlertid en forutsetning for å få fritt rettsråd at det fattes et selvstendig vedtak som kan påklages. I henhold til rundskrivet betyr det at når det fattes beslutning om bortvisning som en følge av avslag på søknad om beskyttelse, anses saken som en asylsak og ikke som en bortvisningssak. Fritt rettsråd vil dermed bare gis i forbindelse med klagen i asylsaken.

4 Forslaget i høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet til at vurderingene av de ulike alternativene i dagens regelverk når det gjelder å fatte et tilleggsvedtak om bortvisning er tidkrevende, og at en forenkling vil effektivisere saksbehandlingen i asylsaken. Særlig behandlingen av Dublin-saker (saker behandlet iht. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 av 26. juni 2013 om fastsettelse av kriterier og ordninger for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse inngitt i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs) kompliseres på grunn av de eksisterende reglene om bortvisning.

Departementet foreslo derfor én felles bortvisningshjemmel i et nytt ledd i utlendingsloven § 17 for alle saker hvor en utlending har fått avslag på søknad om beskyttelse etter § 28 eller opphold på humanitært grunnlag etter § 38. Det ble videre foreslått at det etter den nye bestemmelsen «skal» fattes vedtak om bortvisning. Dette samsvarer med dagens ordlyd i utlendingsforskriften § 5-3, i motsetning til hjemmelen for bortvisning i lovens § 17 hvor det står «kan». Dagens § 5-3 i forskriften ble i høringsnotatet foreslått opphevet og erstattet med den nye foreslåtte bestemmelsen i lovens § 17.

Et tilleggsvedtak om bortvisning skal i henhold til den foreslåtte bestemmelsen kunne fattes uavhengig av dagens kriterier om hvilke dokumenter søker har fremlagt og antatt lengde på oppholdet før iverksetting av vedtak om avslag på søknad om beskyttelse. Departementet viste i høringsnotatet til at endringen vil kunne medføre at flere personer enn i dag vil få et bortvisningsvedtak samtidig med at de får avslag på søknad om beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. Det ble imidlertid understreket at selve

behandlingen av søknaden om beskyttelse og opphold på humanitært grunnlag ikke vil bli påvirket av endringen, da det kun vil gjelde tilleggsvedtaket om bortvisning.

Som følge av endringen i § 17, og at forskriftens § 5-3 bortfaller, ble det også foreslått en endring i lovens § 94 slik at adgangen til å arbeide for asylsøkere mens søknaden er til behandling opprettholdes. Departementet foreslo at oppholdstiden i § 94 første ledd bokstav c settes til seks måneder. Det betyr at det kan gis midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere dersom det ikke er sannsynlig at et eventuelt bortvisningsvedtak vil kunne effektueres før utlendingen har oppholdt seg i Norge i seks måneder.

Departementet presiserte i høringsnotatet at forslaget ikke var ment å endre praksis knyttet til utvisning, forhåndsvarsel om utvisning, eller når det kan unntas fra utreisefrist. Det var heller ikke meningen å endre regelverket knyttet til transportansvaret eller praksis vedrørende grensekontroll.

5 Høringsinstansenes syn

Amnesty International, Advokatforeningen, NOAS, NHO Luftfart, Barne- og likestillingsdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Politidirektoratet støtter i hovedsak forslaget. *Mira-senteret* og *SEIF* er i hovedsak kritiske til forslaget.

Utlendingsdirektoratet viser i sitt innspill til at endringen har som formål å forenkle og effektivisere saksbehandlingen i saker om beskyttelse, men uten at dette får betydning for den vurdering som skal gjøres i selve beskyttelsessaken. *Utlendingsnemnda* mener også at det er et klart behov for forenkling og effektivisering av disse reglene, og viser til at dagens regelverket er vanskelig tilgjengelig og tidkrevende å vurdere.

Når det gjelder valget av ordlyd i forslaget til ny § 17 første ledd bokstav m viser *Mira-senteret* til at forslaget fremstår som nok en endring som skal gjøre det lettere for norske myndigheter å avslå søknader om beskyttelse i Norge. *Mira-senteret* er kritiske til at det foreslås å endre ordlyden i bortvisningsbestemmelsen fra en «kan» til en «skal»-bestemmelse. *SEIF* mener at det mangler samsvar mellom det anførte behovet for regelendring og den faktiske foreslåtte regelendringen. *SEIF* stiller videre spørsmål ved hvordan endringen vil slå ut for personer som har fremmet søknad om opphold på annet grunnlag før de har fått endelig avslag på søknaden sin om asyl, f. eks.

asylsøkere som også kan kvalifisere til familiegjenforening eller andre typer tillatelser.

Politidirektoratet har forelagt forslaget for Politiets utlendingsenhet (PU) og alle politidistriktene. Politidirektoratet, inkludert de øvrige politidistriktene støtter forslaget, og er også enige i at hjemmelen bør være en «skal»-bestemmelse. Politidirektoratet viser til at det vil være en betydelig gruppe av asylsøkere med endelig avslag som likevel har fortsatt oppholdsgrunnlag, for eksempel gjennom familiegjenforening eller «sur place»-flykninger som er i riket med midlertidig oppholdstillatelse når endringen som utløser det påberopte beskyttelsesbehovet inntreffer. *Advokatforeningen* støtter forslagets intensjon og ser forenkling av saksbehandling som et viktig formål. Advokatforeningen mener imidlertid at ordlyden i den nye bestemmelsen bør være at utlendingen også i disse tilfellene «kan» bortvises. Advokatforeningen mener derfor at det lovteknisk vil være enklest å overlate vurderingen til et forvaltningsskjønn og i forarbeidene, eventuelt i instruks, instruere forvaltningen om at bortvisning skal skje om ikke utlendingen har lovlig eller tålt opphold på annet grunnlag.

Utlendingsnemnda ønsker også at regelverket fortsatt skal gi samme rom for fleksibilitet som nå i måten «forlat»-plikten registreres på, særlig med tanke på at det kan være utlendinger som fortsatt har et oppholdsgrunnlag i riket selv om de får avslag på søknad om beskyttelse. Hvis den foreslåtte endringen innebærer at Utlendingsnemnda må etterspørre informasjon om alternative oppholdsgrunnlag forut for vedtak, eventuelt fatte etterfølgende vedtak når andre grunnlag er avklart, vil saksbehandlingen bli mindre effektiv enn i dag.

Barne- og likestillingsdepartementet forstår forslaget slik at enslige mindreårige asylsøkere ikke vil omfattes av endringen, men fordi det foreslås at det «skal» bortvises oppfordres det til at virkningen for denne gruppen asylsøkere synliggjøres i proposisjonsteksten.

Når det gjelder høringsnotatets forslag til endringen i lovens § 94 støtter *Amnesty International* forslaget om tilleggsvedtak om bortvisning, og er positive til en endring i utlendingsloven § 94 som hindrer at alle asylsøkere fratras retten til midlertidig arbeidstillatelse når søknaden om opphold behandles. Amnesty er imidlertid uenige i at oppholdstiden settes til seks måneder i stedet for tre måneder. Amnesty kan ikke se at det gis noen redegjørelse i høringsnotatet for de bakenforliggende hensyn som tilsier en økning av oppholdstidskravet til seks måneder, og mener at perioden en asylsøker nektes mulighet til å ta seg arbeid

bør begrenses. Mira-senteret er kritiske til forslaget om å oppheve utlendingsforskriften § 5-3 som vil innskrenke mulighetene til å ta arbeid under asylsaksbehandlingen. NOAS ber departementet utrede en løsning som ikke vil innebære en innskrenkning av asylsøkeres rett til arbeid mens en søknad om beskyttelse er til behandling. NOAS er bekymret for at dersom fristen settes til seks måneder, så vil dette kunne omfatte en større gruppe asylsøkere enn forventet siden lave asylankomster innebærer kortere saksbehandlingstid. NOAS mener dette vil hemme integreringen til de som får opphold i Norge. *Juss-Buss* har i sitt hørings svar stilt seg bak NOAS sitt innspill.

Transportøransvaret blir også omtalt i høringsnotatet, og *NHO Luftfart* viser i sitt innspill til at dagens regelverk om transportøransvaret går for langt i å pålegge flyselskapene kostnader. NHO Luftfart mener dette er utgifter som egentlig bør dekkes av myndighetene, og også går langt utover hva som med rimelighet bør ligge under det objektive ansvaret som flyselskapene som transportør har.

SEIF viser til at det er fritt rettsråd i bortvisningssaker, uten at det er bemerkninger i høringsnotatet om at dette skal fjernes. Forslaget vil dermed kunne medføre en økning i antall klager som må behandles hvilket er kostbart for forvaltningen, og samtidig innebære en økning i utgiftene til rettshjelp. SEIF har vanskelig for å se hvordan dette skal være økonomisk. SEIF anbefaler på det sterkeste at forslaget ikke iverksettes.

Utlendingsnemnda peker på forslagens betydning for utlendingsloven § 90. Iverksetting av vedtak om bortvisning reguleres av § 90 første ledd, noe Utlendingsnemnda tolker dithen at utlendinger som har fått avslag på sin søknad om beskyttelse ikke lenger vil få fastsatt en frist for utreise siden de nå vil få et samtidig bortvisningsvedtak. Utlendingsnemnda antar at dette ikke er en tilskattet følge av forslaget. Utlendingsnemnda mener også at departementet bør vurdere å plassere den nye bortvisningshjemmelen som et nytt første ledd i utlendingsloven § 17, i stedet for nytt annet ledd da dette vil fremstå som en bedre lovteknisk løsning. De har i tillegg innspill til den nye regelens forhold til dagens § 17 annet ledd som fastsetter at en utlending som er født i riket og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her ikke kan bortvises. Det samme gjelder utlendinger med midlertidig eller permanent oppholdstillatelse, og nordiske borgere bosatt i riket. Dette vil kunne få betydning for behandlingen av barnefamilier som søker beskyttelse, og som får barn her i løpet av saksbehandlingen av søknaden.

6 Departementets vurdering

6.1 Innledning

Vilkåret i dagens hjemmel om bortvisning på grunnlag av avslag på søknad om beskyttelse, i tilfeller der iverksetting kan finne sted før utlendingen har oppholdt seg i riket i tre eller seks måneder, er en videreføring fra den tidligere utlendingsloven. Departementet mener tidsbegrensningen er unødvendig, all den tid utlendingen uansett kan bortvises med hjemmel i lovens § 55. I beskyttelsessaker ser departementet heller ingen grunn til at bortvisningen skal vurderes på grunnlag av for eksempel hvilke dokumenter utlendingen har vist frem, slik dagens ordning er. Det avgjørende er at utlendingen har plikt til å forlate landet i samsvar med avslaget, uavhengig av oppholdstid eller fremviste dokumenter. Departementet mener dagens regler som innebærer at det i alle asylsaker skal brukes tid på vurderinger som ikke har betydning for spørsmålet om beskyttelse er u hensiktsmessige.

6.2 Plikt til å bortvise?

Det ble i høringsbrevet foreslått at ordlyden i forskriftens § 5-3 videreføres ved at det «skal» bortvises i disse sakene, i motsetning til at det forøvrig etter lovens § 17 «kan» bortvises. Flere av høringsinstansene pekte på at det også ved tilleggsvedtak om bortvisning ved avslag på søknad om beskyttelse bør være rom for tilsvarende fleksibilitet.

Departementet viser til at utlendinger med et annet gyldig oppholdsgrunnlag på tidspunktet for avslag på søknad om beskyttelse, ikke vil få tilleggsvedtak om bortvisning. Dette kan for eksempel gjelde personer som har rett til å oppholde seg i riket i påvente av behandlingen av en annen oppholdssøknad. Det gjelder imidlertid ikke for de som oppholdt seg i riket på et visum da de fremmet søknad om beskyttelse. Disse forutsettes å skulle forlate Norge om kort tid uansett, og det er ønskelig å kunne iverksette før visumtiden utløper dersom de får avslag på søknad om beskyttelse under sitt opphold i Norge.

Enslige mindreårige asylsøkere som får avslag på sin søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 28, kan få en midlertidig og begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38. En slik tillatelse forutsetter at søker har fylt 16 år og ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser at de er uten forsvarlig omsorg ved retur, jf. utlendingsforskriften § 8-8.

Følgelig vil det i disse sakene ikke fattes vedtak om bortvisning etter den foreslåtte bestemmelsen i § 17 da disse personene har annet gyldig oppholdsgrunnlag. Når den begrensede tillatelsen løper ut ved fylte 18 år vil de ha samme alminnelige plikt til å forlate riket som enhver annen person med en utløpt midlertidig oppholdstillatelse. Det vil også være enslige mindreårige asylsøkerne som får avslag på søknaden om beskyttelse og som heller ikke får en midlertidig og tidsbegrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38. Heller ikke i disse sakene vil det som utgangspunkt være aktuelt å fatte tilleggsvedtak om bortvisning da enslige mindreårige under 18 år ikke kan returnere uten kjent omsorgsperson i hjemlandet. Når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere under 16 år vil heller ikke disse bli berørt av den nye bestemmelsen i § 17 da de i all hovedsak gis en ordinær tillatelse.

Enkelte høringsinstanser stilte også spørsmål ved regelendringens betydning for de som omfattes av unntaket fra bortvisning i dagens utlendingslov § 17 annet ledd, det vil si utlending som er født i riket og som senere uavbrutt har hatt fast bopel i Norge, de med midlertidig eller permanent oppholdstillatelse, og nordiske borgere bosatt i riket.

På bakgrunn av det ovennevnte, samt de innspill som kom i høringsrunden, har departementet etter en nærmere vurdering kommet til at den nye bestemmelsen om bortvisning ved avslag på asyl i § 17 bør være en «kan»-bestemmelse. Departementet finner det mer hensiktsmessig å ha en «kan»-regel, slik at det kan unnlates å bortvise dersom det er grunner til det. Selv om det heller ikke alltid etter dagens regelverk blir fattet tilleggsvedtak om bortvisning i forbindelse med avslag på søknad om asyl til tross for at det er en «skal»-regel, vil en «kan»-bestemmelse i større grad tydeliggjøre at det skal gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak. Departementet understreker at forslaget ikke er ment å endre terskelen for bortvisning etter gjeldende praksis.

I høringsnotatet ble den nye bestemmelsen foreslått som et nytt § 17 andre ledd. I og med at den nye bortvisningsbestemmelsen nå er omformulert til en «kan»-bestemmelse, i likhet med de andre bortvisningsgrunnene i § 17 første ledd, foreslår departementet at bortvisningsgrunnen blir ny bokstav m i § 17 første ledd.

6.3 Villkår om tidspunkt for sannsynlig iverksetting av endelig avslag på søknad om beskyttelse

6.3.1 Arbeidstillatelse

Ettersom endringsforslaget innebærer at utlendingsforskriften § 5-3 fjernes, og dermed også vilkåret om at bortvisning forutsetter iverksetting før utlendingen har vært her i henholdsvis tre eller seks måneder, foreslo departementet i høringsnotatet at det skulle inntas en tilsvarende avgrensning mht. oppholdstiden i § 94. Uten en slik avgrensning vil adgang til arbeid i sin helhet fjernes for de fleste asylsøkere, da ingen som vil få tilleggsvedtak om bortvisning ved avslag på asylsøknaden vil oppfylle vilkåret i § 94 om at det ikke må være aktuelt å bortvise søkeren. Endringsforslaget i § 94 ble positivt mottatt av flere av høringsinstansene, men det var ulike synspunkter på om grensen skal settes ved oppholdstid på tre måneder, eller seks måneder slik som foreslått i høringsnotatet. Etter departementets oppfatning er en oppholdstid på tre måneder for kort med tanke på tiden det tar å behandle søknad om beskyttelse og eventuell effektivisering av et avslag. Departementet opprettholder derfor forslaget om at oppholdstiden settes til seks måneder slik at tidsavgrensningen i denne bestemmelsen skal ha en praktisk realitet.

6.3.2 Transportførers ansvar

Myndighetene uttransporterer hvert år flere tusen utlendinger og det er høye kostnader forbundet med dette. Det er ikke aktuelt å gjøre endringer i det eksisterende regelverk knyttet til transportøransvaret. Dette spørsmålet ble for øvrig grundig drøftet i forbindelse med videreføringen av transportøransvaret da den nye utlendingsloven skulle utredes i 2008, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 17.4.4.2.

Når det gjelder de tekniske regelendringene for transportøransvaret som må gjøres for å opprettholde rettstilstanden som en følge av dette lovforslaget, fastholder departementet det forslag som fremkom i høringsnotatet, om at ansvaret gjelder når vedtak om bortvisning av en asylsøker uten pass eller annet gyldig reisedokument eller visum kan iverksettes før utlendingen har oppholdt seg i riket i seks måneder. For øvrig gjelder ansvaret bare når bortvisningsvedtak kan iverksettes før utlendingen har oppholdt seg i riket i tre måneder.

6.4 Fritt rettsråd

Enkelte høringsinstanser har pekt på at fritt rettsråd for alle de nye bortvisningsvedtakene vil medføre en økning i antall klager som må behandles, noe som vil være både kostbart for forvaltningen med tanke på klagebehandlingen og utgjøre en økning i utgiftene til rettshjelp i disse sakene.

Regelendringene som nå foreslås er ikke tenkt å skulle endre dagens praksis med at det fattes bortvisningsvedtak som følge av at søker får avslag på søknad om beskyttelse. Det gis allerede i dag fritt rettsråd uten behovsprøving til denne gruppen gjennom ordningen som gjelder for de som får avslag på sin søknad om beskyttelse og opphold på humanitært grunnlag, jf. utlendingsloven § 92 annet ledd. I henhold til SRF-1/2017 Rundskriv om fri rettshjelp punkt 6.3 vil det i sakene der det fattes vedtak om bortvisning som følge av avslag på søknad om beskyttelse, ikke være grunnlag for å gi fritt rettsråd i bortvisningsaken, fordi saken vil anses som en asylsak og fritt rettsråd gis på dette grunnlaget. Departementet kan på bakgrunn av dette ikke se at forslaget skal medføre økte kostnader til fritt rettsråd utover de kostnadene som allerede påløper i dag i forbindelse med avslag på søknad om beskyttelse.

6.5 Forholdet til utreisefrister i utlendingsloven § 90

Iverksetting av vedtak om bortvisning reguleres av utlendingsloven § 90 første ledd. Lovforslaget vil ikke ha konsekvenser for dagens regelverk og praksis når det gjelder iverksetting og utreisefrist etter reglene i § 90. Vedtaket om bortvisning vil, i sakene lovforslaget gjelder, være et tilleggsvedtak til et vedtak i en asylsak. Vedtaket i asylsaken vil ikke kunne iverksettes før det er endelig, med mindre det er tale om nektelse av realitetsbehandling eller en åpenbart grunnløs søknad, jf. utlendingsloven § 90 femte ledd. Etter departementets syn er det klart at bortvisningsvedtaket ikke kan iverksettes før det er anledning til å iverksette vedtaket i asylsaken, da det ville undergrave den effektive to-instansvurderingen av et mulig beskyttelsesbehov. Det er følgelig klart at § 90 femte ledd går foran første ledd, slik at det er saksgangen og vedtakene i asylsaken som er avgjørende for spørsmålet om iverksetting. Dette er ikke i konflikt med ordlyden i første ledd, som fastslår at et bortvisningsvedtak *kan* – ikke *skal* – iverksettes straks. Saksgangen og vedtakene i asylsaken vil også være førende for fastsettelse av utreisefrist etter § 90 sjette ledd.

6.6 Grensekontroll

Det fremgår av merknadene til utlendingsloven § 17 i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 407 at bestemmelsen må ses i sammenheng med regelen om grensekontroll i samme lov § 15 annet ledd siste punktum. Ved gjennomføring av grensekontroll skal det påses at det ikke foreligger grunnlag for bortvisning etter lovens § 17. Forslaget om at alle personer som får avslag på søknad om beskyttelse kan få et bortvisningsvedtak innebærer ikke en utvidet adgang til å nekte innreise, for eksempel ved at politiet kan nekte enkelte nasjonaliteter innreise fordi de høyst sannsynlig vil få søknaden om beskyttelse avslått og at det dermed foreligger en bortvisningsgrunn. Forslaget er ikke ment å endre dagens praksis vedrørende grensekontroll.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den foreslåtte endringen vil medføre færre vurderinger av spørsmål som ikke har betydning for selve behandlingen av asylsaken. Dette vil forenkle og dermed effektivisere saksbehandlingen. De fleste tilleggsvedtakene om bortvisning fattes i dag i saker om beskyttelse etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b (Dublin-saker), og disse kompliseres på grunn av dagens regler om bortvisning som tilleggsvedtak. Ved å fjerne vurderingene om oppholdstid i Norge og hvilke dokumenter personen har vist frem, kan det spares tid når vedtak i asylsaken fattes.

UDI anslår at vurderingene som knytter seg til tilleggsvedtak og registrering i saker om bortvisning i forbindelse med avslag på asyl, utgjør omtrent en fjerdedel av den totale tidsbruken til vedtaksfattingen i for eksempel en Dublin-sak. Antallet saker det fattes et tilleggsvedtak om bortvisning i varierer noe fra år til år, slik at det er vanskelig å anslå hvor mange saker som vil bli omfattet av effektiviseringen i regelverket slik det her er foreslått.

UDI fattet i 2017 anslagsvis 660 tilleggsvedtak med hjemmel i utf. § 5-3 første og annet ledd. Det samme året ble det i anslagsvis 1800 saker gjort en tilleggsregistrering om at utlendingen må forlate riket etter utlendingsloven § 55 uten at det ble fattet tilleggsvedtak om bortvisning. Dette betyr at spørsmålet om bortvisning ble vurdert i om lag 2460 saker, men kun kom til anvendelse i en tredjedel av disse. Som vist til ovenfor er bortvisningsvedtak særlig relevant i Dublin-sakene, og utgjorde for eksempel 400 av de 660 sakene i 2017 hvor det ble

fattet tilleggsvedtak om bortvisning etter utlendingsforskriften § 5-3 første eller annet ledd.

Dersom man forenkler regelverket kan saksbehandlingen effektiviseres sammenlignet med i dag. Det betyr at det vil brukes mindre tid per behandlet sak, tid som kan brukes til å behandle flere tilsvarende saker i det samme tidsrommet. Departementet mener det vil føre til en bedre ressursutnyttelse i utlendingsforvaltningen.

Det antas at de foreslåtte endringene ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for utlendingsforvaltningen eller andre offentlige virksomheter. Eventuelle merutgifter vil tas innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 17 første ledd bokstav m

Bestemmelsen gir grunnlag for å bortvise de som har fått avslag på søknad om beskyttelse etter § 28, og heller ikke har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter § 38. Bestemmelsen skal erstatte dagens utlendingsforskrift § 5-3, men viderefører ikke vurderingene som ligger i forskriftens § 5-3 med hensyn til oppholdstid eller fremviste dokumenter.

Selv om departementet foreslår å bruke formuleringen «kan» bortvises i den nye bestemmelsen, og ikke «skal» bortvises slik som i dagens utlendingsforskrift § 5-3, er terskelen for bortvisning likevel ikke ment å være en annen. Kanbestemmelsen vil i større grad tydeliggjøre at det skal gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak. Det vil si at det som utgangspunkt fattes et tilleggsvedtak om bortvisning, med mindre en konkret vurdering tilsier noe annet.

Lovforslaget vil heller ikke ha konsekvenser for dagens regelverk og praksis når det gjelder iverksetting og utreisefrist etter reglene i uten-

dingsloven § 90. Fordi vedtaket om bortvisning vil være et tilleggsvedtak til et vedtak i en asylsak vil ikke bortvisningsvedtaket iverksettes før det er anledning til å iverksette vedtaket i asylsaken.

Til § 32

I paragrafens *femte ledd første punktum* strykes ett paragraftegn, da det kun vises til én paragraf (§ 28). Feilen kom inn ved endringslov 17. juni 2016 nr. 59 (innstramminger II), da det i departementets opprinnelige lovforslag, jf. Prop. 90 L (2015–2016), var vist til flere paragrafer, mens dette ble endret under stortingsbehandlingen.

Til § 42

I *tredje ledd første punktum* endres lovhenviisningen, fra lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon, til lov 16. juni 2017 nr. 48 om adopsjon. Ny adopsjonslov trådte i kraft 1. juli 2018. I *tredje ledd annet punktum* endres «Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen» til «Barne-, ungdoms- og familieetaten».

Til § 94 første ledd

Utlendingsloven § 94 angir nærmere hvilke vilkår som må være oppfylt for at det kan gis midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere mens deres søknad om beskyttelse er til behandling. Det følger av § 94 første ledd bokstav c at søkere som det er aktuelt å bortvise ikke har adgang til å ta arbeid under behandling av søknad om beskyttelse. Ettersom endringsforslaget her innebærer at utlendingsforskriften § 5-3 fjernes, og dermed også vilkåret om at bortvisning forutsetter iverksetting før utlendingen har vært her i henholdsvis tre eller seks måneder, inntas det en tidsavgrensning i utlendingsloven § 94 på seks måneder. Dette vil sikre at en del asylsøkere fremdeles vil kunne få midlertidig arbeidstillatelse.

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 (bortvisning av tredjelandsborgere i forbindelse med asylsaksbehandling).

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 (bortvisning av tredjelandsborgere i forbindelse med asylsaksbehandling) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (bortvisning av tredjelandsborgere i forbindelse med asylsaksbehandling)

I

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

§ 17 første ledd bokstav k og l og ny bokstav m skal lyde:

En utlending kan bortvises:

- k) når utlendingen ikke har dekket utgifter som er blitt påført det offentlige i forbindelse med at utlendingen tidligere er ført ut av riket eller har uoppgjort *bøtestraff*,
- l) når det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse eller offentlig orden, *eller*
- m) *når utlendingen har fått avslag på søknad om beskyttelse, jf. lovens § 28, eller har blitt nektet realitetsbehandling, jf. lovens § 32, og heller ikke har fått oppholdstillatelse etter lovens § 38.*

§ 32 femte ledd første punktum skal lyde:

I en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere kan Kongen i statsråd beslutte at søknader om beskyttelse, *jf. § 28*, skal kunne nektes realitetsbehandlet dersom søkeren ankommer direkte fra en nordisk stat.

§ 42 tredje ledd skal lyde:

Første og annet ledd gjelder tilsvarende for barn under 18 år som blir adoptert etter utenlandsk lov, eller vil bli adoptert etter *lov 16. juni 2017 nr. 48* om adopsjon. Samtykke må være gitt av *Barne-, ungdoms- og familieetaten* før barnet er kommet til riket.

§ 94 første ledd skal lyde:

Søkeren kan gis rett til å ta arbeid inntil søknaden er avgjort. Det er en forutsetning for tillatelsen at følgende vilkår er oppfylt:

- a) det er gjennomført asylintervju av søkeren,
- b) det er ikke tvil om søkerens identitet, og
- c) det er ikke *sannsynlig at et vedtak om bortvisning vil kunne iverksettes før utlendingen har oppholdt seg i riket i seks måneder, eller at det vil bli fremmet* tilbaketakelsesbegjæring overfor et annet land.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
