



Justis- og beredskapsdepartementet

Sendt elektronisk

Deres ref.: 18/5106 ES TME/IH/bj
Vår ref.: 274490

Dato: 29. november 2018

Høring - Lov- og forskriftsendringer som følge av Storbritannias uttreden fra Den europeiske union

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 4.10.2018 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 sondrer 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 Olga Harlvorsen (leder), Jan M. Birkeland, Sigrid Broch, Halvor Frihagen, Christian F. Galtung, Zulifqar Munir, Emilie Westlye Refseth og Christel Reksten.

2. Sakens bakgrunn

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring et forslag til endringer i lov og forskrift som følge av Storbritannias uttreden fra EU og dermed også EØS-avtalen og alle andre avtaler mellom Norge og EU. EU og Storbritannia er i forhandlinger om et avtaleverk som vil gjelde etter uttreden 29.mars 2019. Avtaleverket er ikke bindende for Norge. Det er et uttrykt ønske fra regjeringen at alle avtaler der Storbritannia er bundet i kraft av sitt EU-medlemskap fortsatt skal gjelde mellom Norge og Storbritannia i

overgangsperioden. Videre er det et uttrykt ønske om at de samme uttredeelsesbestemmelsene som skal gjelde mellom EU og Storbritannia, også skal gjøres gjeldende mellom Norge og Storbritannia der vi er bundet av tilsvarende regelverk gjennom EØS-avtalen eller andre avtaler.

Høringsutkastet bygger på en presumpsjon for at det vil komme i stand en utmeldingsavtale mellom EU og Storbritannia og at tilsvarende bestemmelser gjennom egne avtaler blir bindende mellom Storbritannia og Norge. Hvis ikke det skjer så må Norge vurdere nasjonale løsninger for britiske statsborgere med lovlig opphold etter EØS-avtalen på uttredelestidspunktet og dere familiemedlemmer. Regjeringen tar sikte på å etablere ordninger for å hindre at britiske borgere og deres familiemedlemmer skal måtte forlate Norge for så å eventuelt søke om opphold på nytt fra Storbritannia. Videre søkes det å sikre at norske statsborgere med lovlig opphold i Storbritannia ved overgangsperiodens slutt får samme rettigheter som unionsborgere.

3. Kommentarer til lovendringen

Utlendingsloven

Lovteknisk løsning

Det fremkommer av høringsnotatet at britiske borgere etter tidspunktet for utmeldelse ikke lenger vil anses for å være «EØS-borgere» og således falle inn under utlendingsloven kapittel 13. Samtidig vil de gis rettigheter som avviker fra ordinære 3.landsborgere. Departementet påpeker at rettspedagogiske hensyn taler for å innta særreguleringer om opphold til britiske borgere som omfattes av overgangsordningen i et kapittel 13A i utlendingsloven.

Advokatforeningen mener dette er en fornuftig og hensiktsmessig løsning.

Oppholdstillatelse eller oppholdsrett

Det foreslås at personer som er omfattet av avtalen skal ha oppholdsrett tilsvarende det som i dag følger av utlendingsloven kapittel 13. Forslaget innebærer i all hovedsak en videreføring av gjeldende ordning og legger til rette for en enklest mulig overgang. Forslaget begrunnes med at et krav om at britiske borgere pålegges å søke om en ordinær oppholdstillatelse vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser uten at en slik ordning vil gi særlig gevinst verken med hensyn til utlendingskontroll eller rettssikkerhet.

Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette.

Kontrollbehov

Det legges til grunn at risikoen for misbruk er relativt lav i saker knyttet til britiske statsborgere og departementet legger til grunn at kontrollnivået skal være likt det som gjelder for EØS-borgere. Advokatforeningen mener dette er fornuftig all den tid de reelle forhold knyttet til britiske borgere ikke endrer seg nevneverdig til tross for at deres formelle status blir en annen.

Fortsatt opphold for britiske statsborgere med midlertidig eller varig oppholdsrett

Det foreslås at britiske statsborgere som har utøvet retten til fri bevegelse i Norge innen utgangen av 2020 skal få fortsatt opphold her. Dette omfatter både personer som har hatt oppholdsrett i inntil tre måneder, jf. utlendingsloven § 111, personer med registrert oppholdsrett, jf. § 112 og personer med varig oppholdsrett, jf. § 115. Vilkårene i utlendingsloven kapittel 13 skal gjelde tilsvarende, med mindre annet er særlig regulert i forslag til nytt kapittel 13A eller i forskrift.

Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette

Særlig om grensearbeidere

Grensearbeidere er i dag unntatt fra registreringsordningen for EØS-borgere og annen form for søknad/registrering av opphold. Retten til grensearbeid skal i henhold til avtalen videreføres. Departementet vil ved utarbeidelse av forskriftsbestemmelser vurdere nærmere hvorvidt det er hensiktsmessig at denne gruppen etter overgangsperiodens utløp registrerer seg på lik linje med arbeidstakere, tjenesteytere og selvstendige næringsdrivende. Departementet ber om eventuelle synspunkter fra høringsinstansene på dette.

Advokatforeningen har vanskelig for å se hvorfor det etter utmeldelsen har oppstått et behov for å pålegge en plikt til registrering for denne gruppen dersom det ikke har vært et slikt behov tidligere. For øvrig har ikke Advokatforeningen noen sterke innvendinger til en slik registreringsplikt.

Fortsatt opphold for familiemedlemmer til britiske statsborgere

Det foreslås å lovfeste at familiemedlemmer til en britisk statsborger med oppholdsrett etter kapittel 13 i utlendingsloven ved utløpet av overgangsperioden skal ha fortsatt rett til opphold. Dette omfatter ektefelle og samboer, barn under 21 år, barn over 21 år som forsørges og foreldre som forsørges av den britiske statsborgeren.

Avtalen mellom Storbritannia og EU omfatter også andre personer, ref det utvidede familiebegrepet utledet av EU domstolens rettspraksis vedrørende reglene om unionsborgerskap. Utmeldingsavtalen bestemmelse på dette punktet går lenger enn det som følger av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og dette vil derfor ikke bli innført i en avtale mellom Storbritannia og EØS/EFTA-statene og heller ikke i utlendingslovens bestemmelser.

Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette

Familieinnvandring etter utløpet av overgangsperioden

Etter gjeldende rett kan ikke utlendinger med oppholdsrett i Norge i medhold av direktivet være referanseperson for søknad om familieinnvandring etter utlendingslovens kapittel 6. Videre kan ikke en utlending som ikke selv er EØS-borger og har kommet som familieinnvandrer etter EØS-regelverket men som senere har fått selvstendig rett til opphold i Norge, være referanseperson ved søknad om familieinnvandring verken etter EØS-regelverket eller etter de alminnelige bestemmelsene i kapittel 6. Departementet legger til grunn at det ikke er intensjonen at britiske statsborgere som er omfattet av utmeldingsavtalen skal være avskåret fra all fremtidig familieinnvandring som ikke er regulert i avtalen. Det foreslås derfor at disse britiske borgerne skal ha tilgang til familieinnvandring i medhold av lovens alminnelige bestemmelser, jf. utlendingsloven kapittel 6, på lik linje med utlendinger med ordinær oppholdstillatelse.

Advokatforeningen synes dette er en god løsning som også ivaretar kontrollhensyn på tilstrekkelig måte.

Varig oppholdsrett

Det foreslås i samsvar med artikkel 14 nr. 3 i avtalen mellom Storbritannia og EU, at den varige oppholdsretten først skal falle bort hvis utlendingen oppholder seg utenfor riket i mer enn fem påfølgende år. Dette er en utvidelse fra dagens regelverk som tillater fravær på opptil to år.

Departementet skriver ikke noe om begrunnelsen for denne utvidelsen. Advokatforeningen antar at utvidelsen av akseptert fraværperiode med rett til å beholde en varige oppholdrett henger sammen med at konsekvensene av å miste oppholdsretten er større etter Storbritannias utmeldelse fra EU. For øvrig har ikke Advokatforeningen noen motforestillinger mot utvidelsen.

Registreringsbevis, oppholdskort, varig oppholdsbevis og varig oppholdskort

Det foreslås at personer som omfattes av utmeldingsavtalen og som allerede har en registrert oppholdsrett, herunder varig oppholdsrett, skal ha en plikt til å anskaffe nytt registreringsbevis, oppholdskort, varig oppholdsbevis eller varig oppholdskort senest seks måneder etter utløpet av overgangsperioden (innen utgangen av juni 2021). Utstedelsen skal i størst mulig grad automatiseres. Advokatforeningen registrere her at britiske borgere pålegges en plikt som de per i dag ikke har etter EØS-regelverket all den tid et EØS-registreringsbevis gjelder på ubegrenset tid. Advokatforeningen har dog ingen særlige innvendinger mot denneplikten all den tid Advokatforeningen kan se at det kan være behov for dette utfra kontrollhensyn, samt at en slik registrering ikke innebærer noen kostnader for en britisk borger.

Bortvisning og utvisning

I avtalens artikkel 18 om utvisning skiller det mellom straffbare forhold begått før og etter utløpet av overgangsperioden. Det avgjørende for valg av regelverk er tidspunktet utlendingen begikk det straffbare forholdet, ikke tidspunktet for domfellelse eller siktelse. Det foreslås at bestemmelsene om utvisning av EØS-borgere i utlendingsloven §§ 122 – 124 skal gjelde tilsvarende dersom det straffbare forholdet som er grunnlag for utvisning fant sted før utløpet av overgangsperioden. Dersom det straffbare forholdet finner sted på et senere tidspunkt, skal bestemmelsene om utvisning i utlendingsloven kapittel 8 gjelde tilsvarende. Videre foreslås det at lovens § 67 skal gjelde for personer som omfattes av utmeldingsavtalen med sammenhengende lovlig opphold i inntil tre år, mens § 68 vil gjelde for de med varig oppholdsrett eller sammenhengende lovlig opphold over tre år.

Advokatforeningen er enig i forslaget.

Tilbakekall, avslag som følge av straffbare forhold mv

Etter utmeldingsavtalen artikkel 18 nr. 2 så vil forhold som har inntruffet etter utløpet av overgangsperioden, kunne gi grunnlag for begrensninger i retten til opphold i henhold til nasjonalt regelverk. Departementet foreslår likevel at utlendingsloven § 120 gjøres gjeldende for alle som er omfattet av utmeldingsavtalen, uavhengig av tidspunktet forholdet som gir grunnlag for tilbakekall fant sted. Dette er begrunnet med at dette er en regelteknisk enkel løsning, samt at kontrollhensyn i liten grad taler for å innføre en bestemmelse om skjæringstidspunkt som gjør loven §§ 59 og 63 gjeldende.

Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette.

Vandelskontroll

Departementet anser at gjeldende regler om vandel og utvisning for EØS-borgere og tredjelandsborgere er dekkende.

Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette.

Søknadsprosedyrer mv

Fristen for registrering av oppholdsrett og søknad om oppholdskort, varig oppholdsbevis og varig oppholdskort settes til seks måneder etter utløpet av overgangsperioden eller senest tre måneder etter ankomst til Norge, jf avtalens artikkel 17 nr. 1 bokstav b.

Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette.

Rettigheter under behandling av søknad og klage

En speiling av utmeldingsavtalens rettigheter innebærer at britiske borgere, som følge av de nevnte fristene for registrering (over), har rett til å oppholde seg i Norge utover det som følger av lovens kapittel 13 uten å registrere seg og utover visumfri periode for tredjelandsborgere. Det vil også være adgang til å arbeide i denne perioden. Videre vil britiske borgere ha rett til opphold og arbeid frem til et eventuelt endelig avslag. Dette innebærer utvidede rettigheter sammenlignet med EØS-borgere.

Advokatforeningen savner en begrunnelse for denne utvidede retten.

Dokumentasjon på identitet mv

Avtalen regulerer hvilke krav som kan stilles til dokumentasjon på identitet, familierelasjon osv. Departementet antar at dette i all hovedsak er i samsvar med gjeldende rett og praksis i Norge.

Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette.

Visum

Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette.

Statsborgerloven

Utmeldingsavtalen omtaler ikke statsborgerskap. En avtale som gir britiske statsborgere samme rettigheter i Norge som utmeldingsavtalen gir dem i EU, vil medføre at de i all hovedsak vil få videreført sine rettigheter til opphold etter reglene i EØS-avtalen. Britiske statsborgere og familiemedlemmer som omfattes av utmeldingsavtalen, bør derfor også få videreført sine rettigheter til å oppnå norsk statsborgerskap etter de samme reglene som EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Departementet foreslår derfor at britiske borgere og familiemedlemmer som omfattes av utmeldingsavtalen unntas fra kravet om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Det foreslås således at statsborgerloven § 14 endres slik at den også omfatter britiske statsborgere og familiemedlemmer som omfattes av utmeldingsavtalen.

Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette.



Jens Johan Hjort
leder

Vennlig hilsen



Merete Smith
generalsekretær