



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 12.05.2015

Deres ref.: 14/7056-GBO

HØRING – endring i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – Endringer i statsborgerloven

Vi viser til departementets høringsbrev av 27.03.2015. NOAS takker for at vi får anledning til å gi våre kommentarer til den foreslåtte forskriftsendringen.

1. Heving av botidskrav for permanent oppholdstillatelse

Departementet foreslår endringer i utlendingslovens paragrafer om **Kollektiv beskyttelse § 34 og permanent opphold § 62** samt utlendingsforskriftens bestemmelser i § 6-19, § 6-20, § 11-1, § 11-2, § 11-4, og § 11-5.

NOAS støtter ikke forslagene.

NOAS viser til flertallet i utvalget for ny utlendingslov¹ som anbefalte å videreføre krav om tre års botid med følgende begrunnelse:

«Utvalgets flertall har særlig lagt vekt på følgende:

- *Den som etablerer et reelt samliv i riket med en som er bosatt her, bør kunne oppnå trygghet omkring sin egen oppholdsstatus etter tre års botid. Dette hensynet må tillegges større vekt enn hensynet til å motvirke proforma-tilfeller. Flertallet viser også til at det er foreslått andre tiltak for å motvirke omgåelsestilfellene.*
- *Selv om permanent oppholdstillatelse gir utvidet vern mot utvisning, vil utvisningsbestemmelsen stort sett alltid gi mulighet til å utvise utlendinger som har begått alvorlig kriminalitet også når de har permanent oppholdstillatelse.*
- *I mangel av tungtveiende grunner for å endre gjeldende botidskrav, er det uheldig i seg selv å gjennomføre en innstramning som vil kunne oppleves som et negativt signal i forhold til innvandringen.»²*

Videre vises det til departementets vurdering den gang som konkluderte med følgende:

¹ Lovutvalget for ny utlendingslov (Utlendingslovutvalget) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. desember 2001

² Ot.prp.nr 75 (2006-2007) side 245

«Departementet støtter videre forslaget fra utvalgets flertall om å videreføre kravet om tre års botid. Departementet ser ingen tungtveiende grunner for å heve botidskravet til fem år. Selv om departementet er enig med utvalgets mindretall i at det er langt mer utbredt enn tidligere at mennesker er bosatt midlertidig i et fremmed land over kortere eller lengre tid, ser ikke departementet at dette tilsier en heving av botidskravet. I stedet må myndighetene ta dette i betraktning når det skal defineres hvilke tillatelser som skal danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse og hvilke tillatelser som ikke skal gjøre det. Ved for eksempel tidsbegrensede arbeidsoppdrag bør ikke oppholdstillatelsen danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Løsningen bør imidlertid ikke være å heve botidskravet også for utlendinger som har innstilt seg på å bo varig i Norge.»³

NOAS støtter utvalgets og departementets begrunnelser.

Departementet begrunner forslaget med at tre års botid gir en begrenset tilknytning til riket og at innvandringsregulerende hensyn må veie tyngre. Det bemerkes her at for personer som har fått opphold etter lovens § 38 etter en asylsøknad, vil botiden i Norge ofte være atskillig lengre enn tre år..

Særsilt vil det gjøre seg gjeldende for lengeværende barnefamilier som har fått tillatelse etter forskriftens § 8-5. Her vil familiene oftest ha hatt minimum 4, 5 års botid før innvilgelse av tillatelse. En økning til fem års botid før permanent opphold vil i realiteten innebære et krav om 10 års botid før disse familiene når opp til kriteriene for permanent opphold. Dette er en urimelig lang botid.

2. Særsilt om personer som er gitt tillatelse i medhold av lovens § 28 første ledd bokstav a og b - flyktninger

Forslaget om heving av botiden må ses i sammenheng med tilleggsavtalen til asylavtalen mellom regjeringen og KrF og Venstre fra april 2015. Justisdepartementet har fremhevet følgende om konsekvenser av tilleggsavtalen:

– I avtalen er det sikret midler til at UDI skal få muligheten til å behandle beskyttelsesspørsmålet på nytt før midlertidig og permanent opphold skal gis. Dette betyr at dersom flyktninger som kommer til Norge på grunn av for eksempel borgerkrig får opphold, vil de kunne miste oppholdstillatelsen dersom borgerkrigen blir avsluttet innen 5 år. Dette er allerede hjemlet i utlendingsloven, men har i praksis ikke blitt fulgt opp av utlendingsmyndighetene, sier justis- og beredskapsminister Anders Anundsen (FrP).

– Denne endringen gjør at Norge faktisk oppfyller intensjonene i asylinstituttet. De som kommer til Norge for å søke asyl, skal ikke fortsatt ha opphold når grunnen til at de søkte asyl har bortfalt før de har fått permanent oppholdstillatelse, sier Anundsen.

Justis- og beredskapsdepartementet skal etter avtalen lage en instruks om at det skal reises tilbakekallssak i saker der flyktninger har dratt på ferie til hjemlandet de har fått beskyttelse fra, i de sakene der dette er i strid med oppholdsvedtaket og dermed utlendingsloven.»⁴

³ Ot.prp nr 75 (2006-2007) side 248

⁴ <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/ny-avtale-om-asylpolitikken/id2404833/>

Konsekvenser for integreringsprosessen

NOAS er bekymret for at en ny vurdering av beskyttelsesbehov ved søknad om permanent opphold vil få svært uheldige konsekvenser for integreringsprosessen. Flyktninger som får innvilget beskyttelse i Norge vil leve i uvisshet i mange år. Det vil kunne gå ut over motivasjonen for å lære seg språket, integrere seg i arbeidslivet og integrere seg i lokalsamfunnet. Mange flyktninger vil med et utvidet botidskrav oppleve større usikkerhet knyttet til videre opphold i Norge, og vil som følge være mer reservert med hensyn til å våge å investere i kjøp av egen bolig.

Konsekvensen vil også kunne medføre en ytterligere skepsis fra kommunene med hensyn til bosetting av flyktninger, og fra arbeidsgivere, som vil være usikre på om flyktingene vil ha rett til å bli boende i Norge eller ikke.

Belastning for forvaltningen

NOAS er bekymret for at dette vil kunne medføre en stor ekstra belastning på UDI og UNE. Tilbakekall av tillatelser innebærer økt byråkratisering. Å vurdere om grunnlaget for tillatelse kan ha falt bort, er en kostbar og tidkrevende prosess. Det vil omfatte både grundige undersøkelser, krav om forhåndsvarsel, vedtak, klageomgang og rett til fri rettshjelp. Utlendingsforvaltningen har opplevd budsjettkutt. På grunn av begrensede driftsmidler, er saksbehandlingstiden i mange saker igjen svært lang. Store grupper asylsøkere må nå vente åtte-ti måneder på asylintervjuet, som er grunnlaget for asylsaksbehandlingen og grunnlag for å kunne få midlertidig arbeidstillatelse.

Mange mennesker er allerede rammet av budsjettkuttene i utlendingsforvaltningen. I en slik situasjon bør det ikke iverksettes ytterligere byråkrati for å undersøke om det finnes tillatelser som kan trekkes tilbake. Det er rett og slett svært dårlig ressursbruk.

De foreslåtte endringer vil medføre behov for store ekstrabevilgninger til UDI, for å foreta nye beskyttelsesvurderinger i et stort antall saker. Uten tilførsel av økte ressurser, vil den foreslåtte endringen medføre lengre saksbehandlingstid for andre grupper saker, da store ressurser vil måtte omprioriteres til denne saksporteføljen.

Videre vil det måtte påregnes at svært mange av de som vil få avslag på grunn av den nye beskyttelsesvurderingen, vil påklage vedtaket. I dag blir nærmere 100 prosent av avslagene om beskyttelse påklaget. Det er ikke grunn til å tro at det vil være annerledes ved en ny vurdering. Dermed vil også klageorganet bli påført en ny stor saksportefølge.

NOAS anmoder Justisdepartementet til å klargjøre hvem som skal gjennomgå en vurdering av beskyttelsesbehovet ved søknad om permanent opphold.

NOAS støtter dagens praksis med mulig tilbakekall av flyktingstatus for flyktninger som har vært på besøk i hjemlandet etter at de har fått flyktingstatus.

Flyktningers behov for trygghet for sitt videre liv

En ny vurdering av beskyttelsesbehovet med sikte på tilbakekall/opphevet av flyktningsstatus, dersom det opprinnelige grunnlaget har bortfalt, vil ikke være i samsvar med intensjonen i asylloven eller flyktningskonvensjonen, selv om det finnes hjemmel for dette i utlendingsloven. Hensikten med asylloven er å gi beskyttelse, trygghet og stabilitet til flyktninger. Vi viser til UNHCRs Håndbok pkt. 135 for tolkningen av opphørskriteriene etter flyktningskonvensjonen. Tryggheten som flyktningsstatus er ment å sikre, undergraves dersom en skal underlegges stadige granskninger («frequent review») av grunnlaget.

Det er videre ikke rimelig å legge til grunn at personer som har vært utsatt for forfølgelse, overgrep eller krigshandlinger i hjemlandet, eller vært vitne til slik behandling av familiemedlemmer, skal returnere dit. Dette gjelder selv om de objektive omstendighetene som utløste beskyttelsesbehovet har endret seg. Dette fremgår også av forarbeidene til utlendingsloven, Ot.prp. nr. 75, s. 106.

NOAS mener at flyktninger er i en særskilt vanskelig situasjon og har stort behov for forutsigbare framtidsutsikter. Dagens botidskrav bør derfor opprettholdes og ikke heves til fem år.

3. Særskilt om personer som har fått kollektiv beskyttelse i medhold av utlendingslovens § 34

Departementet foreslår at tillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse kan gis i fem år til forskjell fra i dag hvor det gis inntil tre år, før tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold gis. Etter ett år med slik tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold, skal det gis permanent opphold forutsatt at de øvrige vilkårene for permanent opphold er tilstede.

Videre foreslår departementet at adgangen til å stille søknaden i bero økes fra tre år til fem år

NOAS støtter ikke forslaget.

NOAS viser til tidligere nevnte negative effekter av en slik langvarig tilværelse i usikkerhet.

Det vil være en urimelig forskjellsbehandling av de som får behandling etter § 34 jfr de som har fått en tillatelse etter lovens § 28. Det betyr at for persongruppen som omfattes, vil botidskravet være seks år, noe som er lengre enn de aller fleste landene det er naturlig å sammenligne oss med.

NOAS foreslår prinsipielt at det ikke foretas noen endring av dagens lovbestemmelse.

Subsidiært foreslår NOAS at ved innføring av fem års botidskrav for permanent opphold, at man i stedet for ett år etter innvilget tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold må ha to år med slik tillatelse før permanent opphold innvilges. Dette vil da likestille persongruppene som begge anses å ha et beskyttelsesbehov. ***Lovens § 34 annet og tredje ledd vil da se slik ut:***

«En utlending som omfattes av massefluksituasjonen som nevnt i første ledd, og som kommer til riket eller er her når denne paragrafen får anvendelse, kan etter søknad få en midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av en gruppevurdering (kollektiv beskyttelse). Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Tillatelsen gjelder for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil tre år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse. Deretter kan det gis en midlertidig tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter to år med slik tillatelse skal det gis permanent oppholdstillatelse såfremt vilkårene for å inneha tillatelsen fortsatt er til stede og vilkårene for øvrig er oppfylt, jf. § 62.

En søknad om beskyttelse etter § 28 fra en utlending som nevnt i annet ledd kan stilles i bero i inntil tre år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk tillatelse. Når adgangen til å gi kollektiv beskyttelse er bortfalt, eller det er gått tre år siden utlendingen første gang fikk tillatelse, skal utlendingen informeres om at søknaden bare vil bli tatt under behandling dersom utlendingen innen en fastsatt frist uttrykkelig tilkjennegir et ønske om det.»

4. Særskilt om utlendinger som utsettes for mishandling i samlivsforholdet

I høringsbrevet bes det særskilt om innspill knyttet til hvilken betydning et hevet botidskrav vil kunne ha for personer som opplever mishandling i samlivsforholdet.

NOAS frykter at et hevet botidskrav vil medføre at flere utledninger vil bli tvunget til å bli i et mishandlingsforhold mot deres vilje. I løpet av de fem siste årene har 411 søknader blitt fremmet på bakgrunn av mishandling i samlivet – utlendingslovens § 53 første ledd bokstav b. I samme periode har det blitt innvilget over 10 000 familieinnvandringstillatelser hvert år. Det lave antallet søknader på bakgrunn av mishandling i samlivsforholdet, sett i forhold til antallet innvilgede familieinnvandringstillatelser, kan tyde på at det her er store mørketall for personer (hovedsakelig kvinner) som ikke tør eller kjenner til mulighet å søke på eget grunnlag. Ved heving av botidskravet vil mange måtte bli værende i mishandlingsforhold i flere år.

NOAS viser til MIRA Ressurssenters uttalelse::

«MiRA Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn har i over 25 år kjempet mot treårs regelen da vi altfor ofte møter kvinner som forblir i en voldelig relasjon i påvente om at dagens botidskrav på tre år er innfridd, for å få oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Beklageligvis har nå regjeringen ved Justis- og beredskapsdepartementet likevel fremmet et forslag om å øke botidskravet med ytterligere to år. Forslaget vitner om en utvikling mot en diskriminerende innvandrings- og asylpolitikk, hvor innvandringsregulerende hensyn synes å veie tyngre enn kvinners rettssikkerhet og vern mot vold i nære relasjoner.

MiRA-Senteret mener at et hevet botidskrav vil svekke kvinners likestilling og rettssikkerhet i Norge, og samtidig frata voldsutsatte kvinners mulighet til å trå ut av den voldelige relasjonen før det er for sent»⁵

5. Ad opphold i utlandet - § 62 første ledd bokstav a,
Departementet foreslår følgende endring:

§ 62. Permanent oppholdstillatelse

En utlending som de siste fem årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har etter søknad rett til permanent oppholdstillatelse dersom

- a) utlendingen de siste **fem** årene ikke har oppholdt seg utenfor riket mer enn syv måneder til sammen

I dag åpner lovverket for at man gjennomsnittlig kan oppholde seg utenfor riket to måneder og 10 dager hvert år og få innvilget permanent opphold. Departementets forslag medfører en vesentlig innskrenking av denne retten. Forslaget vil medføre at man kun kan oppholde seg gjennomsnittlig en måned og 12 dager per år utenfor riket.

NOAS støtter ikke dette forslaget.

Persongruppen som omfattes er oftest personer som har størsteparten av sin familie bosatt utenfor Norge. De vil ha behov for å reise utenfor riket for å opprettholde familiekontakten. Flyktninger vil ofte ha storfamilien spredt over mange land. Det vil være viktig for deres livskvalitet å kunne ha mulighet til å besøke familie, uten at det vil ha konsekvenser for retten til permanent opphold. Det samme gjelder for personer som har kommet til Norge som ekteskapsinnvandrere. De vil som oftest ha familie i hjemlandet. Særkullsbarn er avhengige av hyppige reiser til hjemlandet for å opprettholde kontakten med den andre av foreldrene.

NOAS mener derfor at dersom botidskravet heves til fem år, må tiden man kan oppholde seg utenfor riket heves proporsjonalt. Det vil si at det gis adgang til at utlendingen kan oppholde seg i til sammen 11 måneder utenfor riket i denne femårs perioden.

NOAS foreslår derfor følgende lovtekst, dersom botidskravet heves til fem år:

§ 62. Permanent oppholdstillatelse

En utlending som de siste fem årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har etter søknad rett til permanent oppholdstillatelse dersom

- a) utlendingen de siste fem årene ikke har oppholdt seg utenfor riket mer enn 11 måneder til sammen

⁵ <http://mirasenteret.no/no/>

Videre er det gjort unntak for faglærte og forskere til å oppholde seg 20 måneder utenfor riket forutsatt at 13 måneder skyldes oppdrag for arbeidsgiver. En slik unntaksbestemmelse er ikke gjort gjeldende for personer som har tillatelse på annet grunnlag f.eks etter lovens § 28 første ledd – som også kan ha oppdrag for arbeidsgiver i utlandet. Det vil i praksis si at denne persongruppen blir nødt til å takke nei til oppdrag for arbeidsgivere for å unngå å bli nektet permanent opphold. Det er urimelig. Det bør derfor innføres en bestemmelse som medfører at opphold i utlandet for arbeidsgiver i inntil 13 måneder ikke får konsekvenser for botiden til permanent opphold, uavhengig av hvilken tillatelse man har fått som grunnlag for oppholdet i Norge.

En slik forskriftsbestemmelse kunne for eksempel lyde følgende i utlendingsforskriftens § 11-2:

§ 11-2 Kravet om femårs sammenhengende opphold i riket

Utgangspunkt for beregningen av oppholdstiden etter § 62 første ledd er det tidspunktet da utlendingen ble innvilget oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Når en utlending innvilges slik tillatelse før innreise, er utgangspunktet for beregningen av oppholdstiden dato for melding til politiet, jf. lovens § 19 første ledd. For en utlending som har fått innvilget oppholdstillatelse etter lovens § 28 annet ledd, legges søknadstidspunktet til grunn. For en utlending som er overført til riket etter lovens § 35, legges ankomsttidspunktet til grunn.

En utlending med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse kan oppholde seg utenfor riket i inntil 20 måneder til sammen uten å miste retten til permanent oppholdstillatelse etter lovens § 62 første ledd, dersom minst 13 måneder av oppholdet skyldes oppdrag for arbeidsgiver.

For utlending som i en mellomperiode har hatt oppholdstillatelse som forsker med egne midler eller som student for å fullføre et Ph.d.-studium som nevnt i § 11-1 sjette ledd, er det en forutsetning at oppholdet utenfor riket i mellomperioden har vært i forskningsøyemed.

6. Krav til opplæring i samfunnskunnskap

NOAS har ingen innvendinger mot departementets forslag i lovens § 62 første ledd bokstav d om å presisere at utlendingen må ha gjennomført pliktig opplæring i både norsk og samfunnskunnskap.

7. Utvidet utvisningsvern

Departementet skriver følgende i høringsnotatet på under pkt 4.1.på side 6:

«Det er videre et formål med forslaget at det stilles strengere krav til utlendingens vandel over en lengre periode, for at utlendingen skal få varig opphold i Norge. Det vises til at forslaget om hevet botidskrav innebærer at det vil gå lengre tid før utlendingen får det utvidede vernet mot utvisning som kommer personer med permanent oppholdstillatelse til del, jf. utlendingsloven § 68. Personer med botid over tre år vil følgelig kunne utvises for mindre alvorlige forhold enn i dag»

NOAS vil her påpeke at det i dag i praksis er relativt beskjedne brudd på straffeloven som medfører utvisning, også for personer som er innvilget permanent opphold.

Det er strafferammen som ligger til grunn for vurderingen av om det foreligger grunnlag for utvisning. For personer som har midlertidig opphold må det straffbare forholdet ha en strafferamme på minimum ett år (§ 67 første ledd bokstav a) og for personer som har permanent opphold er strafferammen to år. (§ 68 første ledd bokstav a)

Som eksempel kan det vises til narkotikalovgivningen i straffelovens § 162 og 317, jf. § 162 hvor forholdene har strafferammer på henholdsvis to år, 10 år, fra tre til 15 år og 21 år ved særdeles skjerpene omstendigheter. Det vil i praksis ikke ha noen betydning om du har permanent opphold eller midlertidig oppholdstillatelse. Det samme gjelder tyveri og heleri. Simpelt tyveri, strl. § 257, har strafferamme på inntil tre år, grovt tyveri, strl. § 258, har strafferamme på inntil seks år. Simpelt heleri, strl. § 317, har en strafferamme på inntil tre år, og grovt heleri, strl. § 317, med strafferamme på inntil seks år.

NOAS deler ikke departementets syn. Forslaget vil i praksis ha liten betydning for forhold som omfattes av straffeloven

8. Endringer i statsborgerskapsloven

Særskilt om statsløse barn født i Norge

Under punktet 8.3.4 i høringsnotatet foreslår departementet at kravet til botid for å oppnå norsk statsborgerskap heves for statsløse, inkludert for barn født i riket. For statsløse barn født i Norge foreslås det krav om opphold i riket de siste fem årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet eller at en av foreldrene senest på vedtakstidspunktet innvilges permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap.

NOAS mener at krav om lovlig opphold strider direkte med art. 1 i konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961. Bestemmelsen angir en liste med vilkår som kan stilles for tildeling av statsborgerskap etter søknad. Listen er uttømmende. Konvensjonen tillater et krav om «*habitual residence*» eller vanlig bopel, dvs. et stabilt faktisk opphold. Dette er en vesentlig lavere terskel enn krav om lovlig opphold.⁶ Krav om oppholdstillatelse vil gå utover det som er tillatt etter konvensjonen.

NOAS mener videre at heving av minstekravet til botid fra tre til fem år samsvarer dårlig med Barnekonvensjonen. Barnekonvensjonen art. 7 nr. 1 fastsetter at alle barn har rett til å erverve et statsborgerskap. Kravet om å ta hensyn til barnets beste i art. 3 nr. 1 tilsier videre at perioden for tildeling av statsborgerskap til statsløse barn må være så kort som mulig etter

⁶ UNHCR, "Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children", Summary Conclusions, Expert Meeting, Dakar, Senegal, September 2011, available at

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8423a72.html>, avsnitt 28.

fødselen. Det er svært uheldig at departementet ikke har sett hen til barnets beste i vurderingen av hvorfor treårs kravet skulle anses som utilstrekkelig.

NOAS foreslår at det innføres et system for automatisk innvilgelse av statsborgerskap ved fødselen for barn som ellers ville bli statsløse. Sytten land i Europa, inkludert Finland, har allerede innført et slikt system.

Det vises også til at Danmark har tolket barnekonvensjonen slik at statsløse barn født i Danmark skal innvilges dansk statsborgerskap så fremt de "aktuelt har bopæl" i Danmark. For øvrig stilles ingen vilkår, altså gjelder det ikke noe botidskrav for statsløse barn født i landet

9. Informasjon til søkere

Det er behov for bedre informasjon til søkere når de får innvilget tillatelse i Norge. I asylsaker får ikke flyktning advokat ved innvilgelse. Flyktningen er derfor helt avhengig av at det blir gitt god, entydig og lett tilgjengelig informasjon om hvilke krav og forutsetninger som gjelder for tillatelsen han har fått, vilkår for å få permanent opphold og fra hvilket tidspunkt søknad kan fremmes. Det er videre viktig med god informasjon om regler og rettigheter til familiegjennforening og hvilken personkrets som omfattes av retten til familiegjennforening.

NOAS' erfaring er at mange flyktninger ikke har fått korrekt informasjon, eller misforstått informasjonen som har blitt gitt. Noe som medfører at de ikke er informert om de rettigheter og plikter som følger av den tillatelsen de har.

Med vennlig hilsen

Norsk Organisasjon for Asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær



Jon Ole Martinsen
Seniorrådgiver