

Justis- og beredskapsdepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 05.06.2020

Deres ref: 19/6277

## NOAS' høringsvar – Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – utvisning og tilleggstid for permanent oppholdstillatelse

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 02.03.2020. Vi vil i det følgende kommentere departementets forslag.

### Innledende bemerkninger

Et vedtak om utvisning er et svært inngripende tiltak, som ofte rammer flere enn den som har begått lovbruddet. Særlig dramatisk kan et utvisningsvedtak være for barn som blir adskilt fra foreldre i lang tid, og i verste fall for resten av livet. I de sakene hvor det vil være uforholdsmessig strengt å skille barn fra foreldre vil det med hjemmel i utlendingsloven § 70 ikke bli fattet et vedtak om utvisning. Slik rettstilstanden er i dag vil et brudd på utlendingsloven i slike saker ofte heller ikke føre til andre reaksjoner, da forvaltningen ikke har alternative sanksjonsformer til sin disposisjon. NOAS har derfor i flere år etterlyst sanksjonsformer som kan brukes som et alternativ til utvisning.

Vi mener utgangspunktet må være at et lovbrudd skal sanksjoneres, men på grunn av det juridiske tomrommet mellom utvisning på den ene siden og ingen reaksjon på den andre står forvaltningen i disse sakene ofte overfor to alternativer som begge fremstår som urimelige. NOAS ønsker derfor et forslag om alternative sanksjonsformer velkommen. Gjennom mer fleksible regler kan reaksjonen på et lovbrudd i større grad rettes mot den som faktisk har begått bruddet, og ikke i like stor grad ramme en part som er helt uskyldig.

Selv om det er positivt at forvaltningen på denne måten kan få et egnet verktøy til disposisjon, er NOAS bekymret for at departementets forslag, slik det er beskrevet i høringsnotatet, vil få mindre betydning enn det som var intensjonen i Stortingets anmodningsvedtak. Vi vil advare mot en lovendring som i hovedsak kun fører til det blir ilagt sanksjoner i flere saker, uten at færre barn blir adskilt fra sine foreldre.

## Hvilke sanksjonsformer kan brukes?

Departementet foreslår at det kan gis tilleggstid for permanent oppholdstillatelse, men avviser muligheten for å erstatte utvisning med administrasjonsgebyr eller bøtestraff. NOAS mener det er positivt om flere saker ender med et krav om tilleggstid før det gis permanent oppholdstillatelse istedenfor utvisning. Vi deler imidlertid ikke departementets syn på hvorfor det ikke skal være mulig å vurdere økonomiske sanksjoner.

Innledningsvis bemerkes det at spørsmålet om økonomiske sanksjoner synes å være svært lite utredet. Argumentasjonen på side 2 i høringsnotatet er nærmest en avskrift av daværende justis- og beredskapsminister Sylvi Listhaugs brev til Stortinget av 02.11.2017, i forbindelse med behandling av forslaget om alternative sanksjonsformer. Argumentene er videre i stor grad slått fast, uten noen særlig form for begrunnelse. Hensynene som i departementets øyne taler mot økonomiske sanksjoner er følgende:

- Risiko for uklar kompetansefordeling mellom UDI og påtalemyndigheten.
- En gebyrordning vil være ressurskrevende og vil by på en rekke utfordringer, herunder knyttet til utmåling, innkreving (i utlandet) og håndtering av manglende betalingsevne.
- Forholdet til EUs returdirektiv som fastsetter at det i flere sammenhenger «skal» treffes vedtak om utvisning.
- En gebyrordning er lite hensiktsmessig i saker som omhandler alvorlige brudd på utlendingsloven.

### Kompetansefordeling

Departementet mener en gebyrordning kan føre til en uklar kompetansefordeling mellom UDI og påtalemyndigheten, siden det i dag allerede finnes straffebestemmelser som gir mulighet for bøtestraff, og dette i dag praktiseres av påtalemyndigheten. Daværende minister Listhaug mente «*straffereaksjoner for grove lovovertridelser, av rettsikkerhetsgrunner, bør ligge til påtalemyndigheten i straffesakssporet, og ikke håndteres av UDI gjennom administrative ordninger.*»

NOAS mener dette kan løses ved at UDI, i saker hvor de mener det er grunnlag for utvisning, men hvor det likevel ikke utvises fordi et vedtak om utvisning vil ramme barn hardt, anmelder lovbruddet til påtalemyndigheten som utferdiger en bot. Det bemerkes at dette er slik ansvarsfordelingen er i dag, jf. rundskriv RUDI-2010-95. Ifølge rundskrivets punkt 2.2.1 er det generelle utgangspunktet at forhold ikke anmeldes om det er grunnlag for utvisning, fordi en pågående straffesak kan forsinke behandlingen av utvisningssaken, samtidig som den kan bidra til å forhindre en effektiv uttransport. I sakene som omfattes av denne lovendringen vil imidlertid ikke disse hensynene gjøre seg gjeldende da bøter vil gis i saker hvor det ikke fattes et utvisningsvedtak. Vi kan derfor ikke se at innføringen av bøter som en alternativ sanksjonsform vil rokke ved den kompetansefordelingen som allerede finnes i dag.

### Ressursbruk

Det slås fast i høringsnotatet at en gebyr/bøteordning vil være ressurskrevende, uten at dette begrunnes nærmere. Det er naturligvis vanskelig å fastslå eksakt hvilke ressurser en omlegging vil medføre, men NOAS kan ikke se at dette vil være så ressurskrevende at det skal tale imot en slik ordning. Omfanget av saker vil trolig ikke være veldig stort, særlig gitt departementets omtale i høringsnotatet, jf. nedenfor. Videre vil vurderingen av hvilken sanksjon som skal ilegges uansett måtte gjøres. Det må videre legges til grunn at utlendinger

som ilegges bot som et alternativ til utvisning i liten grad vil bestride boten om alternativet er nettopp utvisning, noe som vil redusere bruk av tid og ressurser.

## Utmåling

Departementet mener det vil være utfordringer knyttet til utmåling av en bot. NOAS mener det må være mulig å utforme en tabell hvor størrelsen på boten fastsettes avhengig av lovbruddets alvorlighetsgrad og karakter. Det kan fastsettes at ulovlig opphold og arbeid skal gi bot etter varighet, og at andre brudd på utlendingsloven gis bøter etter hvor alvorlige lovbruddet anses å være. Slike kataloger over graderte reaksjonsformer finnes allerede i eksempelvis ul. § 108, utlendingsforskriften § 11-5 og rundskriv UDIRS-2010-24. Om en slik tabell fastsettes vil utmålingen av botens størrelse i mindre grad være ressurskrevende.

## Innkrevning

Innkrevning av bøter presenteres også som et argument mot bøtestraff, og departementet antyder at innkrevning vil være særlig utfordrende i utlandet. NOAS vil imidlertid påpeke at bøter i denne sammenhengen kun vil gis i saker der det grunnet tilknytning til riket ikke gis utvisning. Selve poenget med å unnlate utvisning, og dermed heller gi en bot, er at utlendingen skal oppholde seg i Norge. Dermed vil innkrevning i utlandet i svært liten grad være aktuelt. Som nevnt over må det legges til grunn at betalingsviljen vil være stor, og at de involverte vil strekke seg svært langt for å betale om alternativet til bot er utvisning. Vi kan derfor heller ikke se at innkrevning av bøter eller håndtering av manglende betalingsevne vil være så utfordrende at det er vektige argumenter mot å innføre en bøteordning.

## EUs returdirektiv

I følge departementet taler returdirektivet imot å innføre en bøteordning, siden direktivet fastsettes at det i flere sammenhenger «skal» treffes vedtak om utvisning. NOAS deler heller ikke her departementets syn. Departementet foreslår i dette høringsnotatet at det i enkelte saker skal unnlates å gi utvisning, og heller gi tilleggstid som en alternativ sanksjon. Om departementet mener det, etter EUs returdirektiv, er hjemmel til å unnlate å gi utvisning i enkelte saker når det gis tilleggstid gir det lite sammenheng om det ikke skal være hjemmel til å unnlate utvisning om dette erstattes med bøtestraff. Forholdet til returdirektivets bestemmelser om utvisning og innreiseforbud må være det samme uansett hvilken reaksjon utvisning erstattes med.

NOAS vil dessuten påpeke at returdirektivet art. 11, punkt 3, tredje avsnitt hjemler en adgang til å unnlate å utferdige et innreiseforbud av humanitære årsaker. Å hindre langvarig adskillelse mellom barn og foreldre må åpenbart anses som en slik humanitær årsak. I fjerde avsnitt gis det dessuten hjemmel til i «*enkeltsaker eller i bestemte typer saker trekke tilbake eller midlertidig oppheve et innreiseforbud av andre årsaker.*» Vi kan derfor ikke se at returdirektivet setter skranker for adgangen til å innføre en bøteordning som alternativ til utvisning i en bestemt type saker.

## Hensiktsmessighet

Departementet fastslår i høringsnotatet at en gebyrordning er lite hensiktsmessig i saker hvor det er begått alvorlige brudd på utlendingsloven, og at en slik ordning egner seg best som

reaksjon på mindre alvorlige overtredelser, hvor reaksjonen kan fastsettes sjablongmessig. Dette begrunnes imidlertid ikke. NOAS kan i tråd med hva vi skriver over ikke se at det er alvorlige argumenter mot å innføre en ordning med bøtestraff, hvor størrelsen på boten fastsettes etter en gitt tabell som tar høyde for lovbruddets alvorlighetsgrad. Om departementet mener det er vektige grunner som taler mot en slik ordning må dette begrunnes nærmere.

## I hvilke saker skal utvisning erstattes med en alternativ sanksjon

Departementet virker å være klare på at en lovendring ikke skal innebære en oppmykning av praksis. Det uttales at forslaget «*retter seg mot enkeltsaker hvor omstendighetene er helt spesielle, og det er derfor utfordrende å peke på bestemte «typetilfeller.»*»

NOAS er enig i at det er vanskelig å sette kategoriske rammer for når alternative sanksjonsformer skal anvendes. Vi er imidlertid bekymret for at terskelen blir satt så høyt at det kun vil omfatte et svært lite antall saker. Som eksempler på når det kan foreligge særlige forhold nevner departementet tilfeller hvor det i forbindelse med en tidligere oppholdstillatelse som au pair eller student er gitt uriktige opplysninger som er knyttet til formålet med tillatelsen. Vi oppfatter at departementet med sine eksempler viser til tilfeller hvor det er gitt oppholdstillatelse på uriktig grunnlag, som henholdsvis au-pair og student, men at det likevel ikke skal fattes vedtak om utvisning fordi særlige forhold gjør seg gjeldende.

Det er for NOAS uklart hvorfor departementet trekker frem disse to typetilfellene som eksempler på når det kan foreligge særlige forhold. Vi vil eksempelvis bemerke at en asylsøker som har begått et brudd på utlendingsloven ikke kan stilles dårligere enn utlendinger i de nevnte type saker.

Videre nevner departementet de tre sakene hvor Norge er blitt dømt i EMD (Nunez, Butt og Kaplan) samt en lagmannsrettsdom fra 2019 som eksempler på saker hvor det foreligger særlige forhold. I alle sakene fra EMD var, som departementet kommenterer i høringsnotatet, lang saksbehandlingstid og passivitet fra myndighetene medvirkende årsaker til at norske utlendingsmyndigheter ble dømt. Vel så viktig var det imidlertid at hensynet til barnets beste ikke var tillagt tilstrekkelig stor vekt sett opp mot innvandringsregulerende hensyn.

NOAS er skeptisk til å bruke disse sakene som en terskel for når det foreligger særlige forhold som gir grunnlag for å erstatte utvisning med en annen sanksjonsform. Vi viser for det første til at dette er svært spesielle saker, som vil være sammenlignbare med kun et fåtall saker. Om alternativ sanksjonsform kun skal brukes i saker med liknende omstendigheter vil lovendringen få svært liten betydning, noe som neppe var Stortingets intensjon da anmodningsvedtaket ble fattet i 2018. For det andre må det tas i betraktning at dette er saker hvor Norge har blitt dømt for folkerettsbrudd. Det er svært betenkelig om terskelen for når en skal unnlate å anvende utvisningsinstituttet legges tett opp mot grensen til Norges folkerettslige forpliktelser.

En slik terskel vil dessuten heller ikke være i tråd med intensjonen i Stortingets anmodningsvedtak. Det vises til at Stortinget anmodet regjeringen om å gi utlendingsforvaltningen «*et bredere sett av reaksjonsformer når særlige forhold tilsier det,*

*som hensynet til barnets beste.»* Ordlyden må her tolkes dithen at hensynet til barnets beste er et særlig forhold i seg selv, jf formuleringen «...når særligere forhold tilsier det, **som hensynet til barnets beste**». En praksis som legger seg opp til de nevnte dommene fra EMD er derfor ikke forenlig med anmodningsvedtakets ordlyd.

### Kriterier for når alternative sanksjonsformer skal benyttes

NOAS mener det må sikres gjennom lovens ordlyd, eller i det minste i lovens forarbeider, at innføringen av alternative sanksjonsformer får en reell betydning og ikke kun skal anvendes helt unntaksvis. Vi mener ikke at utvisning skal unnlates i alle saker hvor barn er involvert, men barnets beste må tillegges stor vekt og det må gjøres en grundig vurdering i hver sak av hvor stor belastning det vil være for det enkelte barn å bli skilt fra en forelder.

NOAS vil påpeke at norske myndigheter er pliktig å beskrive i vedtaket hvordan barnets beste har blitt undersøkt og vurdert, og hvilken vekt dette har blitt gitt. Ifølge FNs barnekomité, bør begrepet barnets beste:

*...justeres og defineres på individuell basis, i henhold til den spesifikke situasjonen til barnet eller barna det gjelder, tatt i betraktning **deres personlige kontekst, situasjon og behov**. Når det gjelder enkeltvedtak skal barnets beste vurderes og avgjøres i lys av **de konkrete omstendighetene til det aktuelle barnet**.<sup>1</sup>*

...

*Fakta og informasjon relevant for en bestemt sak må innhentes av godt utdannede fagfolk for å **skissere opp alle elementer som er nødvendige for vurderingen av barnets beste**. Dette kan blant annet innebære å intervju personer i nærheten av barnet, andre mennesker som er i kontakt med barnet på daglig basis og vitner til visse hendelser. Informasjon og data som er samlet inn må verifiseres og analyseres før de blir brukt i vurderinger om barnets eller barnas beste.<sup>2</sup> (våre uthevninger)*

I en vurdering av et vedtaks betydning for det enkelte barn er det naturlig å ta utgangspunkt i utlendingsforskriften § 8-5, som angir et sett av potensielle sårbarhetskriterier som skal ses hen til i vurderingen av hvor inngripende en adskillelse vil være for barnet. Videre bør det blant annet ses hen til følgende momenter:

- Hvilke muligheter som finnes for at familielivet kan utøves i hjemlandet, eller om familien kan møtes i et tredjeland.
- Om barnet er norsk statsborger, og således har rett til å ha sin oppvekst i Norge og utvikle sin norske identitet, jf. Høyesteretts vurderinger i Maria-dommen.

---

<sup>1</sup> FNs barnekomité, *Generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (art. 3, para. 1)*, s.9 (tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/1376fac2fe2a427389f9f94b52acdefc/crc\\_c\\_gc\\_14\\_eng\\_nor.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1376fac2fe2a427389f9f94b52acdefc/crc_c_gc_14_eng_nor.pdf)).

<sup>2</sup> Ibid, s. 18

- Hvilken omsorgsevne den gjenlevende forelder har, særlig med tanke på at omsorgen ved et utvisningsvedtak skal utøves alene.
- Barnets alder. En adskillelse fra en forelder vil normalt være særlig vanskelig av små barn.

Barnekomiteen sier at vurderingen av barnets beste må gjøres i lys av de individuelle egenskapene til hvert enkelt barn, som blant annet:

*alder, kjønn, grad av modenhet, erfaring, tilhørighet til en minoritetsgruppe, fysisk, sansemessig eller intellektuell utviklingshemning, samt den sosiale og kulturelle konteksten som barnet eller barna befinner seg i, som for eksempel tilstedeværelse eller fravær av foreldrene, om barnet bor sammen med dem, kvaliteten på relasjonene mellom barnet og hans eller hennes familie eller omsorgspersoner, miljø i forhold til sikkerhet, eksistensen av alternative midler med god kvalitet for familien, storfamilien eller omsorgspersoner, etc.<sup>3</sup>*

Videre mener barnekomiteen følgende elementer skal tas i betraktning ved vurdering av barnets beste:

- Barnets identitet, som innbefatter egenskaper som kjønn, seksuell legning, nasjonal opprinnelse, religion og livssyn, kulturell identitet og personlighet.
- Barnets synspunkter
- Bevaring av familiemiljøet og opprettholdelse av relasjoner
- Omsorg, beskyttelse og sikkerhet for barnet
- Sårbarhetssituasjon
- Barnets rett til helse
- Barnets rett til utdanning

NOAS vil påpeke at det fremstår som et paradoks at barn som er norske statsborgere eller har flyktningstatus på selvstendig grunnlag i enkelte tilfeller kan stilles dårligere enn barn som får opphold på grunn av tilknytning til riket med hjemmel i uf. § 8-5. Barn som gis opphold etter § 8-5 vil ofte ha to foreldre som begge får oppholdstillatelse, selv om begge har brutt utlendingsloven. For et barn som har oppholdstillatelse eller er norsk borger, og hvor den ene forelderen også har oppholdstillatelse, vil tilsvarende brudd på utlendingsloven kunne føre til utvisning og en langvarig adskillelse fra barnet. Vi mener derfor praksis i disse sakene må tilpasses slik at barn som er norske, barn med avledet flyktningstatus etter den andre forelderen og barn med selvstendige oppholdstillatelser i Norge ikke kommer dårligere ut enn barn som får tillatelse på grunn av langvarig opphold etter utlendingsforskriften § 8-5.

Avslutningsvis vil vi bemerke at for å gjøre en tilstrekkelig grundig vurdering av barnets situasjon i slike saker er det som regel nødvendig med barnefaglig kompetanse. NOAS mener det bør utredes om UDI og UNE, i utvisningssaker som berører barn, skal gis anledning til å innhente en eksternt, sakkyndig vurdering – tilsvarende som i saker etter barnevernloven og

---

<sup>3</sup> Ibid, s. 11

barneloven. Vi viser for øvrig til vår rapport «*Barnets beste i utvisningssaker*»<sup>4</sup> for en utdypende gjennomgang av disse spørsmålene, og da særlig anbefalingene på s. 5-8.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen  
**Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Ann-Magrit Austenå  
generalsekretær

Andreas Furuseth  
juridisk seniorrådgiver

---

<sup>4</sup> [https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/03/NOAS\\_Barnets-beste\\_rapport\\_WEB.pdf](https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/03/NOAS_Barnets-beste_rapport_WEB.pdf)