

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 24.11.2020

Deres ref: 20/4718

NOAS' hørings svar – Midlertidige endringer i utlendingsforskriften i forbindelse med utbruddet av covid-19 (permanent oppholdstillatelse)

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 13.10.2020. Vi vil i det følgende kommentere departementets forslag.

Generelt om forslaget

Departementet foreslår tre endringer i utlendingsforskriften for å avhjelpe konsekvensene av utbruddet av covid-19. Det første forslaget er at det kan gjøres unntak fra regelen i utlendingsloven § 62 sjette ledd om at permanent oppholdstillatelse bortfaller etter to års sammenhengende utenlandsopphold. Videre foreslås det unntak fra regelen i lovens § 62 første ledd bokstav a om at innvilgelse av permanent oppholdstillatelse forutsetter et maksimalt utenlandsopphold på syv måneder i løpet av de siste tre år. Endelig foreslås det at permanent oppholdstillatelse kan gis selv om et forlenget utenlandsopphold medfører at vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse ikke er oppfylt, jf. lovens § 62 første ledd bokstav b. I alle tre tilfellene forutsetter et unntak at manglende oppfyllelse av vilkår skyldes at retur til Norge forhindres av tiltak rettet mot utbruddet av covid-19.

NOAS støtter departementets forslag. Vi er enig i at utlendinger som rammes av tiltak mot covid-19 som gjør at de ikke får returnert til Norge, ikke kan klandres for at de ikke oppfyller vilkår fastsatt i loven. Det er klart at et bortfall av permanent oppholdstillatelse er et svært inngripende tiltak, og at dette vil være klart urimelig om vedkommende ikke selv kan rå over omstendighetene som har ført til bortfallet. Videre er det like urimelig, om enn noe mindre inngripende, om permanent oppholdstillatelse ikke gis av liknende grunner. NOAS støtter videre departementets synspunkt om at det ikke bør være nødvendig at utlendingen selv må søke om unntak fra reglene.

Vi vil imidlertid anbefale at det gjøres en endring i de foreslåtte unntakene, og at det gjøres unntak fra ytterligere et vilkår for permanent oppholdstillatelse.

Det bør innføres «skal-regler»

NOAS registrerer at departementet i høringsnotatet fastslår at en utlending ikke kan klandres for at et utenlandsopphold forlenges dersom det skyldes tiltak som er iverksatt i forbindelse med utbruddet av covid-19. Departementet uttaler videre at det ikke foreligger tungtveiende hensyn mot å gjøre unntak i disse tilfellene, og uttaler flere steder at det foreslås «å gjøre unntak»

fra vilkårene. Likevel er det i forslaget til ordlyden for alle tre endringene formulert at det *kan* gis permanent oppholdstillatelse eller at det *kan* gjøres unntak fra vilkårene.

Vi kan ikke se at det er sterke grunner for at det skal anvendes et forvaltningsskjønn («*kan-skjønn*») i disse sakene. Som departementet selv uttaler i notatet kan de som rammes av dette ikke klandres for at de ikke kan oppfylle de aktuelle vilkårene. Bestemmelsenes ordlyd inneholder et krav til årsakssammenheng med tiltak som er rettet mot covid-19. I forslag til ny § 11-4 a er unntak avhengig av om «*årsaken til at utenlandsoppholdet ble for langvarig er at planlagt retur til Norge ble forhindret av tiltak iverksatt som følge av utbruddet av covid-19.*» Forslaget til ny § 11-8 a har en tilsvarende formulering om at unntak vil gjelde «*dersom utlendingen har blitt forhindret fra å returnere til Norge som følge av utbruddet av covid-19.*».

Når forvaltningen har gjort en vurdering av om manglende retur til Norge skyldes tiltak mot covid-19 kan vi ikke se at det skal være grunnlag for at det skal gjøres en ytterligere vurdering av om unntak skal gis eller ikke. Det er ikke klart fra høringsnotatet om dette skyldes et bevisst valg fra departementets side, da spørsmålet om skjønn ikke er omtalt i notatet. NOAS mener imidlertid det bør gjøres endringer i ordlyden, slik at «*kan*» erstattes med «*skal*» i forslagene til §§ 11-4 a første ledd, 11-4 a annet ledd og 11-8 a første ledd.

Dersom departementet bevisst har ment at det ikke bør gjelde en «skal-regel» i disse tilfellene er det vårt syn at det burde fremkommet en begrunnelse for dette i høringsnotatet. Videre mener NOAS at om det er tilfeller hvor departementet mener unntak ikke bør gis selv om manglende vilkår skyldes tiltak mot covid-19 bør dette nevnes spesifikt i ordlyden.

Det bemerkes at utøvelse av et forvaltningsskjønn som resulterer i at unntak ikke gis vil være særlig urimelig i tilfeller der det er snakk om bortfall av permanent oppholdstillatelse, da det å miste permanent oppholdstillatelse vil være enda mer inngripende enn nektelse av å bli innvilget permanent opphold. I sistnevnte tilfeller kan normalt ny søknad om permanent oppholdstillatelse fremmes på et senere tidspunkt, mens ved bortfall av permanent oppholdstillatelse kan hele oppholdsgrunnlaget i Norge bortfalle. Det påpekes imidlertid her at også midlertidige tillatelser kan bortfalle, se nedenfor.

Vilkår om selvforsørgelse

Etter departementets forslag kan det gjøres unntak fra vilkårene i lovens §§ 62 første ledd bokstav a og b. Vilkåret i § 62 første ledd bokstav f om selvforsørgelse de siste tolv månedene foreslås imidlertid ikke endret, uten at dette er begrunnet i notatet. NOAS kan ikke se at det bør gjøres forskjell mellom vilkårene i bokstav a og b på den ene siden, og bokstav f på den andre.

Når det gjelder vilkåret første ledd bokstav b, om at vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse fortsatt må være oppfylt, viser departementet til eksempelet om at ektefeller må bo sammen i Norge, og at personer som ikke får returnert til Norge kan risikere ikke å oppfylle vilkåret. NOAS mener det samme kan gjøre seg gjeldende for vilkåret om at utlendingen har vært selvforsørget de siste tolv månedene. Om vedkommende på grunn av tiltak mot covid-19 mister en jobb, får et inntektstap eller blir nødt til å be om sosialhjelp vil dette kunne bety at vilkåret om selvforsørgelse ikke er oppfylt, og det vil derfor være til hinder for å bli innvilget permanent oppholdstillatelse. Så lenge disse virkningene skyldes at utlendingen ikke kan returnere til Norge grunnet covid-19 vil vedkommende være like lite klanderverdig som i tilfeller hvor andre vilkår som nevnt av departementet, ikke er oppfylt.

NOAS vil derfor anbefale at det gjøres følgende endringer i departementets forslag:

§ 11-4 a. Midlertidig bestemmelse om unntak fra vilkår for permanent oppholdstillatelse i forbindelse med covid-19

*Permanent oppholdstillatelse **skal** gis til en utlending som ikke fyller kravet i lovens § 62 første ledd bokstav a om maksimalt syv måneders opphold utenfor riket de siste tre årene, når årsaken til at utenlandsoppholdet ble for langvarig er at planlagt retur til Norge ble forhindret av tiltak iverksatt som følge av utbruddet av covid-19. Tilsvarende gjelder for faglærte med utvidet reiseadgang, jf. § 11-2 annet ledd.*

*Permanent oppholdstillatelse **skal** også gis dersom det forlengede utenlandsoppholdet, jf. første ledd, medfører at utlendingen ikke oppfyller vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. lovens § 62 første ledd bokstav b **og f**.*

§ 11-8 a. Midlertidig bestemmelse om unntak fra regelen om bortfall av permanent oppholdstillatelse i forbindelse med covid-19

*Selv om utlendingen har oppholdt seg mer enn to år i utlandet, **skal** det gjøres unntak fra regelen om bortfall av permanent oppholdstillatelse i lovens § 62 sjette ledd dersom utlendingen har blitt forhindret fra å returnere til Norge som følge av utbruddet av covid-19.*

Unntaket etter første ledd gjelder også for utlendinger som oppholder seg i utlandet og som har fått avslag på søknad om adgang til å oppholde seg i utlandet etter § 11-8 tredje ledd bokstav a–c, men som ikke har fått returnert til Norge som følge av utbruddet av covid-19 innen to uker etter at Utlendingsdirektoratets avslag på søknaden er meddelt utlendingen, jf. § 11-8 femte ledd.

Virkninger for utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse

Vi vil avslutningsvis bemerke at tiltak som er rettet mot covid-19 også kan få betydning for utlendinger som har en midlertidig oppholdstillatelse. Utlendingsforskriften § 10-19a fastslår at det er et vilkår for oppholdstillatelse at utlendingen skal oppholde seg i Norge minst seks måneder i en tillatelsesperiode på ett år. Dersom en person med midlertidig oppholdstillatelse blir forhindret fra å returnere fra et utenlandsbesøk grunnet covid-19 kan dette få alvorlige konsekvenser for vedkommendes oppholdstillatelse.

NOAS ber departementet fremme forslag til endring i denne bestemmelsen eller gjennomføre andre tiltak som hindrer utilsiktede konsekvenser for denne gruppen.

Vi 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

Pål Nesse
generalsekretær

Andreas Furuseth
juridisk seniorrådgiver