



Innst. 391 L

(2015–2016)

**Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen**

Prop. 90 L (2015–2016)

**Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om
Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)**

Innhold

		Side		Side	
1.	Innledning og bakgrunn for lovforslagene	7	3.1.2	Oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt i utlendingsloven § 28 femte ledd	31
1.1	Sammendrag	7	3.1.2.1	Gjeldende rett	31
1.1.1	Innledning	7	3.1.2.2	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	31
1.1.2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	3.1.2.3	Departementets vurdering	32
1.1.2.1	Migrasjonsbildet	7	3.1.3	Klargjøring av bevis- og risikokrav ved vurderinger av beskyttelsesbehov	33
1.1.2.2	Iverksatte tiltak for å håndtere økningen i antall asylsøkere i Norge	8	3.1.3.1	Departementets vurdering	33
1.1.2.3	Sammenhengen med andre tiltak og behovet for ytterligere i nnstramninger	8	3.1.4	Vurdering av en ny kategori med midlertidig beskyttelse når saksbehandlingshensyn gjør det nødvendig	34
1.1.2.4	Stortingets anmodningsvedtak nr. 68, 3. desember 2015 og anmodningsvedtak nr. 439, 12. januar 2016	8	3.1.5	Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse for enslige, mindreårige asylsøkere	34
1.1.3	Høringen	9	3.1.5.1	Gjeldende rett	34
1.1.4	Generelt om konstitusjonelle og folkerettslige rammer	9	3.1.5.2	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	34
1.2	Komiteens behandling	10	3.1.5.3	Departementets vurdering	35
1.3	Komiteens generelle merknader	10	3.2	Komiteens merknader	41
2.	Innreise til Norge	18	4.	Endringer i reglene om familieinnvandring	53
2.1	Sammendrag	18	4.1	Sammendrag	53
2.1.1	Endring av utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere	18	4.1.1	Underholdskrav og krav til arbeid eller utdanning	53
2.1.1.1	Konstitusjonelle og folkerettslige begrensninger	18	4.1.1.1	Gjeldende rett	53
2.1.1.2	Departementets vurderinger	19	4.1.1.2	Forslaget i høringsnotatet	54
2.1.2	Bortvisning på nordisk grense i krisesituasjon	19	4.1.1.3	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	54
2.1.2.1	Innledning	19	4.1.1.4	Andre lands rett og EU	57
2.1.2.2	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	19	4.1.1.5	EU-direktivet om retten til familieinnvandring for tredjelandsborgere utenfor rammen av EØS-avtalen	57
2.1.2.3	Departementets vurdering	20	4.1.1.6	Departementets vurdering	57
2.1.2.4	Særskilte saksbehandlingsregler når den ekstraordinære bestemmelsen i § 32 iverksettes	21	4.1.1.7	Forholdet til menneskerettighetene ..	60
2.1.2.5	Tvangsmidler	22	4.1.1.8	Barnekonvensjonen	62
2.2	Komiteens merknader	22	4.1.2	Tilknytningskrav for rett til familieinnvandring	62
3.	Endringer i reglene om beskyttelse	27	4.1.2.1	Forslaget i høringsnotatet	62
3.1	Sammendrag	27	4.1.2.2	Gjeldende rett. Konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser.	62
3.1.1	Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b og innføring av en ny bestemmelse om oppholdstillatelse for utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse	27	4.1.2.3	Andre lands rett og EU	62
3.1.1.1	Gjeldende rett	27	4.1.2.4	Departementets vurdering	63
3.1.1.2	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	28	4.1.3	24-årskrav for familieetablering	63
3.1.1.3	Departementets vurdering	28	4.1.3.1	Bakgrunnen for lovforslaget	63
			4.1.3.2	Innledning	64
			4.1.3.3	Gjeldende rett	64

4.1.3.4	Konstitusjonelle rammer	64	5.1.9	Endringer i statsborgerloven	87
4.1.3.5	Internasjonale forpliktelser	64	5.1.9.1	Innledning og bakgrunn	87
4.1.3.6	Rettsstilstanden i EU og enkelte andre land	66	5.1.9.2	Endringer i statsborgerloven § 12. Personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger	87
4.1.3.7	Departementets vurderinger	66	5.1.9.3	Endringer i statsborgerloven § 16. Statsløse	88
4.2	Komiteens merknader	69	5.1.9.4	Departementets vurdering	88
5.	Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse mv.	77	5.2	Komiteens merknader	90
5.1	Sammendrag	77	6.	Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad og har misbrukt asylsystemet	102
5.1.1	Bakgrunnen for lovforslagene	77	6.1	Sammendrag	102
5.1.2	Gjeldende rett	77	6.1.1	Gjeldende rett	102
5.1.2.1	Permanent oppholdstillatelse	77	6.1.2	Departementets vurdering	102
5.1.2.2	Fortsatt oppholdstillatelse på grunn av mishandling i samlivsforhold	78	6.2	Komiteens merknader	103
5.1.2.3	Krav om faktisk opphold i Norge som vilkår for midlertidig tillatelse ..	78	7.	Identitetsavklaring – biometri	105
5.1.3	Grunnloven og internasjonale forpliktelser	78	7.1	Sammendrag	105
5.1.4	Andre lands rett	78	7.1.1	Bakgrunn	105
5.1.4.1	Danmark	78	7.1.2	Gjeldende rett	106
5.1.4.2	Sverige	79	7.1.2.1	Behandling av biometriske person- opplysninger i det nasjonale utlendingsregisteret	106
5.1.5	Hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse	79	7.1.2.2	Eurodac	106
5.1.5.1	Forslag om å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år	79	7.1.2.3	Visa Information System (VIS)	106
5.1.5.2	Særlig om familieinnvandrere som utsettes for mishandling i samlivs- forholdet, vurdering av avbøtende tiltak	80	7.1.2.4	Schengen-standardisert oppholdskort	107
5.1.5.3	Særlig om konsekvenser for barn	80	7.1.2.5	Aldersgrense for opptak og lagring av fingeravtrykk	107
5.1.5.4	Særlig om faglærte mv.	81	7.1.3	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	107
5.1.5.5	Oppholdstid i utlandet i opptjenings- perioden	81	7.1.3.1	EMK art. 8 og SP art. 17	107
5.1.5.6	Krav om opphold i Norge for midlertidig oppholdstillatelse	82	7.1.3.2	Grunnloven § 102	107
5.1.6	Krav om norskkunnskaper, norsk samfunnskunnskap og selvforsørgelse	83	7.1.3.3	Personopplysningsloven	107
5.1.6.1	Gjeldende rett	83	7.1.4	Forslaget i høringsnotatet	107
5.1.6.2	Departementets vurdering	83	7.1.4.1	Om forslaget	107
5.1.6.3	Unntaksbestemmelser	85	7.1.4.2	Nærmere om forslagets begrunnelse og formål	108
5.1.7	Ny hjemmel for å kunne avslå søknad om permanent oppholds- tillatelse når det foreligger tungtveiende, innvandrings- regulerende hensyn	85	7.1.5	Departementets vurdering	108
5.1.7.1	Gjeldende rett	85	7.1.5.1	Personkretsen – hvem som omfattes av forslaget	108
5.1.7.2	Departementets vurdering	86	7.1.5.2	Nærmere om lovendringene	109
5.1.8	Endringer i introduksjonsloven – plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år	86	7.1.5.3	Nærmere om departementets vurdering av personvern hensyn og forholdet til EMK art. 8	110
5.1.8.1	Gjeldende rett	86	7.2	Komiteens merknader	111
5.1.8.2	Departementets vurdering	86	8.	Endringer i saksbehandlingsregler	113
			8.1	Sammendrag	113
			8.1.1	Oversikt	113
			8.1.2	Redusert klagefrist	113
			8.1.2.1	Gjeldende rett	113

8.1.2.2	Forslaget i høringsnotatet	113	10.1.3.2	Oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt i utlendingsloven § 28 femte ledd, jf. pkt. 6.2	122
8.1.2.3	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	113	10.1.3.3	Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere frem til fylte 18 år	122
8.1.2.4	Departementets vurdering	114	10.1.4	Endringer i reglene om familieinnvandring	123
8.1.3	Redusert rett til fritt rettsråd	114	10.1.4.1	Underholdskrav og krav til arbeid eller utdanning	123
8.1.3.1	Gjeldende rett	114	10.1.4.2	Tilknytningskrav for rett til familieinnvandring	123
8.1.3.2	Forslaget i høringsnotatet	114	10.1.4.3	Familieinnvandring – 24-årskrav for familieetablering	123
8.1.3.3	Departementets vurdering	115	10.1.5	Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse	123
8.1.4	Utsatt iverksetting	115	10.1.5.1	Hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse	123
8.1.4.1	Gjeldende rett	115	10.1.5.2	Krav om norskkunnskaper, norsk samfunnskunnskap og selvforsørgelse	124
8.1.4.2	Forslaget i høringsnotatet	115	10.1.5.3	Ny hjemmel for å kunne avslå søknad om permanent oppholdstillatelse når det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn	124
8.1.4.3	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer 115		10.1.5.4	Endringer i introduksjonsloven – plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år, jf. pkt. 8.8	124
8.1.4.4	Departementets vurdering	116	10.1.5.5	Endringer i statsborgerloven	124
8.1.5	Opphevelse av utlendingsforskriften § 8-2 (15-månedersregelen)	117	10.1.6	Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad og har misbrukt asylsystemet	124
8.2	Komiteens merknader	117	10.1.7	Identitetsavklaring – biometri	124
9.	Behovet for overgangsregler – forholdet til Grunnloven § 97	120	10.1.8	Endringer i saksbehandlingsregler ...	124
9.1	Sammendrag	120	10.2	Komiteens merknader	124
9.1.1	Innledning	120	11.	Forslag fra mindretall	125
9.1.2	Forslaget i høringsnotatet	120	12.	Komiteens tilråding	135
9.1.3	Departementets vurdering	120			
9.2	Komiteens merknader	121			
10.	Økonomiske og administrative konsekvenser av endringer i utlendingsloven	121			
10.1	Sammendrag	121			
10.1.1	Samlet effekt av forslagene	121			
10.1.2	Innreise til Norge	122			
10.1.2.1	Endring av utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere	122			
10.1.2.2	Bortvisning på nordisk grense i krisesituasjon	122			
10.1.3	Endringer i reglene om beskyttelse ..	122			
10.1.3.1	Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b og innføring av ny bestemmelse om oppholdstillatelse for utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse	122			



Innst. 391 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 90 L (2015–2016)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)

Til Stortinget

1. Innledning og bakgrunn for lovforslagene

1.1 Sammendrag

1.1.1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven, utl.).

Forslagene i proposisjonen har delvis sitt opphav i samarbeidsavtalen mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre om utlendingsfeltet fra høsten 2013, gjengitt i regjeringen Solbergs politiske plattform av 7. oktober 2013 (Sundvollenerklæringen), og i avtale av 28. februar 2014. Videre har forslagene delvis sitt opphav i asylavtalen som ble inngått på Stortinget 19. november 2015 (asylforliket), som ble vedtatt av Stortinget 3. desember 2015 i forbindelse med budsjettdebatten. Det vises til forankringen av forslagene i tilknytningen til hvert av forslagene. Det legges også frem enkelte nye forslag som departementet har hatt mulighet til å utrede og mener bør gjennomføres for å møte utfordringene på området.

1.1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

1.1.2.1 MIGRASJONSBILDET

I 2015 opplevde Europa en historisk stor tilstrømning av migranter og flyktninger. Det felles-

europiske grensevaktbyrået Frontex registrerte over 1,8 millioner irregulære grensepasseringer over Europas yttergrenser i 2015, og tall fra Eurostat viser at det ble registrert over 1,3 millioner asylsøknader i Europa i fjor.

Også antallet asylsøknader som ble fremmet i Norge, økte kraftig siste halvdel av 2015. I 2015 ble det registrert 31 145 asylsøknader i Norge, noe som er tilnærmet tre ganger så mange som i 2014, da antallet var 11 480. I september 2015 så man også en ny trend med personer som søkte beskyttelse i Norge etter å ha tatt seg over grensen fra Russland ved grenseovergangen Storskog i Finnmark.

Asylankomstene i 2015 var preget av store variasjoner. I løpet av de første ti ukene i 2016 ble det fremmet til sammen 782 asylsøknader. Nedgangen har trolig sammensatte årsaker. Ifølge FNs høykommissær for flyktninger, UNHCR, har over 160 000 migranter og flyktninger kommet på irregulær måte til Europa over Middelhavet i løpet av årets tre første måneder. På samme tid i fjor var antallet på ca. 23 000 (UNHCR).

Migrasjonssituasjonen har ført til store utfordringer i Europa, og både Schengen- og Dublin-samarbeidet er satt under et betydelig press.

EU har kommet til enighet på en del grunnleggende punkter. Punktene det er enighet om knytter seg blant annet til styrket yttergrensekontroll, en midlertidig relokaliseringsmekanisme for omfordeling av asylsøkere, styrking av returarbeidet og samarbeid med tredjeland om begrenning av migrasjonsstrømmene til Europa. Det er også ventet at Europakommisjonen vil legge frem forslag til endringer i Dublin-systemet i løpet av våren 2016. Gjennomføringen av de felles tiltakene ser imidlertid ut til å ta tid, og de iverksatte tiltakene har så langt ikke fungert etter intensjonen. Dette har medført at flere europeiske land, herunder Norge, har foreslått og iverksatt tiltak

på nasjonalt plan, blant annet gjeninnføring av midlertidig indre grensekontroll i medhold av Schengen grenseforordning og innstramninger i nasjonale regelverk.

EU og Tyrkia ble i november 2015 enige om en felles handlingsplan for å dempe migrasjonspresset mot Schengen-området. Under toppmøtet i Brussel 18. mars 2016 ble EU og Tyrkia enige om en avtale. Se nærmere omtale av handlingsplanen og avtalen i proposisjonen.

Det er knyttet stor usikkerhet til antallet migranter som planlegger å ta seg til Europa de nærmeste ukene og månedene, samt mulighetene for sekundærbevegelser innen Europa.

1.1.2.2 IVERKSATTE TILTAK FOR Å HÅNDBERE ØKNINGEN I ANTALL ASYLSØKERE I NORGE

For å sette forvaltningen bedre i stand til å håndtere økningen i antall asylsøkere i Norge, la regjeringen i oktober 2015 frem et tilleggsnummer til statsbudsjettet for 2016, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016). Sammenliknet med Gul bok, foreslo regjeringen å øke bevilgningene med om lag 9,5 mrd. kroner som følge av økte ankomster.

I tilleggsnummeret signaliserte regjeringen at man ville arbeide med innstramningstiltak, og det er oppnådd politisk enighet mellom partiene på Stortinget med unntak av Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti, om en rekke innstramningstiltak på asyl- og innvandringsfeltet, som nå følges opp i proposisjonen. Det legges også frem enkelte nye forslag som departementet har hatt mulighet til å utrede og mener at bør gjennomføres for å møte utfordringene på området.

Regjeringen fremmet en egen lovproposisjon om innstramninger i november 2015 (Prop. 16 L 2015–2016). Proposisjonen fikk tilslutning i Stortinget og lovendringene trådte i kraft 20. november 2015. Lovendringene innebærer for det første at Justis- og beredskapsdepartementet har fått utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda (UNE). For det andre ble det gjort endringer i utlendingslovens bestemmelser om adgangen til å nekte realitetsbehandling av en asylsøknad. For det tredje ble det gjort flere endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler. For det fjerde ble det gjort en lovendring som innebærer at asylsøkere som ikke får saken realitetsbehandlet av ovennevnte grunner, kan få en kort utreisefrist eller ingen utreisefrist i det hele tatt.

Justis- og beredskapsdepartementet ga 24. november 2015 instruks til UDI og UNE om at asylsøknader fra utlendinger som kommer til Norge etter å ha hatt opphold i Russland, i utgangspunktet skal avslås uten realitetsbehandling. Det er også foretatt en endring i utlendingsforskriften som innebærer at det ikke lenger gjelder rett til fritt rettsråd for den

gruppen som får avslag på realitetsbehandling av asylsøknaden etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d fordi de har hatt opphold i et trygt land før de kom til Norge. Det har ikke kommet asylsøkere over grensen ved Storskog siden 29. november 2015.

Fra og med 26. november 2015 gjeninnførte Norge midlertidig grensekontroll på fergerutene mellom Norge og Sverige, Danmark og Tyskland. Det ble også fra november 2015 innført en ytterligere intensivert territorialkontroll i grensenære områder i Østfold og Hedmark.

Regjeringen oppnevnte 18. desember 2015 et ekspertutvalg som skal se på de langsiktige konsekvensene høy innvandring har for samfunnet, og hvilke tiltak som kan bidra til rask integrering og yrkesdeltakelse blant innvandrere og flyktninger.

1.1.2.3 SAMMENHENGEN MED ANDRE TILTAK OG BEHOVET FOR YTTERLIGERE INNSTRAMNINGER

Regjeringen anser at internasjonalt samarbeid og bistand til det store antallet flyktninger som oppholder seg i nærområdene er det viktigste, mest effektive og mest bærekraftige virkemiddelet for å løse flyktningekrisen. Regjeringen prioriterer derfor slike tiltak.

I proposisjonen vises det til at i tillegg til det generelle velferdsnivået, vil praksis og regelverk på utlendingsfeltet ha en viktig innvirkning på asylsøkeres tilbøyelighet til å velge Norge fremfor andre land. Det kan derfor ha stor betydning for Norge at mange andre europeiske land har iverksatt tiltak for å stramme inn på asyl- og innvandringspolitikken.

Sverige, Danmark og Finland er blant de landene som har besluttet vesentlige innstramninger.

Det er også grunn til å understreke at høy asylinnvandring fører til en høy sekundærinnvandring.

Regjeringen er opptatt av å innrette regelverket slik at det stilles krav til integrering for dem som får opphold og oppfordres til samarbeid om retur for dem som får avslag.

Situasjonen høsten 2015 har vist at det er behov for nye tiltak for at asylsystemet skal fungere godt. Et flertall av stortingspartiene har også kommet til enighet om en rekke tiltak som strammer inn innvandringspolitikken og som kan bidra til at Norge mottar færre asylsøkere.

1.1.2.4 STORTINGETS ANMODNINGSVEDTAK NR. 68, 3. DESEMBER 2015 OG ANMODNINGSVEDTAK NR. 439, 12. JANUAR 2016

Stortinget vedtok 3. desember 2015 anmodningsvedtak nr. 68 til regjeringen ved behandling av statsbudsjettet for 2016. Anmodningsvedtaket bygget på asylforliket som ble inngått 19. november 2015. I

vedtaket anmodes regjeringen om å følge opp disse 18 punktene.

Se proposisjonen for oversikt, omtale og oppfølging av vedtakene.

1.1.3 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte på høring forslag til endringer i utlendingsloven (24-årsgrense for familieetablering), forslag om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse – endringer i statsborgerloven og forslag til endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II).

Hovedsynspunkter i sentrale høringsuttalelser gjengis i proposisjonen. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser vises det i proposisjonen til at alle høringsuttalelsene er tilgjengelige fra departementets web-side.

1.1.4 Generelt om konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Grunnlovens rettighetsvern ble utvidet i 2014. Grunnloven gir ingen regulering av retten til asyl eller innvandring til riket, og gir heller ikke utlendinger rettskrav på bestemte former for opphold i Norge. Enkelte grunnlovsbestemmelser vil likevel representere skranker på utlendingslovens område fordi rettighetene der som utgangspunkt gjelder alle – også utlendinger – som oppholder seg i Norge.

Det vises i proposisjonen til at Grunnloven § 93 bør nevnes særskilt. Den forbyr i første ledd dødsstraff og i annet ledd tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Menneskerettsutvalget la i Dokument 16 (2011–2012) til grunn (side 204) at bestemmelsen også innebærer et absolutt forbud mot utsendelse av personer til områder der de risikerer å bli utsatt for forhold som kommer i strid med disse forbudene. Bestemmelsen må som utgangspunkt tolkes i lys av sine menneskerettslige forbilder i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs torturkonvensjon, se Rt. 2015 side 93 avsnitt 57.

Generelt legger departementet til grunn at Grunnloven ikke pålegger staten ytterligere skranker enn de som allerede følger av folkerettslige krav.

Folkeretten setter skranker allerede fordi utlendingsloven § 3 slår fast at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling. Menneskerettsloven gjør det videre klart i §§ 2 og 3 at en rekke menneskerettskonvensjoner har status som formell norsk lov, men slik at annen lovgivning må vike dersom den strider mot konvensjonene. En plikt til å respektere og sikre menneskerettskonvensjonene fremgår også av Grunnloven § 92.

Flyktningkonvensjonen av 1951 med tilleggsprotokoll fra 1967 er det sentrale internasjonale avtaleverket om anerkjennelse av flyktninger og står derfor i en særstilling. Flyktningkonvensjonen gjelder bare de personer som oppfyller vilkårene for å bli ansett som flyktning i artikkel 1A (2), det vil si de utlendinger som med rette frykter bestemte former for forfølgelse i landet de har flyktet fra. Konvensjonen gir ingen rettsbeskyttelse for migranter for øvrig. Flyktningkonvensjonen gir heller ingen rettskrav på asyl, kun en forventning om at søknader om asyl blir behandlet. Personer som anerkjennes som flyktninger, har visse særrettigheter etter konvensjonen, men flyktningstatusen er per definisjon midlertidig og vil kunne falle bort dersom forholdene endrer seg.

Menneskerettskonvensjonene representerer det viktigste folkerettslige rammeverket for departementets forslag til lov- og forskriftsendringer. I en særstilling står EMK.

Likevel vil også FNs menneskerettskonvensjoner utgjøre formelle rettslige skranker. Av særlig interesse er FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs torturkonvensjon. Når det gjelder diskriminerings spørsmål vil også FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjons-evne være relevante.

Det pekes i proposisjonen på at ingen av menneskerettskonvensjonene gir utlendinger rettskrav på opphold i en stat de ikke er borger av. Konvensjonene gir heller ikke regler om utlendingers oppholdsstatus. Det mest robuste menneskerettslige vernet utlendinger har, er vernet mot å bli returnert til et land hvor de risikerer å bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Returvernet er absolutt, selv om også det har en midlertidig karakter. Tolkingspraksis viser med all tydelighet at de enkelte rettighetene for øvrig – selv om de i prinsippet er universelle – har begrenset gjennomslagskraft i møtet med statens suverene og legitime behov for selv å regulere hvilke utlendinger som får tilgang til og opphold i riket.

Forslagene i proposisjonen berører i prinsippet en rekke menneskerettsligheter. Retten til privat- og familieliv, diskrimineringsforbudet, vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse og bevegelsesfriheten er eksempler på slike skranker. EMK og SP gir enhver, også utlendinger, krav på et effektivt rettsmiddel for å ivareta rettighetene de for øvrig har etter konvensjonene. Barnekonvensjonen stiller særskilte krav til aktpågivenhet overfor barn, herunder barn som omfattes av utlendingslovens regler. Den mest grunnleggende bestemmelsen i konvensjonen er artikkel 3

nr. 1, som fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn. Høyesterett har i plenumsdommene i Rt. 2012–1985 og Rt-2015–1389, som begge gjaldt gyldigheten av vedtak etter utlendingsloven, bygget på at barnets beste er et hensyn som skal veie tungt, men at andre hensyn likevel kan være så tungtveiende at de går foran.

I proposisjonens pkt. 14 gis merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget.

1.2 Komiteens behandling

Kommunal- og forvaltningskomiteen avholdt høring den 28. april 2016, der følgende organisasjoner deltok:

UNHCR Northern Europe, Fellesorganisasjonen (FO), Advokatforeningen, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Juss-Buss, Juridisk rådgivning for kvinner (Jurk), Røde Kors, Unicef Norge, Barneombudet, Lnu – Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorgan, Redd Barna, Press, Sos-Barnebyer, Kun, Norsk Folkehjelp, Flyktninghjelpen, Amnesty International Norge, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (Seif), Mira ressurscenter for kvinner med minoritetsbakgrunn, Antirasistisk senter, Foreningen av tolvte januar, Den ortodokse kirken og filoxenos.org, Mennesker i limbo, Foreign skilled workers in Norway, Vergeforeningen følgesvennen og Speranza film.

Komiteen har i tillegg mottatt skriftlige innspill i saken. Innspillet fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter følger vedlagt.

1.3 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Tøskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Prop. 90 L (2015–2016) hvor regjeringen foreslår endringer i utlendingsloven.

Komiteen viser til at 161 av 169 representanter er enige om behovet for innstramninger for å unngå en lignende situasjon som nasjonen sto overfor høsten 2015.

Komiteen viser til at verden er i en ekstraordinær situasjon, med flere mennesker på flukt fra krig og konflikt enn noen gang tidligere. Dette påvirker også Europa og Norge. Krigen i Syria har vart i

mange år, og tvinger flere og flere på flukt. Tyrkia har per i dag over 2,7 millioner syriske flyktninger innenfor sine landegrenser, og Europa mottok i løpet av 2015 1,3 millioner flyktninger som søkte asyl. Hovedsakelig krysset de grensene mellom Tyrkia og Hellas med båt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til Stortingets anmodningsvedtak nr. 68, 3. desember 2015 og nr. 439, 12. januar 2016, hvor Stortinget anmodet regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med forslag til innstramninger i innvandringspolitikken.

Videre viser et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, til asylavtalene mellom regjeringspartiene, Kristelig Folkeparti og Venstre hvor flere av forslagene som fremmes i denne proposisjonen, er forankret.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at proposisjonen inneholder flere forslag som går betydelig lenger enn asylavtalene mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Det vises blant annet til at det i proposisjonen er foreslått tilleggsvilkår for permanent opphold og familiegjenforening utover det som følger av asylavtalen. Disse medlemmer mener derfor at asylavtalen må forstås ut ifra at forutsetningene for avtalen er endret der det er foreslått nye vilkår, utvidet anvendelsesområde eller endringer i tilgrensende bestemmelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til innvandrings situasjonen i Norge i 2015. Av de drøyt 31 000 asylsøkerne som kom i 2015, kom ca. 24 000 i perioden august til november. Flertallet er kjent med at denne situasjonen var krevende for utlendingsmyndighetene, politiet og statsforvaltningen for øvrig.

På kort tid ble det høsten 2015 et stort og akutt behov for mottaksplasser i asylmottak, og komiteen merket seg at dette var krevende for flere parter i utlendingsforvaltningen, men ikke minst for kommunene som også på kort tid tok sin del av ansvaret. Komiteen vil i denne sammenheng berømme kommunene for jobben som er gjort med å løse flyktningkrisen innenfor Norges grenser.

Komiteen viser til Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) hvor regjeringen foreslo å bevilge 9,5 mrd.

kroner utover det som opprinnelig var lagt til grunn i Gul bok.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil også trekke fram den formidable innsatsen som frivilligheten stilte opp med.

Prognosene viste at bevilgningsbehovet kom til å øke i 2016, og komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet er fornøyd med at regjeringen foreslo å bevilge mer penger for å løse den akutte asylsituasjonen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016 ikke var tatt høyde for å håndtere økt antall asylsøkere, til tross for at rekordmange flyktninger og migranter ankom Europa, og at man i august 2015 registrerte det høyeste antall asylsøkere til Norge som var registrert per måned siden begynnelsen av 1990-tallet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet vil fremholde at regjeringen allerede i september 2015 fremmet Prop. 152 S (2014–2015) der Stortinget ble bedt om bevilge ytterligere 227 mill. kroner for å dekke de økte asylansøkningene. Dette er en tilleggsbevilgning til statsbudsjettet for 2015 som i all hovedsak gikk til politiet, UDI, arbeid for enslige mindreårige asylsøkere og økt bosetting. Videre vil disse medlemmer gi ros til regjeringen for det raske arbeidet som ble gjort med tilleggsnummeret for statsbudsjettet 2016, Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016). Det ble der foreslått å sette av 9,5 mrd. kroner for økte asylansøknader. Dette er penger som først og fremst går til drift av asylmottak, mer politi, bosetting i kommunene, økt saksbehandling i UDI og håndteringen av enslige mindreårige asylsøkere. Politiet ble styrket med 378 flere stillinger og Politiets Sikkerhetstjeneste ble styrket med 17 stillinger.

Videre har UDI hatt en kraftig økning i antall ansatte for å behandle den økte saksmengden som en følge av økte asylansøknader. Det er svært viktig at UDI har kompetente medarbeidere som kan behandle søknader raskt og rettferdig.

Disse medlemmer mener regjeringen på en god måte har handlet raskt og effektivt i møte med en ekstraordinær situasjon som utfordret hele utlendingsforvaltningen.

Utenom tiltak for å bedre integreringen for de som har kommet så langt, har det ikke vært behov for store ekstrabevilgninger så langt i 2016. Dette er grunnet at man har hatt en lav tilstrømming av flykt-

ninger og asylsøkere. Det må likevel understrekes at det er usikkert om den lave tilstrømmingen vil fortsette som i første kvartal for resten av året.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at det kom over 31 000 asylsøkere til Norge i 2015, omtrent tre ganger så mange som det kom året før. Også antall flyktninger og migranter over Middelhavet til Europa økte drastisk i 2015 og var omtrent fem ganger høyere enn i 2014. Flertallet viser til at grensevaktbyrået Frontex registrerte over 1,8 millioner irregulære grensepasse-inger over Europas yttergrenser i 2015, og tall fra Eurostat viser at det ble registrert over 1,3 millioner asylsøknader i EU-landene i fjor.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener det er grunn til å tro at antall asylsøkere til Europa fortsatt vil ligge på et høyt nivå i 2016.

Dette flertallet viser i den sammenheng til IMF's og EU's prognoser som anslår henholdsvis 1,3 millioner og 1,5 millioner asylsøkere til Europa i 2016.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til Stortingets anmodningsvedtak nr. 68, 3. desember 2015, hvor stortingsflertallet ble enige om 18 forslag til innstramminger i innvandringspolitikken for å begrense innvandringen til Norge.

Komiteen viser til at det er stor usikkerhet knyttet til antallet asylsøkere som ankommer Norge i 2016. Gjeldende prognoser tilsier at ankomstene i 2016 mest sannsynlig vil være innenfor spennet mellom 5 000 og 50 000 asylsøkere.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at det er stor usikkerhet knyttet til den videre utviklingen når det gjelder antall flyktninger og migranter til Europa og Norge. Dette henger sammen både med internasjonale forhold og regelverket i mottakerlandene. Disse medlemmer viser til at våre naboland i likhet med Norge har en løpende diskusjon om utformingen av flyktning- og innvandringspolitikken. Disse medlemmer mener det er viktig å følge med på regelverksendringer i våre naboland, og fortløpende vurdere om dette

bør få konsekvenser for utformingen av norske regler.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det er en sammenheng mellom de innstramminger som gjøres i norsk asylpolitikk og antallet asylsøkere som kommer til Norge.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til asylforliket, som slår fast at flyktningkrisen er internasjonal og må løses i samarbeid med andre land. Avtalen inneholdt videre en rekke punkter som påla regjeringen å gjennomføre tiltak for å begrense ankomsten av asylsøkere uten rett til beskyttelse i Norge.

Flertallet viser til integreringsforliket og Stortingets anmodningsvedtak nr. 439, 12. januar 2016, hvor stortingsflertallet slo fast at

«De siste månedene har vist at det er en sammenheng mellom vår kapasitet og vår mulighet for å få på plass en tilfredsstillende integrering. Partiene viser til at et bredt stortingsflertall har tatt ansvar gjennom å vedta en rekke innstramminger som fører til bedre kontroll over det store antallet asylsøkere. En god integreringspolitikk avhenger av en ansvarlig innvandringspolitikk.»

Flertallet var pådrivere for å få til asylforliket og integreringsforliket sist høst. Flertallet står ved forlikene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, understreker at det ikke innebærer en blankofullmakt til regjeringen i disse spørsmålene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, understreker videre det grunnleggende premisset som er slått fast i asylforliket om at

«Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter internasjonale konvensjoner. En generell effektivisering og forenkling av regelverk og praksis for behandling av asylsøknader må ikke svekke asylsøkerens rettssikkerhet.»

Komiteens medlem fra Venstre mener forslagene som er fremmet i proposisjonen, går betydelig lenger enn det er grunnlag for i asylforliket, og at flere av forslagene er i direkte strid med forliket da de ikke oppfyller Norges forpliktelser etter internasjonale konvensjoner. Asylforliket hadde som formål å begrense ankomst av mennesker uten rett til beskyt-

telse, mens flere av forslagene som er fremmet av regjeringen innebærer innstramminger i retten til asyl for mennesker som har et reelt beskyttelsesbehov. Dette medlem mener derfor at proposisjonen som helhet ikke er i tråd med forliket, og vil bare støtte forslag som anses å være i tråd med avtalen som ble inngått i Stortinget 19. november 2015.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen har hatt for dårlig kontroll på situasjonen helt siden økningen av asylsøkere til Norge sommeren 2015. Videre var regjeringen kontinuerlig for seint ute med å sette inn tiltak, noe som kom tydelig fram på ankomstsenteret på Tøyen i Oslo og på Storskog. På begge disse stedene tok det for lang tid før regjeringen mobiliserte ressurser, noe som førte til ekstrabelastninger både for asylsøkerne og for de ansatte i berørte offentlige etater. De evalueringene som nå foreligger fra UDI og politiet, bekrefter at myndighetene ikke var godt nok forberedt på situasjonen, og at nødvendige ressurser ikke ble mobilisert i tide.

Disse medlemmer viser til at situasjonen raskt utviklet seg til en krise i mottaksapparatet. Kommuner, lokalsamfunn og frivillige organisasjoner gjorde en formidabel jobb, men fikk ikke nødvendig og tidnok støtte fra regjeringen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet merker seg at de fleste asylsøkerne som kom til Norge over Storskog sist høst, vil få sin asylsøknad realitetsbehandlet, og viser til representanten Støres innlegg i Stortinget 16. november under behandling av Prop. 16 L (2015–2016) om endringer i utlendingsloven, innstramminger:

«Det har gjennom flere måneder vært klart at antallet asylsøkere også til Norge vil vokse vesentlig. Da mener vi regjeringen burde ha tenkt på reguleringene innstramminger av denne art tidligere. En prosess med mer tid ville gitt rom for flere innspill, som trolig ville ha gitt endringene mer kraft og større treffsikkerhet. En så knapp prosess gjør det ikke mulig med høring og hindrer innspill som erfaringsmessig forbedrer endringer som gjøres – noen ganger i vesentlig grad.

Den korte fristen gjør at vi velger å slutte oss til forslagene fra regjeringen, og vi gjør det ved å stille flere spørsmål enn vanlig. Vi merker oss f.eks. at Advokatforeningen antar at lovendringene vil skape nye praktiske utfordringer bl.a. for politi og domstoler i Øst-Finnmark. Advokatforeningen påpeker muligheten for en betydelig ressursbruk uten tilsvarende utsikt til effekt i form av raskere avklaring av det store antallet asylsøknader, og tar til orde for at det beste ville være en ekstraordinær innsats for raskt å ferdigbehandle de nye asylsøknadene. Raske avslag på grunnløse søknader vil være det klart sterkeste signal

utad om at det er lite å vinne på å søke asyl i Norge dersom man ikke har et reelt behov for beskyttelse. Dette er et syn vi mener regjeringen bør merke seg, uavhengig av det flertallet de kan få i salen i dag. Det står heller ikke i veien for at vi i dag slutter oss til forslagene fra regjeringen.»

Disse medlemmer viser videre til representanten Støres understreking av at

«Det er viktig å understreke at et endret regelverk ikke er fullført jobb – det er knapt en begynnelse. Til slutt er det iverksettelse og gjennomføring som teller.»

Disse medlemmer viser også til følgende understreking fra representanten Marit Arnstad:

«Senterpartiet ser positivt på de forslagene som er fremmet her i dag fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti. Vi ønsker å støtte et forslag om å gjøre loven midlertidig for to år. Vi mener at dagens behandling er høyst ekstraordinær, og gjennom to års virke vil en kunne høste erfaringer av de lovendringene som i dag gjøres. En vil også eventuelt kunne legge til rette for en varig lovendring med en ordinær komitébehandling og en ordinær høring. Det vil være fordelaktig.»

Disse medlemmer mener regjeringen ikke i tilstrekkelig grad har tatt på alvor bekymringene for håndteringen av situasjonen høsten 2015, som har kommet fram i offentligheten og som har vært båret fram av opposisjonen på Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det er viktig å ta inn over seg den komplekse situasjonen som oppsto høsten 2015. Svært mange asylsøkere kom på kort tid, noe som utfordret registrerings- og mottakssystemet på en ekstraordinær måte. Det ble behov for å benytte ressurser som tradisjonelt ikke brukes i utlendingsforvaltningen. Selv om planlegging og koordinering startet i forkant av den store tilstrømningen, ble situasjonen etter hvert vanskelig. Disse medlemmer vil peke på at tilstrømningen ble nesten tre ganger så høy som i et normalår. I tillegg kom de fleste i løpet av noen få måneder på høsten.

Mange asylsøkere kom over Storskog, en grensepassering hvor det nesten ikke har kommet asylsøkere tidligere. Dette var svært utfordrende da mottaksapparatet i Kirkenes og nær grensen ikke var dimensjonert for en slik massiv økning.

I ettertid ser man at deler av håndteringen kunne vært annerledes. Disse medlemmer vil imidlertid påpeke at utlendingsforvaltningen klarte å tilby innkvartering (kost og losji) til alle asylsøkere som kom til Norge høsten 2015, til tross for historisk høye ankomster.

Evalueringer som er gjennomført av de involverte etater vil bidra til læring, slik at håndteringen kan gjøres enda bedre dersom tilstrømningen på nytt skulle tilta. Etter disse medlemmers oppfatning vil det imidlertid bli krevende også i fremtiden dersom så mange asylsøkere skulle ankomme på kort tid.

Komiteen viser til at den ekstraordinære flyktningssituasjonen i Europa og den høye tilstrømningen av asylsøkere til Norge høsten 2015 krevde politiske tiltak. Det er helt nødvendig å ha kontroll med våre grenser og med hvem som kommer inn i landet. Komiteen påpeker at selv om det har kommet få asylsøkere til Norge så langt i 2016, trenger Norge å ha en utlendingslovgivning som er rustet til å håndtere framtidige situasjoner med ekstraordinær stor tilstrømning av asylsøkere. Vi trenger et regelverk og en praksis som sikrer at de som ikke trenger beskyttelse kan sendes raskt ut, slik at vi kan bruke ressursene på å ta imot og integrere de menneskene som har et reelt beskyttelsesbehov på en god og verdig måte.

Komiteen påpeker at det til grunn for et slikt lovarbeid må ligge som et ufravikelig prinsipp at Norge skal overholde menneskerettighetene og våre internasjonale forpliktelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at dette også er særskilt slått fast i innledningen til integreringsforliket i Stortinget inngått 19. november 2015, hvor det heter: «Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter internasjonale konvensjoner».

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil påpeke at FNs høykommissær for flyktninger er gitt et spesielt mandat til å føre tilsyn med anvendelsen av konvensjonens bestemmelser, og at Norge har forpliktet seg til å samarbeide med Høykommissæren både ved å underskrive konvensjonen og ved den særskilte henvisning til dette ansvaret i utlendingsloven § 98. Norge har tradisjonelt lagt stor vekt på FNs høykommissær for flyktningsråd, anbefalinger og tolkninger av flyktningkonvensjonen. Dette flertallet mener at Norge bør holde fast på dette FN-sporet.

Dette flertallet vil understreke at også hensynet til barn og unges rettigheter og muligheter må vektlegges tungt i arbeidet med endringer i utlendingslovgivningen. Dette flertallet vil videre anføre at Norge må bestrebe seg på å ha en utlendingslovgivning og en praktisering av denne, som

legger til rette for integrering, ikke undergraver retten til familieliv og ikke svekker asylsøkeres og flyktningers rettsikkerhet.

Komiteen støtter regjeringens vektlegging av å hjelpe flyktninger i deres nærrområder ved å gi bistand til husly, grunnleggende helsehjelp og skolegang. Det er også viktig å arbeide for ordninger som sikrer at flyktninger kan komme i arbeid og aktivitet under tiden de søker tilflukt i naboland. Komiteen vil gi regjeringen ros for de initiativ som er blitt tatt og den rolle Norge har spilt for å øke den internasjonale hjelpen til flyktninger fra Syria.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil oppfordre regjeringen til å øke Norges humanitære innsats for å hjelpe mennesker på flukt. Norge bør også videreføre og styrke sitt arbeid som pådriver og bidragsyter til fredsforhandlinger og fredsbyggende arbeid.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til innledningen av det brede asylforliket i Stortinget der stortingsflertallet påpeker at «Flyktningkrisen er internasjonal, og må først og fremst løses i samarbeid med andre».

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener Norge må presse på for en mer reell europeisk ansvarsfordeling for de flyktingene som kommer til kontinentet. Norge bør være en pådriver for felleseuropeiske løsninger som sikrer Schengens yttergrenser og får på plass ordninger med registreringssentre ved de ulike ankomststedene for flyktninger og migranter. De som ikke har krav på beskyttelse, må sendes tilbake til landene sine, og de som har rett på internasjonal beskyttelse, må fordeles mer rettferdig blant de europeiske land. Flertallet mener Norge må være villig til å ta imot sin andel flyktninger som ledd i en slik felleseuropeisk løsning.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, anser videre at Norge må arbeide for internasjonale løsninger som kan stoppe bruken av livsfarlige flyktningruter og forhindre menneskesmugling.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at en mulig løsning er at det opprettes felleseuropeiske sentre i nærrområdene til land mange flykter fra, slik at asylsøkere kan få prøvd sin asylsak der uten at de først tvinges ut på lange, farefulle reiser.

Disse medlemmer viser til det gode grunnlaget for endringer i utlendingslovgivningen som regjeringen fikk gjennom asylforliket i Stortinget av 19. november 2015 og asylavtalene med Kristelig Folkeparti og Venstre. Disse medlemmer merker seg at regjeringen i proposisjonen har valgt å gå langt utover den brede enigheten som ble oppnådd, og har fremmet en rekke forslag uten forankring i disse avtalene. Regjeringens forslag om å henvise flyktninger til internflukt også der dette vil være urimelig, økt bruk av midlertidig opphold for enslige mindreårige asylsøkere, åpning for å stenge grensene for asylsøkere uten visum og for å bortvise asylsøkere ved grensen til nordiske naboland, innføring av en subsidiær beskyttelse med ulike sett av rettigheter for mennesker med beskyttelsesbehov og forslaget om å svekke statsløse barns rettigheter, er noen av de tiltakene som ikke har noen forankring i stortingsforlikene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at FNs høykommissær for flyktninger, UNHCR, har oppfordret Norge til å ta imot flyktninger, og har understreket at det ikke er mulig å hjelpe alle i nærrområdene.

Flertallet mener at det i tillegg til en betydelig innsats i nærrområdene er nødvendig å ta imot flyktninger i Norge. Norge må ta imot overføringsflyktninger gjennom FNs kvotesystem, og delta i EUs relokalisering av flyktninger innenfor Schengensamarbeidet. Videre må retten til å søke asyl i Norge bestå.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at flyktingsituasjonen i verden i dag først og fremst er en krise for dem som må flykte, men det er også en krise i det internasjonale samarbeidet for å beskytte flyktingene. For Norge er det økte antallet flyktninger en stor og akutt utfordring og en stor kostnad. Situasjonen krever politisk innsats og politisk endring. Den krever lederskap og kontroll. Men den krever først og fremst at vi holder hodet kaldt og har perspektivene våre i orden.

Forslagene fra regjeringen er utformet med tanke på at færrest mulig skal kunne søke asyl og få opphold i Norge. Norge blir med disse forslagene med i et kappløp om å ha den strengeste politikken, samtidig som behovet for hjelp og solidaritet er prekært.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til avtale om asylforliket, hvor det innledningsvis ble slått fast at flyktningkrisen er internasjonal, og først og fremst må løses i samarbeid med andre. Flertallet mener det er avgjørende at Norge både bidrar med bistand i nær-områdene og tar aktivt del i det europeiske samarbeidet, ettersom flyktningssituasjonen i Europa er en felleseuropeisk utfordring.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen delta aktivt i felles-europeisk arbeid med å sikre Schengens yttergrenser, og videreføre engasjementet med redningsfartøy i Middelhavet.»

«Stortinget ber regjeringen bidra til å styrke mot-taksapparatet i Hellas med bruk av EØS-midler.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen bidra i EUs relokali-seringsordninger ved å ta imot flyktninger fra Italia/Hellas og fra Tyrkia, i tillegg til kvoten av overfø-ringsflyktninger gjennom FN.»

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti fremmer føl-gende forslag:

«Stortinget ber regjeringen bidra i arbeidet med å etablere et felles europeisk mottakssystem for asylsø-kere med en permanent relokaliseringmekanisme for Europa.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen bidra til å styrke fredsprosessen i Syria og sørge for en planmessig og målrettet bruk av humanitær bistand i Syria og nær-områdene.»

«Stortinget ber regjeringen opprettholde god dia-log med Russland for å sikre fortsatt kontroll ved grensen på Storskog.»

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til avtale om asylforliket hvor formålet var å redusere antallet

grunnløse asylsøkere til Norge. Disse medlem-mer mener derfor det er viktig å forebygge at men-nesker uten grunnlag for asyl legger ut på flukt, gjen-nom målrettet informasjonsarbeid i hjemlandet.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen styrke utenriksstasjo-nenes arbeid med å informere om reelle muligheter for å få asyl i Norge.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre målrettet infor-masjonsarbeid i situasjoner med økte ankomster av asylsøkere fra land hvor et stort flertall får avslag.»

«Stortinget ber regjeringen styrke informasjons-arbeid og målrettede tiltak i Afghanistan for å fore-bygge at barn sendes på en farefull ferd gjennom Europa.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti slår fast at det vil bli krevende å huse og integrere alle som har krav på beskyttelse. Det krever politisk vilje og riktige prioriteringer. Og det krever at vi starter nå. Dette medlem påpeker at ingen av flyktningene vil bli raskere integrert av midlertidige tillatelser eller å aldri kunne gjenforenes med sine nærmeste. Asylsøkerne skal fortsatt holdes i passivitet i mottakene. Behandlingstiden på søknadene deres øker. Ikke en gang barna på mottak får muligheter til en mer meningsfull hverdag. I tillegg kutter regjeringen i norskopplæringen til voksne. Det er en oppskrift på dårlig integrering og sosiale problemer i framtiden. Dette medlem mener et forlik i Stortinget måtte hatt som utgangspunkt å sørge for at mennesker som åpenbart vil få bli her i landet, får sine søknader raskt behandlet, ikke med en ventetid på ett til to år, som nå er varslet. Dette medlem påpeker at situasjonen krever at vi tenker nytt om bosetting og viser til Sosialistisk Venstrepartis for-slag, Dokument 8:1 S (2015–2016) om nytt boset-tingssystem, fordi ordningen vi har i dag er dyr, tar årevis, er passiviserende og gjør folk sjuke.

Dette medlem mener de som venter på å få opphold må få mulighet til å arbeide og forsørge seg selv i størst mulig grad. Vi må slå knallhardt ned på sosial dumping og arbeidslivkriminalitet, slik at vi unngår segregering i både bolig- og arbeidsmarkedet. Målet må være at alle blir bidragsyttere og deltakere i det norske fellesskapet. Norskopplæringen i motta-

kene må styrkes, og ikke svekkes slik flertallet har stemt igjennom. Denne tenkningen er sørgelig fraværende i forliket om innstrammingsavtalen.

Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti støtter alle punkter i forliket om innstrammingsavtalen som går på å ruste opp forvaltning og rettsapparat, mottak og intensjonen om å redusere ankomst av mennesker som ikke har beskyttelsesbehov. Det er nødvendig for å kunne prioritere kapasitet og ressurser på personer som har behov for beskyttelse og som kommer til å få bli. Flere av avtalepunktene var rene praktiske tiltak, som å sørge for nok saksbehandlingskapasitet, noe en mer handlekraftig regjering hadde gjennomført for lenge siden. Dette medlem viser også til at Sosialistisk Venstreparti i sitt alternative budsjett også foreslår mer penger til retur av mennesker uten beskyttelsesbehov enn det regjeringen og flertallet gikk inn for.

Dette medlem viser til egne forslag i budsjett for 2014 om at regjeringen skulle ta internasjonale initiativ for å sikre at Dublinavtalen ikke skulle bryte helt sammen fordi førsteland sluttet å registrere asylsøkere av frykt for å bli sittende med hele ansvaret. Det ble nedstemt og avtalene på europeisk nivå sluttet å fungere i og med at asylsøkere ikke ble registrert. Land etter land føyset dem videre, og så startet noen land å stenge grensene helt. Det er heller ikke kjent at den norske regjering har tatt noe initiativ til å sikre internasjonal løsning på en internasjonal krise gjennom andre organisasjoner Norge er medlem av. Det er sterkt kritikkverdigg.

Dette medlem vil påpeke at regjeringen unnlot å ta noen beredskapsmessige foranstaltninger selv om det var åpenbart for alle at utviklingen rundt Middelhavet, krigen i Syria, press og uro i naboområdet, antallet flyktninger som kom inn i Schengenområdet og det store antallet som ble presset fra land til land i Europa, på et tidspunkt måtte føre til at langt flere også ville søke asyl i Norge.

Dette medlem vil påpeke at Røde Kors satte inn krisestab i august. Sosialistisk Venstreparti og Venstre ba om krisemøte i Stortinget i september. Regjeringen reagerte ikke. I oktober la regjeringen fram budsjett uten noen ansvarlig håndtering av en alvorlig situasjon som allerede var oppstått. Denne manglende handlekraften og viljen til å se hva som måtte komme, bidro til kaos, som kun ble dempet av at ansatte i etatene og frivillige tok ansvar.

Dette medlem viser til at det politiske flertallet har latt seg presse av den kaotiske situasjonen, til uforsvarlig lovbehandling og innstramminger som også vil ramme de som trenger beskyttelse. Lovendringene etter Prop. 16 L (2015–2016) som ble gjort av flertallet som følge av situasjonen på Storskog, setter asylretten i fare, satte returavtalen med Russland i fare og lot seg heller ikke gjennomføre i prak-

sis. Det viser situasjonen nå, der alle som kom, må få vurdert sin søknad etter ordinært regelverk, slik Sosialistisk Venstreparti påpekte var det korrekte.

Dette medlem mener det er uforsvarlig, unødvendig og udemokratisk at lover som kan ha helt avgjørende betydning for enkeltmennesker, endres uten vanlige demokratiske prosedyrer. Uten komitébehandling, høringer og rom for å hente inn motforestillinger, kort sagt uten de fleste av de sikkerhetsventilene som er laget for å sikre en forsvarlig behandling.

Dette medlem viser til uttalelse fra Nasjonal Institusjon for menneskerettigheter til Prop. 90 L (2015–2016) som, om enn i meget diplomatiske formuleringer, retter sterk kritikk både til lovforarbeidet som er gjort med harelabb og sår tvil om summen av og enkeltelementer i innstrammingen er innenfor forpliktelsene.

Det påpekes at menneskerettigheter omfatter mer enn EMK, og det er derfor alvorlig når det påpekes at det mangler vurderinger av innstramminger når det gjelder Barnekonvensjonen, Kvinnekonvensjonen, Konvensjonen om like rettigheter for mennesker med funksjonsnedsettelse og FNs flyktningkonvensjon. Det gjelder både rettigheter i seg selv, men også at innstrammingen vil være diskriminerende for grupper.

Dette medlem vil påpeke at eksempler på dette er inntektskrav og botidskrav som vil ramme kvinner hardere enn menn, fordi nesten ingen kvinner vil kunne oppfylle kravene.

Det foreslåtte inntektskravet på 302 500 kroner er nesten like høyt som medianinntekt for kvinner i Norge, som i 2014 var på 338 900 kroner. Menns medianinntekt er 503 600 kroner. Regjeringen insisterer likevel på at kravet ikke vil være diskriminerende uten at det er gjort noen konkret forholdsmessighetsvurdering, ut over en generell henvisning til behovet for innstramming og forsørgelse. Det er slike manglende avklaringer som påpekes som en systematisk mangel i uttalelsen.

Høringen

Komiteen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet sendte forslagene i denne proposisjonen på høring på ulike tidspunkt. Høringen knyttet til forslag til lovendringer og 24-års aldersgrense for familieetablering ble sendt på høring 26. juni 2014, mens forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften knyttet til botidskrav for permanent oppholdstillatelse ble sendt på høring 27. mars 2015. Komiteen viser til at de resterende lovendringsforslagene i Prop. 90 L (2015–2016) ble sendt på høring 29. desember 2015.

Komiteen viser til at departementet mottok høringsuttalelser fra de fleste adressatene, men også fra mange privatpersoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at en rekke av regjeringens forslag fikk kraftig kritikk i høringsrunden, herunder fra regjeringens egne etater som påpekte faktiske feil. Høringsinstansene pekte videre på at utredningen av forslagene var mangelfull med hensyn til forholdet til internasjonale konvensjoner.

Generelt om konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Komiteen viser til at Grunnloven og folkeretten i stor grad legger rammene for Norges innvandringspolitikk og utlendingslov. Komiteen er kjent med at utlendingsloven § 3 slår fast at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling. Komiteen viser videre til at Norge er forpliktet til å respektere menneskerettighetskonvensjonene og at dette også fremgår av Grunnloven § 92.

Komiteen understreker betydningen av Norges folkerettslige forpliktelse til å respektere retten til å søke asyl.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet legger til grunn at alle forslag som fremmes av departementet, er grundig vurdert og i tråd med internasjonale regler som Norge er bundet av.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det er regjeringen som har ansvaret og apparatet for å sikre at forslag som fremmes er i tråd med våre internasjonale forpliktelser og regler som Norge er bundet av. Disse medlemmer vil derfor ikke gå nærmere inn i de folkerettslige vurderingene av hvert enkelt forslag.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at de konkrete lovendringsforslag i Prop. 90 L (2015–2016) vil presenteres og fremmes i kapitlene hvor de naturlig hører til. Videre påpeker flertallet at det er foreslått flere mindre lovtekniske endringer hvor det kun er henvisning til andre paragrafer som blir oppdatert.

Flertallet mener det er viktig at Norge har god kontroll med hvem som krysser våre grenser. Videre

merker flertallet seg at deler av lovendringsforslaget er noe moderert sammenlignet med høringsforslaget som ble fremlagt, og vil fremheve at de modererte forslagene har en bedre innretning enn det opprinnelige forslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at den foreslåtte endringen i lovens visumbestemmelse gjør det tydelig at det kan etableres ordninger for å håndtere søknader om asyl på grensen. Det følger av forslaget at det også kan legges til rette for å treffe vedtak om bortvisning på grensen når det ankommer asylsøkere som ikke oppfyller vilkårene for innreise, og som nektes realitetsbehandling av asylsøknaden. Dette er en viktig presisering sammenliknet med dagens regelverk, som kan gi inntrykk av at enhver som søker asyl, har rett til innreise på linje med personer som har visum eller er omfattet av visumfrihetsavtale.

Disse medlemmer viser samtidig til at det i praksis likevel vil være den klare hovedregel at asylsøkere må slippes over grensen for å få søknadene behandlet. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til at departementet vil utforme forskriftsregler som regulerer adgangen for asylsøkere til å reise inn i riket uten visum i tilfeller hvor det ikke er politi til stede på det aktuelle grenseovergangsstedet.

Disse medlemmer viser til asylforliket som ble inngått mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre 19. november 2015 og Stortingets anmodningsvedtak nr. 68 fattet 3. desember 2015.

Disse medlemmer viser under dette lovforlaget til forlikets pkt. 2, og legger til grunn at endringen ikke vil medføre en stor endring i dagens praksis, men klargjør regelverket for å «sikre retur av personer med åpenbart grunnløse asylsøknader til Norge eller personer som har fått avslag på søknaden». Disse medlemmer viser her til at lovendringsforslaget er oppfølging av dette punkt, ved at personene som er nektet realitetsbehandling av asylsøknad etter gjeldende regelverk, eller har fått avslag, heller ikke skal oppholde seg i landet.

Komiteen er enig i at de personer som ikke har gyldig opphold i Norge, må reise ut av landet så raskt det lar seg gjøre. Dette for å sikre at ressursene går til dem som faktisk skal bli.

Komiteen viser til at det fremgår av proposisjonen at «Det er også ventet at Europakommisjonen vil legge frem forslag til endringer i Dublin-systemet i løpet av våren 2016».

Komiteen viser til at Kommisjonen la fram slikt forslag 4. mai 2016. Forslaget er nå til behand-

ling i de lovgivende institusjonene, Rådet og Parlamentet. Norge kan delta i Rådets behandling.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil legge til grunn at asyl- og flyktningpolitikken må være kunnskapsbasert, solidarisk og rettsikker.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at asyl- og flyktningpolitikken må være forankret i anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger. Forslagene til endringer i utlendingsloven går imot flere av disse prinsippene.

Dette medlem viser til at endringer i utlendingsloven må være basert på forskning og kunnskap, og ikke på tro og antakelser. Innstramminger som gis må ha den påståtte effekten, nemlig å hindre mennesker som ikke har beskyttelsesbehov i å belaste asylsystemet og ikke være et skalkeskjul for å hindre mennesker med reelt beskyttelsesbehov å søke asyl.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at Norge er bundet av flere internasjonale konvensjoner, slik som Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og flyktningkonvensjonen. Disse konvensjonene ble utarbeidet på et tidspunkt hvor Europa gjennomgikk sin dypeste flyktningkrise med enorme utfordringer. Disse konvensjonene er laget for å gi et felles grunnlag for å beskytte mennesker, og sørge for at Europa og verden i en krigs- eller krisesituasjon har avtaler om basale menneskerettigheter som ikke skal brytes og som vil redusere menneskelige lidelser og overgrep. Det er derfor viktig at disse konvensjonene respekteres, og ikke uthules. Dette er spesielt viktig å holde på konvensjonene for flyktninger og menneskerettigheter, nettopp når det er en utfordrende situasjon.

Disse medlemmer vil understreke at nasjonal politikk må sikre de to viktige prinsippene i flyktningretten, nemlig retten til å søke asyl og å få saken reelt behandlet, og sikkerhet mot å bli returnert til forfølgelse og tortur, «non-refoulement-prinsippet».

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at asylforliket anerkjenner behovet for å tilpasse internasjonale konvensjoner for å møte dagens migrasjonsutfordringer. Disse medlemmer viser til at asylforlikets punkt 18 lyder som følger:

«Internasjonale konvensjoner er mindre tilpasset dagens situasjon enn den tid da de ble skrevet. For at

både det internasjonale samfunnet og Norge skal være best mulig rustet til å håndtere store migrasjonsbølger, ber Stortinget regjeringen om å ta et internasjonalt initiativ til en gjennomgang av internasjonale konvensjoner, for at disse i bedre grad kan tilpasses vår tids flyktningsituasjon.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at forslagene på et svakt grunnlag går langt i å underminere de rettighetene alle mennesker skal ha etter disse konvensjonene, noe som også er kritisert av høringsinstansene, som Advokatforeningen, UNHCR og Amnesty International. Dette medlem viser til at å avskrekke mennesker som fyller kravene for politisk asyl fra å søke i Norge med innstramminger som umuliggjør alminnelig familieliv og vanskeliggjør integrering og deltakelse, ikke er etisk forsvarlig. Det vil gjøre mottak av flyktninger til en kortsiktig utgift, framfor en langsiktig integrering av nye medlemmer i samfunnet. Denne strategien, som det nå ser ut til at de fleste land i Europa bruker, bidrar til å skyve ansvaret for dem som har behov for asyl over på andre land.

2. Innreise til Norge

2.1 Sammendrag

2.1.1 Endring av utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere

Departementet fremmer i proposisjonen forslag om å endre utlendingsloven § 9 første ledd om rett til visumfri innreise for asylsøkere.

Det vises i proposisjonen til at dagens bestemmelse gir asylsøkere en ubetinget rett til innreise på linje med personer som har visum eller som er omfattet av en visumfrihetsavtale. I proposisjonen vises det til at dette skaper et feilaktig bilde. Det som ligger til grunn for bestemmelsen er at visumplikten ikke i seg selv skal være til hinder for å kunne søke asyl. Departementet foreslår en endring i § 9 som presiserer at asylsøkere «kan gis» rett til innreise uten visum (i stedet for at de «har rett til» innreise).

Som den klare hovedregel vil asylsøkere fortsatt måtte slippes over grensen for å få søknadene behandlet, men lovendringen gjør det tydeligere at det i praksis kan etableres ordninger for å håndtere søknadene på grensen, og for å kunne bortvise personer som ikke oppfyller ordinære vilkår for innreise og som blir nektet realitetsbehandling av asylsøknaden.

2.1.1.1 KONSTITUSJONELLE OG FOLKERETTSLIGE BEGRENSNINGER

Det gjelder ingen konstitusjonelle skranker for lovgivers adgang til å begrense den generelle visumfriheten.

Etter alminnelig folkerett har stater rett til å begrense utlendingers adgang til territoriet.

Under høringen er det gjort gjeldende at en begrensning av visumfriheten vil innebære en krenkelse av Norges forpliktelser etter FNs flyktningkonvensjon. Departementet er ikke enig i det. Et krav om visum begrenser ikke i seg selv utlendingers rett til å søke asyl i Norge. Et krav om visum vil heller ikke i seg selv kunne lede til en krenkelse av vernet mot utsendelse etter FNs flyktningkonvensjon artikkel 33, jf. utlendingsloven § 73. Vernet mot utsendelse vil imidlertid kunne begrense adgangen til å treffe vedtak om bortvisning etter utlendingsloven § 17 eller utvisning etter utlendingsloven § 66.

2.1.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Det vises i proposisjonen til at formålet med dagens visumfrihet er å sikre at visumreglene ikke begrenser retten til å søke om internasjonal beskyttelse, og at slik bør det fortsatt være.

I høringsnotatet foreslo departementet å begrense visumfriheten for asylsøkere som ikke har krav på realitetsbehandling av sin søknad om oppholdstillatelse. I lys av høringsinnspillene har departementet kommet til at forslaget bør omformuleres noe.

Det sentrale fra departementets side er å understreke at adgangen til å søke internasjonal beskyttelse ikke i seg selv innebærer en generell rett for utlendingen til å foreta grensepassering i strid med ordinære vilkår.

Departementet foreslår en endring i § 9 første ledd som bringer den nærmere formuleringene i Schengen grenseforordning. Grenseforordningen fastsetter i artikkel 5 punkt 4 at en utlending som mangler visum, likevel «kan få tillatelse av en medlemsstat til å reise inn på dets territorium av humanitære grunner, av nasjonale hensyn eller som følge av internasjonale forpliktelser.»

Dersom bestemmelsen omformuleres unngår man den usikkerhet som det opprinnelige forslaget skapte hos flere aktører med hensyn til om forslaget kan komme i konflikt med folkerettslige regler.

Samtidig gis det en tydelig adgang for norske myndigheter til å etablere ordninger for å håndtere søknader på grensen, og for å kunne bortvise personer som ikke oppfyller ordinære vilkår for innreise og som blir nektet realitetsbehandling av søknaden.

Den foreslåtte ordningen innebærer at det i hver enkelt sak må avgjøres om det skal tillates innreise. Dersom tillatelse ikke gis, skal det skje i forbindelse med at søknaden behandles (eventuelt gjennom avslag på realitetsbehandling) på grensen, og ved at det eventuelt treffes bortvisningsvedtak. Selve avgjørelsen om at det ikke gis tillatelse til innreise, treffes

ikke som enkeltvedtak. Det vil bli fastsatt nærmere saksbehandlingsregler i utlendingsforskriften.

Der tillatelse til innreise ikke gis, fordi det treffes avgjørelse i saken og eventuelt treffes bortvisningsvedtak på grensen, vil det være forbudt for søkeren å foreta innreise. Ulovlig innreise er straffbart etter utlendingsloven § 108, med de begrensninger som følger av reglene om straffrihet i FNs flyktningkonvensjon artikkel 31, jf. utlendingsloven § 3 og Rt. 2014 s. 645. Ulovlig innreise kan videre gi grunnlag for utvisning etter utlendingsloven §§ 66.

At innreise uten visum er ulovlig, kan også utløse rettsvirkninger etter traktater om tilbaketaking.

Med mindre det er innført indre grensekontroll ved den aktuelle grenseovergang vil ikke asylsøkere som kommer til indre Schengen-grense komme i kontakt med politiet i forbindelse med grensepassering. Departementet vil utforme forskriftsregler som regulerer adgangen for asylsøkere til i slike tilfeller å reise inn i riket uten visum og deretter melde seg for politiet for asylregistrering.

2.1.2 *Bortvisning på nordisk grense i krisesituasjon*

2.1.2.1 INNLEDNING

Det pekes i proposisjonen på at det er behov for effektive virkemidler for å kontrollere tilstrømningen av utlendinger over grensene mot Norges naboland.

Asylsøkere som ankom fra de nordiske landene høsten 2015, var i liten grad blitt registrert ved ankomst til Schengen-området og selv med utvidet grensekontroll i Sverige er det fortsatt mange som reiser gjennom Sverige uten å bli registrert. Dublin-samarbeidet kom under sterkt press og sto i fare for å bryte sammen. I lys av dette mener departementet at det er avgjørende at norsk regelverk inneholder hjemler som setter regjeringen i stand til å håndtere en eventuell situasjon hvor Dublin-systemet i praksis blir satt ut av spill.

Det gis omtale av dagens regler om å nekte realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32, om bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstavene a til c, og om vedtaksmyndighet i sak om bortvisning ved grensekontroll – utlendingsloven § 18 i proposisjonen punkt 5.2.2.

2.1.2.2 KONSTITUSJONELLE OG FOLKERETTLIGE RAMMER

Det vises til proposisjonens punkt 5.2.3 hvor det gis en omtale av konstitusjonelle og folkerettslige rammer, herunder om Europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs Flyktningkonvensjon, Dublin-samarbeidet, Schengen-samarbeidet, Den Nordiske Passunionen, EUs Grenseforordning, FNs Barnekonvensjon og EUs Returdirektiv.

2.1.1.2.3 DEPARTEMENTETS VURDERING

Ekstraordinær hjemmel for å nekte realitetsbehandling av asylsøknad

Departementet foreslår at Kongen i statsråd kan beslutte at ankomst direkte fra en nordisk stat skal være et selvstendig grunnlag for å nekte realitetsbehandling av søknad om beskyttelse (asyl) etter utlendingsloven § 32. Utlending som mangler visum, og som får avslag etter § 32, vil kunne bortvises etter lovens § 17 første ledd bokstav b eller eventuelt etter en annen relevant hjemmel.

Iverksettelse av den foreslåtte hjemmelen i utlendingsloven § 32 femte ledd vil innebære at Norge ikke lenger praktiserer Dublin III-forordningen overfor asylsøkere som ankommer direkte fra nordiske naboland. Den nye bestemmelsen vil, om den settes i verk, gjelde som *lex specialis* foran gjeldende § 32 fjerde ledd. Dette fremgår eksplisitt av fjerde punktum i lovforslaget til nytt femte ledd.

Den foreslåtte hjemmelen er tenkt gitt anvendelse i en situasjon hvor Dublin-samarbeidet formelt gjelder, også for Norge, men hvor andre europeiske stater ikke registrerer asylsøkere slik som forutsatt, og hvor forutsetningene for et fungerende Dublin-samarbeid svikter. I tillegg vil det også være andre forutsetninger for å iverksette de aktuelle grensetiltakene. For det første må det ha oppstått en situasjon med så høye ankomster av asylsøkere at det utfordrer kapasiteten for hvor mange Norge kan motta. For det andre må det være innført indre grensekontroll ved den aktuelle nordiske grensen.

En beslutning om å innføre de aktuelle grensetiltakene kan eventuelt gjelde midlertidig.

Departementet har vurdert, men kommet til at det ikke er hensiktsmessig, å presisere i selve lovforslaget hvilken situasjon som kan aktualisere den foreslåtte hjemmelen i § 32 femte ledd. Hjemmelens karakter, og uforutsigbarheten i den internasjonale og europeiske flyktningssituasjonen, gjør det nødvendig med en viss fleksibilitet.

Departementet mener det vil være ønskelig å etablere en felles forståelse og eventuelt et samarbeid med våre naboland om praktiseringen av bestemmelsen. Departementet mener det vil være viktig med god og rettidig informasjon til blant annet øvrige nordiske land. Videre mener departementet det vil være naturlig at regjeringen konsulterer Stortinget ved Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé før tiltaket eventuelt iverksettes av Kongen i statsråd.

Departementet foreslår å presisere i § 32 femte ledd at det ikke gjelder krav om forhåndsvarsling, eller innhenting av uttalelser (typisk i form av alminnelig høring) etter forvaltningslovens § 37 annet ledd, før Kongen i statsråd anvender kompetansen som gis gjennom bestemmelsen. Det vil kunne være helt nødvendig å iverksette tiltak i medhold av utlen-

dingsloven § 32 femte ledd raskt, og departementet mener hensynene bak forvaltningslovens § 37 annet ledd må anses ivaretatt ved at det er gjennomført høring i forkant av dette lovforslaget.

Iverksettelse og praktisering av den ekstraordinære hjemmelen i § 32 femte ledd forutsetter i praksis at det er innført midlertidig grensekontroll. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i § 32 femte ledd bare vil bli anvendt på den fysiske grensen til nordiske naboland, og ikke i forbindelse med utlendingskontroll i riket.

Menneskerettslige forpliktelser

Departementet finner det klart at den foreslåtte hjemmelen for å nekte realitetsbehandling når en asylsøker ankommer direkte fra nordisk naboland, ikke vil være i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser. Det sentrale i denne sammenheng er det absolutte vernet mot retur til dødsstraff, tortur, umenneskelig behandling mv., som følger av blant annet utlendingsloven § 73 og EMK art. 2 og 3.

Dersom Kongen i statsråd har fastsatt at asylsøkere som kommer direkte fra nordiske naboland skal få avslag på realitetsbehandling, er det begrenset behov for individuelle vurderinger. Norske myndigheter vil kunne bygge på en generell forutsetning om at retur til våre nordiske naboland er trygt.

Bestemmelsen i § 32 annet ledd – som slår fast at det ikke skal nektes realitetsbehandling i medhold av første ledd bokstav b til d dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle søknaden – vil ikke gjelde med mindre Kongen i statsråd har fastsatt det særskilt.

Departementet mener videre at reglene i barnekonvensjonen og Grunnloven § 104, herunder prinsippet om barnets beste som et grunnleggende hensyn, heller ikke er til hinder for den foreslåtte bestemmelsen. De fleste mindreårige som søker asyl, reiser sammen med foreldre eller andre foresatte. Her vil det ikke oppstå spørsmål om familiesplittelse.

Når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere med familiemedlemmer i Norge – eller asylsøkere som har et mindreårig barn i Norge – viser departementet til muligheten for å søke familiegjenforening. Heller ikke i disse tilfellene vil hensynet til barnets beste uten videre veie tyngre enn Norges rett til å regulere innvandringen. Departementet antar likevel at det i noen saker vil være aktuelt å ta søknaden til realitetsbehandling, og understreker i denne sammenheng at § 32 femte ledd vil være en «kan-regel».

Etter departementets vurdering er lovforslaget ikke i strid med forbudet mot kollektiv utvisning etter artikkel 4 i fjerde tilleggsprotokoll til EMK. Det foreligger to dommer fra EMD som avklarer når bestemmelsen er krenket.

Det vises i proposisjonen til at begge sakene er vesensforskjellige fra departementets forslag til endring i utlendingsloven § 32. Sakene viser at tvangsmessig retur/overføring til andre land i noen tilfeller vil kunne omfattes av uttrykket «utvisning» i artikkel 4 i fjerde tilleggsprotokoll. Det kan imidlertid ikke begrense statens rett til på grensen å håndheve reglene om tillatelser for innreise.

Departementet bemerker avslutningsvis at det klart nok ikke vil innebære usaklig forskjellsbehandling i strid med diskrimineringsforbudet i Grunnloven, EMK mv. at det gis særskilte regler – både materielle og prosessuelle – for asylsøkere som ankommer direkte fra nordisk nabostat. Våre nordiske naboland er i en særstilling for det første ved å være nettopp naboland, for det andre ved at de utvilsomt kan regnes som trygge. Det er heller ikke diskriminerende at det iverksettes særskilte regler i en ekstraordinær situasjon.

2.1.2.4 SÆRSKILTE SAKSBEHANDLINGSREGLER NÅR DEN EKSTRAORDINÆRE BESTEMMELSEN I § 32 IVERKSETTES

Departementet foreslår at Kongen i statsråd skal kunne beslutte at myndigheten til å nekte realitetsbehandling skal kunne legges til polititjenestemann i stedet for til UDI, i saker som omfattes av den ekstraordinære hjemmelen i § 32. Tilsvarende skal gjelde myndigheten til å bortvise etter § 17 i disse sakene. I høringsnotatet ble denne regelen foreslått inntatt i lovens § 18 nytt tredje ledd, men departementet har kommet til at det er hensiktsmessig å samle reglene for den ekstraordinære ordningen i § 32.

Videre foreslår departementet at Kongen i statsråd skal kunne beslutte at vedtak om nektelse av realitetsbehandling og bortvisning i saker som omfattes av den ekstraordinære bestemmelsen i § 32 femte ledd, ikke skal anses som enkeltvedtak med klageadgang mv. Også denne regelen foreslås inntatt i § 32 nytt femte ledd, heller enn å bli innarbeidet i § 18.

Departementet mener at vedtak om bortvisning, også i slike tilfeller som nevnt i § 18 første ledd siste punktum, normalt skal regnes som enkeltvedtak, som i dag. Departementet mener at dette også skal være utgangspunktet dersom det blir aktuelt å iverksette den ekstraordinære bestemmelsen i § 32 femte ledd. Det kan imidlertid ikke utelukkes at tilstrømmingen av asylsøkere blir så betydelig at saker om bortvisning bør kunne behandles etter en ytterligere forenklet saksbehandling. Departementet mener derfor at Kongen i statsråd skal ha mulighet til å fastsette at bortvisning (og nektelse av realitetsbehandling) ikke skal anses som enkeltvedtak dersom den ekstraordinære bestemmelsen sette i verk.

Departementet mener at forenklete saksbehandlingsregler ikke vil være i strid med retten til et effektivt rettsmiddel, jf. særlig EMK artikkel 13.

Også dersom det besluttes at avgjørelser i medhold av § 32 femte ledd (og tilhørende bortvisninger) ikke regnes som enkeltvedtak, fordi den ekstraordinære situasjonen krever det, mener departementet at dette er forenlig med Norges forpliktelser etter blant annet EMK artikkel 13. Departementet finner det klart at nektelse av realitetsbehandling og bortvisning til nordisk naboland, ikke vil kunne innebære krenkelse av returvernet som utledes etter EMK artikkel 2 og 3. Norge må derfor stå svært fritt til å bestemme hvilke prosessuelle regler som skal gjelde i en ekstraordinær situasjon.

Lovforslaget åpner for at Kongen i statsråd fastsetter unntak fra de forenklete saksbehandlingsreglene for nærmere bestemte typetilfeller.

Departementet foreslår at beslutninger i saker etter § 32 femte ledd (og tilhørende bortvisninger) i utgangspunktet skal regnes som enkeltvedtak. Departementet mener at de regler som følger av grenseforordningen artikkel 13 nr. 2 og 3 heller ikke er til hinder for forenklete saksbehandlingsregler i saker som omfattes av den ekstraordinære hjemmelen. Det er for det første tvilsomt om disse reglene er blant de «relevante bestemmelser» som etter artikkel 28 skal komme til anvendelse ved indre grensekontroll. Videre mener departementet at det i en slik situasjon som aktualiserer iverksettelse av § 32 femte ledd, uansett er rom for at det gis særskilte regler i nasjonal lovgivning.

Departementet antar at det kan være nødvendig å gi instruksjer med utfyllende regler dersom den ekstraordinære bestemmelsen i § 32 femte ledd settes i verk.

Det er ikke mulig å gi uttømmende føringer i proposisjonen. Blant de problemstillingene som må tilpasses den konkrete situasjonen, er hvorvidt det vil være mulig at politiets beslutninger registreres i oppdragslogg og/eller Datasystemet for utlendingsforvaltningen (DUF). Det er i utgangspunktet ønskelig med slik registrering, men det kan oppstå en situasjon hvor det ikke er praktisk mulig.

At beslutninger ikke regnes som enkeltvedtak, betyr at forvaltningslovens kapittel IV om saksforberedelse av enkeltvedtak ikke gjelder. Departementet vil vurdere å regulere eksplisitt i forskrift at det heller ikke gjelder rett til fritt rettsråd.

Departementet understreker at dersom Kongen i statsråd i medhold av § 32 femte ledd har bestemt at beslutninger om å nekte realitetsbehandling og bortvisning ikke skal anses som enkeltvedtak, innebærer ikke dette at slike beslutninger ikke regnes som «vedtak» i utlendingsloven § 90 sin forstand.

2.1.2.5 TVANGSMIDLER

Departementet foreslår at det skal være mulig å benytte pågrep og fengsling etter utlendingsloven § 106 overfor utlendinger som omfattes av ny § 32 femte ledd (dersom denne iverksettes), på samme måte og på samme vilkår som overfor utlendinger som omfattes av første ledd bokstav a eller d (første asylland/trygt tredjeland). Tilsvarende gjelder for pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted etter § 105. Det vises til forslag om endringer i henholdsvis § 105 første ledd bokstav e og § 106 første ledd bokstav g, samt en tilsvarende justering i § 106 a første ledd bokstav k.

Disse forslagene var ikke omtalt i høringsbrevet. De ovennevnte bokstavene i henholdsvis §§ 105, 106 og 106 a ble imidlertid vedtatt av Stortinget så sent som i november 2015 (jf. LOV-2015–11–20–94), og ble drøftet i Prop. 16 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven (innstramninger) kapittel 12. Departementet mener at det i saker som omfattes av § 32 nytt femte ledd, bør gjelde samme adgang til bruk av tvangsmidler som i saker etter § 32 første ledd bokstav a og d.

Departementet antar for øvrig at det i utgangspunktet sjelden vil være aktuelt å benytte tvangsmidler i saker etter § 32 femte ledd. Det kan likevel ikke utelukkes at et slikt behov vil oppstå.

2.2 Komiteens merknader

Endring i visumfrihet for asylsøkere

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at en av de mest fundamentale menneskerettighetene er muligheten til å søke asyl for mennesker som opplever forfølgelse eller at egen stat ikke har vilje eller mulighet til å beskytte de. Det er videre svært viktig at en situasjon med stor innvandring og migrasjon må løses på et internasjonalt plan, ikke ved at det enkelte land stenger sine grenser. Mennesker som søker asyl vil nesten aldri ha mulighet til å innhente et visum til Norge. De vil komme fra land eller områder hvor dette i stor grad ikke er mulig, eller Norge ikke vil gi visum på normale vilkår. De som søker asyl er derfor avhengig av at de lovlig kan krysse et lands grense for å søke om asyl, for å kunne presentere og få en forsvarlig behandling av sin asylsøknad. Dette forslaget innfører et nytt prinsipp hvor en asylsøker må få tillatelse til innreise for å kunne fremme sin asylsøknad, og at annen innreise vil være ulovlig. Dette åpner for at hovedregelen for behandling av asylsøknader er at det skjer gjennom en vurdering på grensen om en søknad skal realitetsbehandles eller ikke. Dette vil være uavhengig av hvorvidt det foreligger en ekstraordinær situasjon.

Disse medlemmer vil vise til at flere høringsinstanser har uttrykt at å fjerne visumfriheten vil være i strid med flyktningkonvensjonen av 1951 artikkel 31 om at asylsøkere ikke skal kriminaliseres. Videre at det vil være i strid med statenes plikt til å vurdere hver enkelt asylsøknad individuelt. Disse medlemmer viser til at en vurdering av om en asylsøknad skal realitetsbehandles eller ikke – på grensen av en polititjenestemann – ikke vil kunne oppfylle kravene til en slik individuell vurdering.

Disse medlemmer stiller også spørsmål ved polititjenestemennenes kompetanse for en vurdering av om det å nekte realitetsbehandling vil være i strid med returvernet, og hvordan en asylsøker skal ha mulighet til å kunne fremføre en begrunnet klage på et eventuelt avslag på vedtaket, eller bestride dette, før de har kommet inn på Norges territorium. Avslag på et slikt grunnlag vil også kunne føre til vedtak om bortvisning, noe som i prinsippet vil gjøre det kriminelt å prøve å få asylsøknaden behandlet i en ny situasjon da det gjør innreise ulovlig og kan føre til vedtak om utvisning.

Disse medlemmer er også bekymret for at Norge kan komme opp i en situasjon hvor ingen europeiske land vil ta ansvar for mennesker på flukt, ettersom de som kommer til norskegrensen i all hovedsak vil komme fra områder hvor det ikke er en direkte konflikt. Det vises til UNHCRs høringsuttalelse om at dette kan føre til brudd på non refoulement-prinsippet ikke bare direkte fra det enkelte land, men at det også kan skje gjennom en kjede ved at en flyktning blir bortvist fra flere land. Disse medlemmer kan derfor ikke støtte dette forslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at forslaget til endring i visumbestemmelsen ikke innebærer noen endring i at det er UDI som må avgjøre hvilke asylsøknader som kan nektes realitetsbehandlet. Med mindre UDI er til stede på grensen og treffer vedtak om å nekte realitetsbehandling, må derfor politiet i praksis tillate innreise. Disse medlemmer viser til at det eneste unntaket er i de situasjoner hvor Kongen i statsråd har truffet beslutning etter lovforslagets § 32 femte ledd om at asylsøkere som reiser inn fra et bestemt nordisk naboland, skal få avslag på realitetsbehandling av asylsøknadene. Disse medlemmer presiserer at når det gjelder avvisning til nordisk nabostat etter generell beslutning fra Kongen i statsråd, er det tale om enkle avgjørelser som ikke krever særskilt spesialkompetanse, og det er derfor ingen betenkeligheter med å legge avgjørelsesmyndighet til politiet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk

Venstreparti viser til at retten til å søke asyl er nedfelt i FNs menneskerettighetserklæring og regnes som folkerettslig sedvanerett. Flere høringsinstanser mener regjeringens forslag til begrensninger i visumfriheten for asylsøkere kan undergrave denne retten, og at det vil kunne lede til krenkelser av det absolutte vernet mot utsendelse som gjelder ved fare for forfølgelse eller andre alvorlige overgrep. Videre anbefaler FNs høykommissær for flyktninger at Norge avstår fra å begrense visumfriheten. Disse medlemmer påpeker at en konsekvens av regelendringen er at asylsøkere som lykkes med å snike seg forbi grensekontrollørene, vil bli belønnet med å få sakene sine realitetsbehandlet, mens asylsøkere som følger de lovlige veiene, kan bli nektet dette. Videre vil disse medlemmer bemerke at de foreslåtte lovendringene kan gjøre asylsøkere mer avhengig av menneskehandlere for å komme inn i riket og mer sårbare for å bli utnyttet av kriminelle.

På denne bakgrunn kan disse medlemmer ikke støtte endringene i visumfriheten for asylsøkere i den form det foreslås her.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at forslaget som foreligger ikke gjør noen endringer i straffelovgivningen. Disse medlemmer understreker at forslaget er nøye vurdert opp imot de folkerettslige forpliktelsene som Norge er bundet av. Det kan derfor ikke anføres at forslaget vil medføre en kriminalisering.

Disse medlemmer understreker at et vedtak på grensen om å avslå realitetsbehandling av asylsøknad og eventuelt om bortvisning, ikke innebærer et fremtidig innreiseforbud. Det er derfor ikke noe i veien for at personer som har blitt avvist på grensen senere kan reise inn i Norge dersom de da fyller vilkårene for innreise og eventuelt opphold.

Forslaget om bortvisning på nordisk grense i krisesituasjon

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at forslaget regjeringen fremmer innebærer at man i krisesituasjoner kan nekte realitetsbehandling av asylsøknad og bortvise asylsøkere på nordisk grense, med den begrunnelse at de kom fra et annet nordisk land.

Disse medlemmer ser positivt på at regjeringen fremmer nye forslag etter asylforliket som 161 av 169 stortingsrepresentanter stilte seg bak før jul 2015. Dette anses som en oppfølging av avtalens punkt 1 femte kulepunkt, hvor regjeringen bes om å «...fortløpende vurdere forslag til lovendringer, forskriftsendringer og justere aktuelle instruksjoner med sikte på å oppnå innstramminger». Disse medlemmer mener det er viktig å sette de nasjonale

myndigheter i stand til å møte en tilstrømming i en krisesituasjon, og ha lovhjemler for å benytte ekstraordinære virkemidler i ekstraordinære situasjoner.

Disse medlemmer mener det er viktig at man har et balansert regelverk for å håndtere tilstrømmingen av asylsøkere. Det legges videre til grunn at bestemmelsen kun er tenkt anvendt i tilfeller der vi står overfor en krisesituasjon og der flere momenter må vurderes før bestemmelsen aktualiseres.

Disse medlemmer viser til det som er uttalt i proposisjonen om når det kan være aktuelt å iverksette den foreslåtte ordningen. Det vises for øvrig til at man ikke ønsker å lovfeste nærmere kriterier for dette, men at en eventuell iverksettelse må fattes av Kongen i statsråd etter at regjeringen har konsultert Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomiteé. Disse medlemmer merker seg at ordningen er tenkt gitt anvendelse i en «...situasjon hvor Dublin-samarbeidet formelt gjelder, også for Norge, men hvor andre europeiske stater ikke registrerer asylsøkere slik som forutsatt, og hvor forutsetningene for et fungerende Dublin-samarbeid sviker.»

Videre påpekes det i lovproposisjonen at det for det første må ha oppstått en situasjon med så høye ankomster av asylsøkere at det utfordrer kapasiteten for hvor mange Norge kan motta, og at det for det andre må være innført indre grensekontroll ved den aktuelle nordiske grensen. Disse medlemmer legger til grunn at hvis disse forholdene inntreffer, er det allerede en prekær situasjon.

Disse medlemmer understreker at det er viktig at man ved en eventuell iverksettelse også konsulterer våre nordiske naboland slik proposisjonen legger opp til.

Disse medlemmer mener forenklete saksbehandlingsregler er en følge av et slikt ekstraordinært tiltak i tilfelle krisen inntreffer. Det er en logisk følge av et såpass vidtgående tiltak at man også forenkler saksbehandlingsreglene slik at bestemmelsens intensjon faktisk kan gjennomføres hvis det blir nødvendig. Disse medlemmer merker seg høringsinstansenes syn på dette, men mener det et tungtveiende argument at det her er snakk om våre nordiske naboland, og at det generelt må legges til grunn at disse er trygge land å returnere til.

Videre mener disse medlemmer det er viktig å fremheve at forslaget kun gjelder bortvisning fra Norge. I motsetning til utvisningsvedtak, kan man etter å ha blitt bortvist reise tilbake til Norge på et senere tidspunkt dersom man da fyller vilkårene for innreise. Disse medlemmer mener det er viktig at man klart skiller mellom disse to reaksjonene. Utvisning fra Norge vil kunne føre til at man blir registrert i Schengen Information System (SIS), og i

så fall vil man også bli nektet innreise til andre land i Schengen-samarbeidet.

Dette, sammenholdt med den vurdering at nordiske land generelt er trygge, gjør at disse medlemmer kan legge til grunn regjeringens forslag om at myndigheten til å nekte realitetsbehandling av en asylsøknad i slike tilfeller kan overføres fra Utlendingsdirektoratet og til politiets tjenestemenn. Det samme gjelder myndigheten til å bortvise.

Selv om de alminnelige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak normalt skal gjelde, mener disse medlemmer det er fornuftig at lovforslaget åpner for å gjøre unntak. Det kan oppstå situasjoner som gir behov for å gjøre unntak både når det gjelder avgjørelsen om å nekte realitetsbehandling av asylsøknadene og når det gjelder bortvisningsvedtak. Disse medlemmer understreker at denne adgangen for regjeringen til å innføre forenklete saksbehandlingsregler, må sees i sammenheng med at det er tale om bortvisning til trygge nordiske naboland.

Norge er for mange et ønsket land å søke asyl i. Norge er på en måte en endestasjon ved at det ikke er noe «neste» land å reise til. Disse medlemmer viser til at Norge er i ytterkanten av Europa, og at en slik bestemmelse som her foreslås er et viktig verktøy å kunne anvende i de helt ekstraordinære situasjoner.

Disse medlemmer viser til proposisjonens forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, heretter kalt utlendingsloven.

Disse medlemmer støtter regjeringens forslag og fremmer forslag i tråd med forslagene fra regjeringen slik at det i enkelte av forslagene henvises til § 28 a. På grunn av at flertallets tilråding er at § 28 a ikke vedtas, fremmer disse medlemmer alternative forslag hvor henvisningen til § 28 a er fjernet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd annet og nytt tredje punktum skal lyde:

En utlending som er på norsk grense og som søker beskyttelse etter reglene i kapittel 4, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, kan likevel gis tillatelse til innreise. Avgjørelse om tillatelse til innreise treffes av politiet og anses ikke som enkeltvedtak.

§ 9 femte ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift, herunder om asylsøkeres adgang til innreise uten visum,

om hvem som er unntatt fra visumplikt etter annet ledd og om tidsberegningen i fjerde ledd.»

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 32 nytt femte ledd skal lyde:

Kongen i statsråd kan beslutte at søknader om beskyttelse, jf. §§ 28 og 28 a, skal kunne nektes realitetsbehandlet dersom søkeren ankommer direkte fra en nordisk stat. Kongen i statsråd kan beslutte at myndighet til å nekte realitetsbehandling, og myndighet til å bortvise i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller legges til polititjenestemann. Kongen i statsråd kan beslutte at nektelse av realitetsbehandling, og bortvisning i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller ikke anses som enkeltvedtak. Bestemmelsene i første til tredje punktum gjelder uten hensyn til hva som ellers ville fulgt av fjerde ledd. Det gjelder ikke plikt til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 37 før Kongen i statsråd fatter beslutninger som nevnt i første til tredje punktum.»

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 32 nytt femte ledd skal lyde:

Kongen i statsråd kan beslutte at søknader om beskyttelse, jf. § 28, skal kunne nektes realitetsbehandlet dersom søkeren ankommer direkte fra en nordisk stat. Kongen i statsråd kan beslutte at myndighet til å nekte realitetsbehandling, og myndighet til å bortvise i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller legges til polititjenestemann. Kongen i statsråd kan beslutte at nektelse av realitetsbehandling, og bortvisning i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller ikke anses som enkeltvedtak. Bestemmelsene i første til tredje punktum gjelder uten hensyn til hva som ellers ville fulgt av fjerde ledd. Det gjelder ikke plikt til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 37 før Kongen i statsråd fatter beslutninger som nevnt i første til tredje punktum.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet understreker viktigheten av et regelverk som sikrer god kontroll på grensen. Regjeringen har foreslått å begrense visumfriheten og en ny hjemmel for å nekte realitetsbehandling av asylsøknader. Disse medlemmer støtter intensjonen om kontroll, men er samtidig kritisk til at polititjenestemenn uten trening skal kunne nekte realitetsbehandling og bortvise asylsøkere på norsk grense som en permanent bestemmelse, hvis de ikke har visum. Disse medlemmer anser dette for å være særlig problematisk på grensen til Russland. Det legges til grunn at de som returneres til Russland ikke vil få tilgang til asylprosedyre. Det understrekes like fullt at det i en krisesituasjon vil kunne være behov for å ha dette virkemidlet for hånd-

den. Disse medlemmer mener derfor det bør være en hjemmel for å kunne avvise innreise for asylsøkere på norsk grense uten visum i en krisesituasjon.

Disse medlemmer viser til at eventuelle endringer i utlendingsregelverket må ivareta asylsøkeres rettssikkerhet og legger til grunn at anvendelsen av en slik hjemmel krever en høy terskel. Disse medlemmer forutsetter at det må foreligge ekstraordinære kapasitetsutfordringer. Det vises her til statsministerens formuleringer i Stortingets spørretime 10. februar 2016, der hun pekte på at noen av forslagene gjelder en force majeure-situasjon, der man tar høyde for en situasjon der asyltilstrømmingen blir «helt uhåndterbar» og at «i en slik situasjon, gitt at krisen er fullstendig, kan det bli nødvendig å sette noen av dagens regelverk til side». Disse medlemmer mener at det er en slik situasjon som må legges til grunn før terskelen nås og hjemmelen kan tas i bruk.

Disse medlemmer forutsetter også at anvendelse av hjemmelen krever at regjeringen har uttømt alle andre muligheter, det vil si iverksatt beredskapsplaner, mobilisert aktuelle etater og uttømt mulighetene for hurtigprosedyrer i gjeldende regelverk. Disse medlemmer er av den oppfatning at dette vil være særlig viktig i tilknytning til eventuelt store framtidige ankomster over den russiske grensen.

Disse medlemmer legger til grunn at en bruk av hjemmelen skal være tidsavgrenset. Det forutsettes videre at bruken bare skal kunne fornyes én gang, og ytterligere én gang dersom behovet oppstår når Stortinget ikke er samlet, før regjeringen eventuelt kommer tilbake til Stortinget med lovendringer for å kunne håndtere en vedvarende situasjon. Disse medlemmer mener det er viktig at hjemmelen skal tas i bruk ved Kongen i statsråd, mens Stortinget konsulteres gjennom den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé.

Det understrekes at polititjenestemennene som skal håndtere gjennomføringen på grensen, må ha kompetanse til å håndheve dette regelverket, noe som innebærer at de må ha opplæring og trening i forkant av en eventuell krise. Det legges også til grunn at det ved anvendelsen av en slik hjemmel skal tas særskilt hensyn til barn.

Disse medlemmer viser til regjeringens forslag hvor det foreslås en endring i utlendingsloven § 9 som gir en permanent hjemmel. Disse medlemmer legger opp til at visumreglene skal bevares slik de er i dag, men hvor det gis hjemmel for at Kongen i statsråd kan innføre en ordning som lovforslaget beskriver, gitt at det foreligger en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster. Med dette menes her at man står overfor en helt ekstraordinær situasjon hvor man også forutsetter at de momenter

som disse medlemmer har pekt på i merkna-dene, er oppfylt.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd skal lyde:

Utlendinger må ha visum til Norge for å kunne reise inn i riket, med mindre Kongen i forskrift har gjort unntak fra dette kravet. En utlending som er på norsk grense og som søker beskyttelse (asyl) etter reglene i kapittel 4, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, har likevel rett til innreise uten visum, *med mindre*

- a) *det foreligger en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster, og Kongen i statsråd på den bakgrunn har besluttet at det etter individuelle vurderinger kan treffes vedtak på grensestedet om å nekte realitetsbehandling av asylsøknader, eller*
- b) *utlendingen ankommer grensen mot nordisk nabostat, og Kongen i statsråd har truffet beslutninger som nevnt i § 32 femte ledd om å nekte realitetsbehandling av asylsøknader fremmet på grensen mot den aktuelle nordiske nabostaten.*

§ 9 nytt sjette og sjuende ledd skal lyde:

Beslutninger som treffes av Kongen i statsråd i medhold av første ledd bokstav a, skal fortrinnsvis gjelde for to uker og maksimalt seks uker. Det gjelder ikke plikt til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 37. Beslutningene kan bare fornyes én gang, men ytterligere én gang dersom behovet oppstår når Stortinget ikke er samlet.

Avgjørelse om tillatelse til innreise etter første ledd bokstav a og b kan treffes av politiet og anses ikke som enkeltvedtak.»

Disse medlemmer viser til regjeringens forslag om at det gis adgang til bortvisning på grense mot nordisk nabostat. Disse medlemmer anerkjenner behovet for en hjemmel til bruk i krisesituasjoner på nordisk grense. Samtidig understrekes det at terskelen for at en slik krise anses å foreligge må være mer presist angitt. Det legges til grunn de samme kriterier for å anvende hjemmelen i en krisesituasjon som fremgår av disse medlemmers merknader til regjeringens forslag om begrensning i visumfrihet. Videre understrekes det at anvendelse av en slik hjemmel forutsetter at intern grensekontroll er innført og at det føres god dialog med berørte nabo-land.

Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår en ny lovbestemmelse i utlendingsloven § 32

femte ledd som i en krisesituasjon etter beslutning av Kongen i statsråd hjemler vedtak om bortvisning av asylsøker på nordisk grense. Disse medlemmer har ingen innvendinger til lovforslaget slik det fremgår i proposisjonen, men bemerker at forutsetningen om at dette kun skal skje i ekstraordinære tilfeller ikke er en del av lovteksten. For disse medlemmer er det avgjørende at vilkårene som fremgår av våre merknader om hva som utgjør en krisesituasjon, er oppfylt før et slikt vedtak kan fattes.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 32 nytt femte ledd 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. Kongen i statsråd kan beslutte at myndighet til å nekte realitetsbehandling, og myndighet til å bortvise i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller legges til polititjenestemann. Kongen i statsråd kan beslutte at nektelse av realitetsbehandling, og bortvisning i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller ikke anses som enkeltvedtak. Bestemmelsene i første til tredje punktum gjelder uten hensyn til hva som ellers ville fulgt av fjerde ledd. Det gjelder ikke plikt til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 37 før Kongen i statsråd fatter beslutninger som nevnt i første til tredje punktum.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 32 nytt sjettede ledd skal lyde:

Beslutninger som treffes av Kongen i statsråd i medhold av femte ledd, skal fortrinnsvis gjelde for to uker og maksimalt seks uker. Nevnte beslutninger kan fornyes én gang. Beslutningen kan fornyes ytterligere én gang dersom behovet oppstår når Stortinget ikke er samlet.»

Flertallet støtter endringsforslagene i proposisjonen til utlendingsloven § 105 første ledd bokstave, § 106 første ledd bokstave g og § 106 a første ledd bokstave k.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at FN's høykommissær for

flyktninger på det sterkeste anbefaler å la UDI være ansvarlig for alle asylsaker, og at dette ikke overføres til politiet slik regjeringen med dette forslaget åpner for. Videre anbefaler UNHCR ikke å innføre de foreslåtte reglene som de mener skyver ansvaret for asylbehandling over på andre stater, og oppfordrer i stedet Norge til å overholde Dublin-avtalens regler.

Disse medlemmer viser til at skriftlighet og klagerett er grunnleggende rettsikkerhetsgarantier, som også er et krav i Schengen-samarbeidet og etter EUs grenseforordning. Asylsøkere bør ikke fratas disse rettighetene slik regjeringen åpner for i dette forslaget. Disse medlemmer vil også påpeke at regjeringens forslag rimer dårlig med innledningen til asylforliket som ble inngått på Stortinget 19. november 2015, som understreker at: «En generell effektivisering og forenkling av regelverk og praksis for behandling av asylsøknader må ikke svekke asylsøkeres rettsikkerhet». Disse medlemmer merker seg at Politiets utlendingsenhet og flere politidistrikt stiller spørsmål ved om polititjenestemenn har kompetanse til å foreta de nødvendige asylfaglige vurderinger regjeringen her legger opp til.

Disse medlemmer vil videre påpeke at Norge etter Dublin-regelverket er forpliktet til å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for å behandle asylsøknaden, og at Norge ikke ensidig kan definere når vi skal slutte å følge Dublinavtalens regler. Dublinavtalen inneholder også regler for hvordan man skal håndtere en situasjon der systemet ikke lenger fungerer. Disse medlemmer viser videre til at også når det gjelder dette forslaget, vil det kunne bli et problem at de som sniker seg forbi grensekontrollen og inn i landet vil kunne få en fordel sammenlignet med de som søker beskyttelse på regulær måte; de som går fram ulovlig vil få sin sak realitetsbehandlet, der de som opptrer i tråd med regelverket kan bli bortvist på grensen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti understreker at det er viktig å ha et regelverk som sikrer god kontroll på grensen. Selv om dagens regelverk med for eksempel hjemmel for grensekontroll har vist seg relativt effektivt, er disse medlemmer åpne for å se på lov hjemler til bruk i krisesituasjoner. Disse medlemmer mener et slikt regelverk må ha en klarere rettslig innramming, med tydeligere betingelser for ikrafttredelse, varighet og unntaksbestemmelser, enn det regjeringen her har lagt fram. På dette grunnlag kan disse medlemmer ikke støtte regjeringens forslag.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener en slik lovendring ikke vil

være praktikabel for enkeltpolititjenestemenn på grensen i en krisesituasjon der det kommer langt flere flyktninger enn det vi har sett til nå. Det er vanskelig å se for seg hvordan noen enkelt polititjenestemenn på grensen skal kunne hindre innreise dersom det står tusenvis av flyktninger langs vår lange og åpne grense, uansett hvordan paragrafen utformes.

Dette medlem vil også minne om at flertallet mener nærområder til konflikter i dag skal ta imot flyktninger i tilsvarende situasjoner, og at det er den beste løsningen. Dette medlem mener det neppe er lettere for dem nå, enn det ville være for Norge i en krisesituasjon med mange flyktninger på vår grense.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at Stortinget ved behandlingen av Prop. 16 L (2015–2016) høsten 2015 viste evne og vilje til rask lovbehandling når situasjonen krever det. Dersom det skulle oppstå en krisesituasjon hvor antallet asylsøkere som kommer via våre nordiske naboland blir så høyt at man blir nødt til å iverksette foreslåtte tiltak for å unngå at mottaksapparatet bryter sammen, mener dette medlem at tiltakene må forankres i Stortinget. Dette medlem kan på denne bakgrunn ikke støtte regjeringens forslag.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at forslaget innebærer en mulighet til å «snu» alle asylsøkere som kommer til grensen fra et av våre nordiske naboland, uten at det foretas en realitetsbehandling av søknadene. Dette medlem mener dette er en uthuling av asylretten.

Dette medlem vil vise til at ordningen vil kunne anses som «kollektiv utvisning». I Den europeiske menneskerettighetsdomstolens sak Hirsi Jama v. Italy som departementet også viser til, fremgår det at utvisning også må anvendes på grupper når det ikke gjennomføres en individuell vurdering. Domstolen kom i samme sak frem til at artikkel 4 i Tilleggsprotokoll nr. 4 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen også vil få anvendelse på situasjoner hvor migranter blir stoppet før de kan entre riket.

Dette medlem viser til at flere høringsinstanser har fremhevet at polititjenestemenn ikke har den samme fagkompetansen til å kunne vurdere hvorvidt tilbakesendelse av en asylsøker er i strid med non-refoulement-prinsippet i utlendingsloven § 73. Det er også i strid med det folkerettslige kravet om forsvarlig behandling at det i en slik ekstraordinær situasjon kan gis unntak fra reglene om enkeltvedtak med en skriftlig begrunnelse og gir søkeren mulighet til å klage.

Dette medlem vil vise til at det ikke er spesifisert når et slikt ekstraordinært tiltak skal kunne iverksettes, og hvor prekær situasjon det må være

snakk om, annet enn at flere europeiske land slutter å registrere asylsøkere og Dublin-samarbeidet «svikter». Dette medlem viser til at det i Dublin-konvensjonen er bestemmelser for hvordan statene skal agere dersom deler av samarbeidet opphører, og at Norge ikke bør innføre en særordning for dette. I ytterste konsekvens vil dette medføre at alle land stenger sine grenser med henvisning til at internasjonalt samarbeid er suspendert slik at flyktninger ikke kommer ut av konfliktsituasjoner. Dette ser vi allerede en effekt av ved at det er rapporter om at også nabolandene til Syria i større og mindre grad også stenger grensene slik de europeiske landene til en viss grad har gjort. Dette medlem viser også til at det må avgrenses mer konkret, med klare kriterier og tidsavgrensning, når et slikt virkemiddel skal tas i bruk. Det er åpenbart at en regjering ikke selv skal kunne skape en slik situasjon ved å unnlate å håndtere en asytilstrømning, slik som situasjonen høsten 2015 hvor blant annet representanter fra Sosialistisk Venstreparti lenge etterspurte virkemidler for å håndtere situasjonen uten at det ble gjort noe før det ble et beredskapsproblem. Dette medlem viser til at statsminister Erna Solberg i Stortinget den 10. februar 2016 uttalte at det var snakk om en «force-majeure»-klausul. Dette medlem viser til at force-majeure er en svært mye høyere terskel enn det som fremgår av beskrivelsen i proposisjonen, og at det i tilfelle må legges til grunn en så høy terskel ved en slik vurdering.

Dette medlem viser til at Norge er forpliktet til å overholde non-refoulement-prinsippet, altså vern mot retur til steder hvor personer risikerer forfølgelse, eller risikerer å sendes videre til et område hvor de risikerer slike overgrep. Dette er et av de viktigste beskyttelsesprinsippene innen flyktningretten. Det kan ikke uten videre legges til grunn at retur til alle nordiske naboland aldri vil være i strid med dette prinsippet. Det må derfor alltid gjøres en individuell vurdering av den enkelte asylsøker og dennes forhold. Dette medlem kan derfor ikke støtte dette forslaget.

3. Endringer i reglene om beskyttelse

3.1 Sammendrag

3.1.1 *Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b og innføring av en ny bestemmelse om oppholdstillatelse for utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse*

3.1.1.1 GJELDENE RETT

Vilkårene for å få beskyttelse med grunnlag i en asylsøknad i Norge fremgår av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og b. Bestemmelsen lyder:

§ 28. Oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse (asyl)

En utlending som er i riket eller på norsk grense, skal etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen

- a) har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, jf. flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967, eller
- b) uten å falle inn under bokstav a likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet.

En utlending som anerkjennes som flyktning etter første ledd, har rett til oppholdstillatelse (asyl).

I NOU 2004:20 la utvalget vekt på flere argumenter da de anbefalte at det burde gis flyktningstatus til både de som er flyktninger etter flyktningkonvensjonen (lovens § 28 første ledd bokstav a) og de som ellers har rett til internasjonal beskyttelse (lovens § 28 første ledd bokstav b).

Regjeringen Stoltenberg II fremmet forslag i tråd med utvalgets anbefaling, og forslaget fikk flertall ved Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 75 (2006–2007).

3.1.1.2 KONSTITUSJONELLE OG FOLKERETTSLIGE RAMMER

Grunnloven inneholder ingen bestemmelse om retten til asyl.

Hvem som skal anses som flyktning etter flyktningkonvensjonen, følger av artikkel 1A (2). Utlendinger som etter gjeldende rett gis flyktningstatus etter § 28 første ledd bokstav b, omfattes ikke av flyktningkonvensjonens definisjon.

Flyktningkonvensjonen artikkel 33, EMK artikkel 2 og 3, FNs torturkonvensjon artikkel 3 og SP artikkel 7 inneholder forbud mot å returnere en person til et land eller område der det foreligger en reell risiko for at vedkommende vil bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b bygger på vernet mot utsendelse til tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende straff eller behandling slik det følger av de folkerettslige reglene som det er henvist til over. I forbindelse med grunnlovsrevisjonen i 2014 ble retten til liv, herunder forbudet mot dødsstraff, og forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende straff eller behandling tatt inn i Grunnloven § 93. Lønning-

utvalget la i Dokument 16 (2011–2012) til grunn at bestemmelsen også innebærer et absolutt forbud mot utsendelse av personer til områder der de risikerer å bli utsatt for behandling i strid med § 93 (punkt 34.3.5 side 204).

Verken Grunnloven eller konvensjonene legger føringer for hva slags oppholdstillatelse eller status statene skal tilkjenne personer som er vernet mot retur uten å være omfattet av flyktningkonvensjonen, og er således ikke til hinder for at Norge kan velge å gi «subsidiær beskyttelse» i stedet for flyktningstatus.

Formålet med å skille ut § 28 første ledd bokstav b som et eget grunnlag for opphold som ikke gir rett til flyktningstatus, er blant annet å begrense gruppen som får de særrettigheter som etter lovverket tilkjennes flyktninger. Dette vil innebære en viss forskjellsbehandling av utlendinger avhengig av grunnlaget for oppholdstillatelsen. Grunnloven § 98 annet ledd inneholder et generelt diskrimineringsforbud.

Departementet legger til grunn at en særbehandling av personer som har rett til anerkjennelse som flyktninger etter flyktningkonvensjonen er saklig begrunnet og mener at forskjellsbehandlingen uansett ikke kan anses som uforholdsmessig.

Ved å oppheve § 28 første ledd bokstav b vil det norske flyktningbegrepet bli harmonisert med gjeldende kategorisering i EU.

EUs statusdirektiv angir i kapittel VII minimumskrav for rettigheter til flyktninger og utlendinger med subsidiær beskyttelse, og suppleres blant annet av rådsdirektiv 2003/86/EF om rett til familiegjenforening. Med få unntak er det angitt felles minimumskrav for rett til arbeid, utdanning, bolig og sosial- og helsehjelp for de to kategoriene, men det gjøres et skille for kategoriene hva gjelder rett til reisedokumenter og varighet og fornyelse av oppholdstillatelse, samt familiemedlemmers rett til familiegjenforening uten krav til sikret bolig og underhold. Utover minimumskravene kan medlemsstatene regulere rettighetene nasjonalt. Det kan antas at variasjonene er store og beror på hvilke velferdsløsninger de ulike landene har.

Departementet er kjent med at flere europeiske land nå har begynt å vurdere innstramningstiltak innenfor de rammer og forpliktelser EUs status- og familiedirektiv gir. De rettigheter utlendinger med oppholdstillatelse generelt har etter utlendingsloven og utdannings-, helse-, sosial- og velferdslovgivningen i Norge, antas å ligge godt innenfor minimumsrettighetene for utlendinger med subsidiær beskyttelse i statusdirektivet.

3.1.1.3 DEPARTEMENTETS VURDERING

Etter å ha gjennomgått høringsuttalelsene opprettholder departementet forslaget om å oppheve

utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b og innføre en ny bestemmelse i § 28 a om rett til oppholdstillatelse for utlendinger som har rett til subsidiær beskyttelse. Vilkårene for å få subsidiær beskyttelse er de samme som i gjeldende § 28 første ledd bokstav b. Gjeldende bestemmelser i § 28 tredje ledd (vektlegging av om søkeren er barn), fjerde ledd (sûr place) og femte ledd (internflukt) videreføres i ny § 28 a. Også adgangen til å kunne kalle tilbake en oppholdstillatelse for dem som vil få subsidiær beskyttelse i situasjoner som nevnt i lovens § 31 (eksklusjonstillfellene) videreføres.

Departementet mener at anerkjennelse og status som flyktning bør reserveres dem som har krav på slik status og særskilt behandling etter flyktningkonvensjonen. Departementet mener også at det er en fordel at norske regler samsvarer med den kategoriseringen som gjelder ellers i Europa og etter EUs statusdirektiv.

Andelen utlendinger som har fått flyktningstatus etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og § 28 første ledd bokstav b har variert fra år til år.

Det høye antallet asylsøkere til Norge i 2015 gjør at mange vil få asyl etter lovens § 28 første ledd.

Dette påfører det norske samfunnet store utgifter til bosetting, livsopphold og integrering. Det vises i proposisjonen til at det derfor er ønskelig å innføre et mer fleksibelt regelverk når det gjelder hvilken rettsposisjon de som ikke fyller vilkårene for flyktningstatus skal ha.

Ingen av høringsinstansene har anført at opphevelse av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b strider mot våre folkerettslige forpliktelser så lenge de som faller inn under bokstav b vil bli vernet på annen måte.

Flere har vist til at det er urimelig å gjeninnføre skillet fordi begge grupper har krav på internasjonal beskyttelse og fordi Norge er forpliktet til å gi dem slik beskyttelse. Andre synes det er urimelig at de får dårligere rettigheter enn flyktninger og viser til at likhet vil fremme trygghet og stabilitet. Noen viser til at man innfører et «A»- og «B»-lag og at det er meningsløst å gå tilbake til en slik situasjon. Andre igjen viser til at skillet mellom flyktninger og ureturnerbare er kunstig og kan vanskelig se hva som gjør at saken stiller seg annerledes nå enn i 2007 da et stortingsflertall stemte for utvidelsen. UNHCR viser til at de har oppfordret statene til å gi de med subsidiær beskyttelse de samme rettighetene som konvensjonsflyktninger fordi begge grupper har beskyttelsesbehov. Opphevelsen av det utvidede flyktningbegrepet innebærer at norsk regelverk blir tilpasset systematikken i EUs statusdirektiv. Det vises i proposisjonen til at forslaget derfor kan ses om en oppfølging av intensjonen i flere av asylforlikets punkter

om at Norge ikke bør framstå som et mer attraktivt land å søke seg til enn andre.

Departementet viser til den store usikkerheten når det gjelder fremtidige ankomster av asylsøkere.

Departementet viser til at andre europeiske land foretar innstramminger i sin asylpolitikk. Behovet for innstramminger er også bredt forankret i Stortinget og bakgrunnen for det asylforliket som ble inngått 19. november 2015. Opphevelse av det utvidede flyktningbegrepet er ikke ett av punktene i asylforliket, men departementet mener dagens situasjon gjør det nødvendig å avvikle en ordning som gir noen utlendinger flere særrettigheter enn det Norge folkerettslig sett er forpliktet til å gi.

Selv om det i proposisjonen bare legges opp til begrensede forskjeller i rettigheter, er det sentralt at inndelingen i to statuskategorier gjør at norske myndigheter har mulighet til å operere med ulike rettigheter. Man ser nå klare tendenser til at statene utnytter den folkerettslige adgangen til å stramme inn på rettighetene for kategorien med subsidiær beskyttelse. Dette gjelder blant annet i våre naboland Finland og Sverige.

Departementet viser også til at flere viktige høringsinstanser har gitt støtte til forslaget.

Den viktigste umiddelbare effekten av endringene er at personer med subsidiær beskyttelse ikke vil nyte godt av samme fordelaktige trygderettslige posisjon som flyktninger.

Kommunesektorens organisasjon (KS), Bergen kommune og Harstad kommune viser til at flere vil få behov for sosialstønning når de ikke omfattes av særfordelene i folketrygden. Det betyr økte utgifter for kommunene. Kommunene skal videre bosette flere i årene som kommer og dette legger ytterligere press på utgiftene til sosiale tjenester og sosialhjelp. De vil også få færre inntekter fordi familiegjenforente med utlendinger som ikke er flyktninger bare utløser integreringstilskudd for tre år og ikke fem år.

Departementet viser i denne sammenheng til asylforliket hvor Stortinget i punkt 17 ber regjeringen gjennomgå særordninger for flyktninger og asylsøkere i folketrygden og sørge for at det stilles aktivitets- og opptjeningskrav til disse der det er naturlig, med sikte på at dette fremmes for Stortinget så raskt som mulig.

Når det gjelder bortfall av inntekt på grunn av tre års integreringstilskudd ved familiegjenforening med de med subsidiær beskyttelse, viser departementet til at kommunene eventuelt må melde inn behov for økte tilskudd fra staten i den ordinære budsjettprosessen.

IMDi viser til at det ikke fremkommer av høringsnotatet om personer med subsidiær beskyttelse vil få rett til bosetting med statlig hjelp og dermed utløse integreringstilskudd til kommunene, og

om de vil ha rett og plikt til introduksjonsprogram. IMDi opplyser at de legger til grunn at disse rettighetene skal videreføres. IMDi viser videre til at frafall av trygderettigheter kan medføre ytterligere utfordringer med å få bosatt de som har kostnadskreven helseutfordringer. IMDi viser også til at svært få vil få innvilget en søknad om familiegjennforening i løpet av de fem første årene etter bosetting, gitt de skjærpede vilkårene for familiegjennforening. I så fall utløser gjeldende regelverk ikke integreringstilskudd til kommunen når familien kommer. De voksne vil heller ikke ha rett til å delta i introduksjonsprogrammet. Dette kan føre til at kommunene vil være skeptiske til å bosette flyktninger som har ektefelle og barn i hjemlandet. IMDi peker på at de økonomiske konsekvensene av forslaget vil være avhengig av om de med subsidiær beskyttelse faller inn under målgruppen for norsktilskuddet og integreringstilskuddet, og tilskuddet ved bosetting av flyktninger med alvorlige funksjonshemninger og/eller atferdsvansker.

Departementet har ikke tilsiktet noen endringer i gjeldende praksis når det gjelder bosetting og utbetaling av integreringstilskudd til kommunene og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det samme gjelder retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram. For å gjøre det klart at de som får oppholdstillatelse etter ny § 28 a skal omfattes, foreslås det derfor å ta inn en henvisning til ny § 28 a i introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav a, som i dag bare henviser til utlendinger som har fått asyl etter utlendingsloven § 28.

Noen høringsinstanser viser til at forslaget vil bety at krigsflyktninger, og særlig eldre og syke, blir henvist til sosialhjelp.

Det pekes i proposisjonen på at det er riktig at en vesentlig del av dem som får oppholdstillatelse etter § 28 første ledd bokstav b, er personer som kommer fra områder preget av krig og væpnet konflikt, og som frykter for sine liv på grunn av den generelle sikkerhetssituasjonen i landet eller området de kommer fra.

Departementet foreslo i høringsnotatet at oppholdstillatelser etter § 28 a skulle kunne begrenses på lik linje med oppholdstillatelser som gis etter utlendingsloven § 38, og at § 38 femte ledd skulle gjelde tilsvarende for de som får subsidiær beskyttelse. Etter § 38 femte ledd kan det fastsettes ulike begrensninger. Situasjoner hvor det kan være aktuelt å begrense tillatelsen er saker hvor utlendingen er vernet mot retur, men hvor utlendingens identitet ikke er sannsynliggjort, og tilfeller hvor det ikke er fremlagt dokumentasjon som godtgjør utlendingens identitet, selv om det er mulig å fremlegge slik dokumentasjon. I slike situasjoner tilsier hensynet til kontroll og til at norske myndigheter kjenner identiteten til den som får oppholdstillatelse at det bør være adgang til å

begrense muligheten til å få permanent oppholdstillatelse, fornyelse eller familiegjennforening. Departementet foreslår derfor at samme bestemmelse som i § 38 femte ledd tas inn som fjerde ledd i forslaget til ny § 28 a. Slike begrensninger vil også kunne motivere søkerne til å fremlegge dokumentasjon på identitet når dette er praktisk mulig.

Slik praksis er i dag bosettes ikke personer som får en begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet etter § 38 femte ledd, jf. utlendingsforskriften § 8-12, og de har ikke rett eller plikt til deltakelse i introduksjonsprogram eller norskopplæring etter introduksjonsloven. Det innebærer at de blir boende i mottak. Det kan være at noen utlendinger ikke har reell mulighet til å oppklare en oppstått identitetstvil, og som derfor blir værende i Norge uten utsikter til å noen gang kunne få en ordinær tillatelse. Det er et spørsmål om samfunnet er tjent med en slik situasjon fordi denne gruppen ikke får kvalifisering og forutsetninger for å kunne delta i samfunnet så lenge de har en begrenset tillatelse. I hvilket omfang muligheten til å gi begrensede tillatelser til personer som får opphold etter ny § 28 a fjerde ledd skal benyttes, og hvorvidt de som får slik tillatelse skal bosettes, vil departementet derfor vurdere nærmere regulert i forskrift.

UDI foreslår at tredje ledd i utlendingsloven § 28, som fastsetter at det ved vurderingen av om det skal gis oppholdstillatelse etter § 28 første ledd skal tas hensyn til om søkeren er barn, tas inn i den nye bestemmelsen i § 28 a. Videre foreslår UDI en endring i forslaget til § 28 sjette ledd, slik at henvisningen til «eller § 38» strykes, fordi henvisningen gir inntrykk av at man kan vurdere om det er grunnlag for en tillatelse etter lovens § 38 uten først å vurdere om utlendingen har rett til oppholdstillatelse etter ny § 28 a. Departementet er enig i endringsforslagene og tilføyer også et nytt annet ledd i § 28 a, slik at det også ved vurderingen av om det foreligger en rett til subsidiær beskyttelse skal tas hensyn til om søkeren er et barn. Dette er også en videreføring av gjeldende rett.

UNE mener det bør klargjøres om ektefelle og barn må søke familiegjennforening fra hjemlandet, om tillatelsens varighet skal følge hovedregelen på tre år og om fornyelse av tillatelsen skal skje etter § 28 eller den nye bestemmelsen i § 28 a.

Når det gjelder spørsmålet om ektefelle og barn må søke familiegjennforening fra hjemlandet, viser departementet til at de ordinære bestemmelser for fremsettelse av søknader skal gjelde. Se proposisjonen for nærmere omtale.

Når det gjelder varigheten på tillatelsen som gis etter ny § 28 a, viser departementet til at gjeldende regler i utlendingsloven § 60 om tillatelsens varighet

og innhold skal anvendes. Se proposisjonen for nærmere omtale.

Forslaget reiser spørsmål om adgangen til å få fritt rettsråd uten behovsprøving når en utlending som har fått subsidiær beskyttelse etter ny § 28 a ønsker å påklage at vedkommende ikke fikk asyl og flyktningstatus. Utlendingsloven § 92 fastsetter når utlendinger kan få rettshjelp. Etter § 92 annet ledd har en utlending som søker om tillatelse etter lovens § 28, eller som påberoper seg vernet mot utsendelse etter lovens § 73, rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av UDI. Retten til fritt rettsråd gjelder likevel ikke der utlendingen klager over bare å ha fått oppholdstillatelse etter lovens § 38. Departementet viser til at de som får innvilget en oppholdstillatelse etter forslaget til § 28 a, ikke etter gjeldende rett, og heller ikke etter tidligere utlendingslov av 1988, hadde rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i klageomgangen. Dette videreføres ved at det i utlendingsloven § 92 annet ledd annet punktum tas inn en henvisning til § 28 a i tillegg til henvisningen til § 38.

3.1.2 Oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt i utlendingsloven § 28 femte ledd

3.1.2.1 GJELDENE RETT

Utlendingsloven § 28 femte ledd lyder slik:

«Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.»

Bestemmelsen hadde ingen parallell i utlendingsloven av 1988. Det ble likevel også under tidligere lov praktisert en begrensning av adgangen til å få asyl hvis det forelå mulighet for internflukt. Lovgiver mente i 2008 at det var hensiktsmessig å lovfeste internfluktalternativet, og oppstilte to vilkår for at en utlending henvises til internflukt.

Rimelighetsvilkåret innebar en tilslutning til en anbefaling fra UNHCR vedrørende internflukt fra 2003 (HCR/GIP/03/04). Det ble særlig vist til at EU hadde fastsatt en særskilt bestemmelse om internflukt i sitt direktiv 2004/83 EF (statusdirektivet), hvor det inngikk et krav til en rimelighetsvurdering. Rimelighetsvurderingen er videre presisert i utlendingsforskriften § 7-1.

Første punktum i utlendingsforskriften § 7-1 slår fast at rimelighetsvurderingen skal foretas etter mønster av vilkårene for å innvilge opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn etter § 38.

I spesialmotivene til § 28 femte ledd het det at den nærmere avgrensning av når internflukt var aktuelt, måtte løses i praksis gjennom fortolkning av flyktningkonvensjonen og aktuelle rettskilder, se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 415.

Som følge av disse anvisningene innebærer rimelighetsvilkåret omfattende og detaljerte, men samtidig skjønnspregede, vurderinger som gjør operasjonaliseringen utfordrende.

Også i domstolspraksis har rimelighetsvilkåret skapt utfordringer. Gjennomgang av flere lagmannsretts- og tingrettsavgjørelser tyder på at det i underrettspraksis kan være en noe ulik forståelse av rimelighetsvilkåret og kravene til forvaltningens begrunnelsesplikt i den forbindelse.

I Høyesteretts plenumsdom av 18. desember 2015 (HR-2015-02524-P), inntatt i Rt. 2015 side 1388, kom et flertall på ti av nitten dommere til at det ved vurderingen av om internflukt er urimelig, er tale om et skjønn som domstolene i prinsippet kan prøve fullt ut. Flertallet la likevel til grunn at domstolene skal utvise tilbakeholdenhet ved prøvingen av forvaltningens vurdering av urimelighet. En samlet Høyesterett avviste at det ved vurderingen skal foretas en sammenligning av situasjonen i Norge med situasjonen i det aktuelle internfluktområdet.

Om relevansvilkåret uttales det følgende i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 5.4.4:

«Med «relevansvurdering» menes i denne sammenheng en vurdering av om en person faktisk kan få beskyttelse i et internfluktområde. Hvis dette ikke er mulig, kan det ikke forutsettes at han tar opphold der. Det aktuelle internfluktområdet må være trygt, beboelig og tilgjengelig for søkeren. Her som ellers er det situasjonen på vedtakstidspunktet som er avgjørende. Internflukt behøver derfor ikke å ha vært et aktuelt alternativ på det tidspunkt søkeren forlot hjemlandet. Asylsøknaden kan avslås selv om internfluktområdet først ble et aktuelt alternativ i ettertid.»

Dette inngår i det som i § 28 femte ledd omtales som «effektiv beskyttelse».

3.1.2.2 KONSTITUSJONELLE OG FOLKERETTSLIGE RAMMER

Flyktningkonvensjonen inneholder ingen bestemmelse om rett til asyl og pålegger ikke statene en plikt til å innvilge asyl, men en rett for medlemstatene overfor andre stater til å innvilge asyl, se også Dokument 16 (2011–2012) pkt. 34.5.5 s. 204 og grunnlovutvalgets vurdering av om Grunnloven burde inneholde en regel om rett til asyl. Det følger imidlertid av flyktningkonvensjonen artikkel 33 at statene ikke kan utvise eller avvise en flyktning over grensen til områder hvor flyktningens liv eller frihet vil være truet av slike grunner som nevnt i konvensjonen.

En utlending har ikke rett til internasjonal beskyttelse dersom utlendingen kan få tilstrekkelig beskyttelse i et bestemt område i det landet utlendingen har flyktet fra. Læren om internflukt er utledet av subsidiaritetsprinsippet.

UNHCRs håndbok og anbefalinger er relevante og kan være svært nyttige retningslinjer, men dokumentene er ikke bindende rettskilder for statene. De gir heller ikke i seg selv uttrykk for folkerettslige forpliktelser.

Så fremt statspraksis er innenfor det kjerneområdet i flyktningkonvensjonen som statene er forpliktet av, vil det som et utgangspunkt ligge innenfor konvensjonsstatenes handlingsrom å avgjøre om en utlending skal gis flyktningstatus.

Spørsmålet om statene skal innfortolke et rimelighetskriterium i internfluktbedømmelsen, ligger i utgangspunktet innenfor dette handlingsrommet. Kriteriet følger ikke umiddelbart av konvensjonsteksten eller den interne sammenhengen i konvensjonsteksten.

Så lenge kravet til «effektiv beskyttelse» opprettholdes, og internfluktalternativet praktiseres innenfor rammene av det absolutte vernet mot utsendelse i flyktningkonvensjonen artikkel 33 og dessuten er i samsvar med forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i Grunnloven § 93 og menneskerettighetskonvensjonene, står derfor norske myndigheter fritt i den nærmere utformingen av internfluktregelen. Det gjelder også etter flyktningkonvensjonen.

Når det gjelder betydningen av EUs statusdirektiv, er Norge ikke bundet av dette. For øvrig legges til at praktiseringen av rimelighetsvilkåret i direktivet artikkel 8 synes å variere EU-landene imellom.

Ved avslag på flyktningstatus vil søkeren ikke være uten rettsvern hvis det likevel foreligger reell risiko for overgrep ved retur.

EMD har gjennom domstolspraksis fastsatt visse minimumskriterier for når staten, av hensyn til returvernregelen i EMK artikkel 3, kan returnere en utlending til et annet område i hjemlandet enn hjemstedet.

I vurderingen av om internflukt vil utsette vedkommende for umenneskelig eller nedverdiggende behandling i strid med EMK art 3, vil EMD i visse tilfeller se hen til om forholdene i området etter en konkret vurdering er forenlig med grunnleggende, menneskelige behov for den enkelte søker.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med en rimelighetsbegrensning.

Heller ikke andre konvensjonsbestemmelser oppstiller et slikt rimelighetskrav. Etter departementets syn må det legges til grunn at Grunnloven § 93 på dette punktet må tolkes på tilsvarende måte som de folkerettslige forbildene, jf. Rt. 2015 side 93 avsnitt 57.

Returvernet etter andre menneskerettighetsforpliktelser enn flyktningkonvensjonen er reflektert i både nåværende regelverk og forslaget til endringer i beskyttelsesbestemmelsene, se forslaget til ny § 28 a, som også omfatter internflukt. Tilfeller der internfluktsalternativet for øvrig kan fremstå som humanitært utilrådelig, vil videre bli vurdert etter lovens § 38.

Departementet mener på denne bakgrunn at å ta ut rimelighetsvilkåret i gjeldende utlendingsloven § 28 femte ledd, ligger godt innenfor rammene av Norges folkerettslige forpliktelser.

3.1.2.3 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet mener § 28 femte ledd bør endres, og foreslår å oppheve kravet om at det «ikke er urimelig» å henvise utlendingen til å søke beskyttelse i eget hjemland når vedkommende kan få effektiv beskyttelse i et trygt område der. Endringen kan klargjøre hvordan internfluktalternativet skal praktiseres i forvaltningen og av domstolene, og slik sett bidra til en mer ensartet praksis og også færre rettstvister for domstolene.

Etter departementets vurdering har Norge anledning til dette innenfor de rammer som folkeretten setter.

Tilleggsvilkåret om rimelighet ble innført etter mønster av retningslinjer fra UNHCR som ikke er rettslig forpliktende, og som går lenger enn hva som er folkerettslig påkrevet. Det har vært betydelig tvil om hvordan vilkåret skal forstås i praksis, og det har åpnet for skjønnsmessige vurderinger som går utover flyktningerettslige og andre folkerettslige forutsetninger.

Det er i høringsrunden uttalt at rimelighetskriteriet kan anses som folkerettslig sedvanerett. Departementet er ikke enig i dette.

Innholdet i rimelighetskriteriet er uklart både i internasjonal og norsk rett. Så vel det rettslige grunnlaget for og innholdet i begrepet anvendes og forstås på ulike måter i ulike land.

Flertallet, 10 av 19 dommere, falt i plenumssaken fra desember 2015, Rt. 2015 side 1 388, ned på at rimelighetsvilkåret var gjenstand for domstolsprøving, men tok ikke stilling til om dette kunne utledes av flyktningkonvensjonen.

Departementet mener etter dette at det ikke er etablert en fast og entydig statspraksis i den tro at det foreligger en rettsregel knyttet til et rimelighetskriterium ved anvendelse av internfluktalternativet.

Departementet mener videre det er behov for å klargjøre innholdet i internfluktbegrepets anvendelse i norsk rett, og knytte betingelsene for hvem som etter utlendingsloven skal ha rettskrav på henholdsvis flyktningstatus og beskyttelse for øvrig, med tilhørende rettskrav på oppholdstillatelse, nærmere

kjernen av forpliktelsene etter flyktningkonvensjonen og de øvrige menneskerettslige forpliktelsene.

Formålet er blant annet å sikre større grad av likebehandling og forutsigbarhet ved tolkningen av internfluktalternativet i intern norsk rett innenfor rammene av Norges internasjonale forpliktelser, og bidra til avklaring av i hvilke sammenhenger internfluktalternativet skal gis rettsbindende virkning for norske myndigheter i den forstand at det etter norsk rett foreligger en plikt til å innrømme flyktningstatus eller subsidiær beskyttelse, og et tilhørende rettskrav på oppholdstillatelse for utlendingen.

Når EMD i saken Salah Sheek og etterfølgende avgjørelser også ser hen til om leveforholdene i området etter en konkret vurdering er forenlig med grunnleggende menneskelige behov for den enkelte søker, er dette uttrykk for det menneskerettslige vernet etter EMK artikkel 3. Det er knyttet til relevanskriteriet, dvs. om det finnes et internfluktområde som representerer et trygt og tilgjengelig område som utlendingen kan returneres til uten å risikere forfølgelse eller uten krenkelse av EMK artikkel 2 eller 3, og ikke et rimelighetskriterium, dvs. om det er rimelig å henvise til internflukt. Det vises her til førstvoterendes votum i plenumsdommen, Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 120. For øvrig er rettsutviklingen på dette området under stadig utvikling.

Departementet mener at det er relevanskriteriet og den praktiske anvendelsen av dette som er avgjørende for om Norge ivaretar forpliktelsene etter flyktningkonvensjonen artikkel 33, EMK artikkel 2 og 3 og Grunnloven § 93. Relevanskriteriet vil fortsatt komme til uttrykk i loven gjennom et krav om at det må foreligge en mulighet for effektiv beskyttelse i et annet område i hjemlandet.

En oppheving av rimelighetskriteriet i dagens § 28 femte ledd får først og fremst betydning for om det skal gis beskyttelsesstatus (flyktningstatus eller subsidiær beskyttelse) eller opphold på humanitært grunnlag. Det vises til at de som ikke lenger får rett til beskyttelsesstatus fordi rimelighetskriteriet oppheves, vil få søknadene vurdert etter den skjønsmessige bestemmelsen i § 38 og at innholdet i denne bestemmelsen normalt vil favne de tilfeller hvor det tidligere ble vurdert urimelig å henvise til internflukt.

På samme måte som ved vurdering av andre rimelighetsgrunnlag for opphold etter § 38, vil avgjørelsen bero på et skjønn, og lovendringen er ikke ment å utvide anvendelsesområdet for § 38. Rammene for vurderingen av rimelighetskriteriet som i dag følger utlendingsforskriften § 7-1, vil fortsatt få anvendelse ved vurderingen etter § 38.

Departementet viser også til at forvaltningens skjønsmessige vurderinger etter lovens § 38, ikke er omfattet av domstolenes alminnelige prøvingsrett.

3.1.3 Klargjøring av bevis- og risikokrav ved vurderinger av beskyttelsesbehov

I høringsnotatet er det foreslått at utgangspunktene for krav til bevisbyrde, bevis og risiko i beskyttelsessaker klargjøres gjennom forskrift, samt at beviskravet for når en asylsøkers forklaring kan legges til grunn som bevist heves fra «noenlunde sannsynlig» til sannsynlighetslikevekt.

Det er også foreslått å heve beviskravet for faktum ved anførsler om nytt behov for beskyttelse oppstått «sûr place» til alminnelig sannsynlighetsovervekt og å se nærmere på beviskravet for identitet og utgangspunktet for bevisvurderingen i denne sammenheng.

3.1.3.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet mener gode grunner taler for å klargjøre kravene til bevisbyrde, bevis og risikokrav samt krav til klarlagt identitet.

I gjeldende norsk rett stilles det lavere krav til når en asylsøkers forklaring kan legges til grunn enn hva som følger av Norges internasjonale forpliktelser og for eksempel EUs statusdirektiv. Det vises til at UNHCRs utgangspunkt i Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, 16. desember 1998, er at søkerens forklaring legges til grunn når den «[...]on balance, [is] capable of being believed». UNHCRs utgangspunkt er et krav til sannsynlighetslikevekt ved vurderingen av om søkerens forklaring kan legges til grunn som troverdig. EMD har i praksis knyttet til EMK artikkel 3 i returverntilfellene formulert følgende krav til bevis og risiko:

«It is in principle for the applicant to adduce evidence capable of proving that there are substantial grounds for believing that, if the measure complained would be implemented, he would be exposed to a real risk of being subjected to ill-treatment contrary to Article 3.»

Departementet mener det er behov for å harmonisere de internrettslige utgangspunktene med folkerettslige forpliktelser, slik at ikke Norge praktiserer et lavere beviskrav enn land vi ellers kan sammenligne oss med og gjennom det innrømmer beskyttelse til personer som ikke har krav på det etter internasjonale forpliktelser.

Departementet viser også til at gjeldende lovforarbeiders omtale av kravene til bevis og risiko og klargjøring av identitet i praksis oppleves som noe vag og uklar. Når det gjelder identitetsvurderinger, viser også nyere underrettspraksis i reisedokument-saker at det er behov for klargjøring.

En nærmere klargjøring av begreper og regulering av relevante utgangspunkter for bevisvurdering og identitetsvurdering, kan etter departementets syn virke bevisstgjørende, medvirke til at beslutningsta-

kere i forvaltning og domstol får noen felles utgangspunkter for å foreta disse vurderingene, og gjennom det bidra til likebehandling av sammenlignbare saker. Det kan også bidra til rettsharmoni med utgangspunktene i EUs statusdirektiv. At momenter som i praksis i dag er viktige prinsipper og utgangspunkter for bevis- og identitetsvurderingene kodifiseres, vil også kunne bidra til klargjøring av rettstilstanden for asylsøkernes del.

Departementet mener at klargjøring av kravene og utgangspunktene for bevis-, risiko- og identitetsvurderinger i beskyttelsessaker kan gjøres i forskrift, jf. loven § 28 siste ledd og forslag til § 28 a siste ledd, hvor Kongen er gitt myndighet til i forskrift å gi nærmere regler om anvendelsen av bestemmelsene. Departementet er ikke enig i at Høyesteretts uttalelser i Rt. 2011 side 1481 er til hinder for å klargjøre kravene til bevis og risiko.

Departementet foreslår ingen lovendringer, men tar sikte på å følge opp forslagene i høringsnotatet gjennom endringer i utlendingsforskriften.

3.1.4 Vurdering av en ny kategori med midlertidig beskyttelse når saksbehandlingshensyn gjør det nødvendig

I asylforliket punkt 13 ba Stortinget regjeringen fremme et lovforslag om nye midlertidige beskyttelsesformer, der oppholdstid ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre en forskriftshjemmel som gir adgang til å gi begrensede, midlertidige oppholdstillatelser i inntil to år etter forenklede regler der hensynet til saksbehandlingen tilsier det. Formålet med forslaget var å lette saksbehandlingen til utlendingsforvaltningen i situasjoner hvor Norge opplever stor tilstrømming av asylsøkere, og der restansene bygger seg opp.

Etter en nærmere vurdering og på bakgrunn av høringsinnspillene, ser departementet imidlertid at det er en reell mulighet for at intensjonene bak forslaget ikke oppnås. Snarere kan en slik regelendring medføre ytterligere press på saksbehandlingskapasiteten i utlendingsforvaltningen i situasjoner med høye ankomster. Lovforslaget fremmes derfor ikke.

3.1.5 Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse for enslige mindreårige asylsøkere

3.1.5.1 GJELDENDE RETT

Spørsmålet om vilkårene for beskyttelse (asyl) og oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere (og medfølgende barn som søker asyl sammen med sine foreldre) er oppfylt, vurderes i utgangspunktet etter de samme bestemmelser og vilkår i utlendingsloven som gjelder for voksne (asylsøkere over 18 år).

Det er imidlertid enkelte særbestemmelser for barn. I utlendingsloven av 2008 ble det i bestemmelsene i §§ 28 og 38 presisert at man ved vurderingene av vilkårene for oppholdstillatelse skal legge vekt på om søkeren er barn.

§ 28 tredje ledd slår altså fast at det ved vurderingen av om vilkårene for asyl etter første ledd er oppfylt, skal tas hensyn til om søkeren er et barn.

Vilkårene for å kunne få oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket fremgår av utlendingsloven § 38.

Tredje ledd fastslår at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn. Dette fremgår også av barnekonvensjonen artikkel 3. Tredje ledd presiserer uttrykkelig at det kan gis oppholdstillatelse til barn etter en lavere terskel enn den som gjelder for voksne.

I tillegg er det presisert i utlendingsloven § 29 annet ledd bokstav f at forfølgelse også omfatter handlinger som spesielt er rettet mot barn.

Videre ble det med virkning fra 1. mai 2009 innført en ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 8-8 som gir adgang til å gi enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år en begrenset oppholdstillatelse som bare gjelder frem til fylte 18 år, når det ikke er annet grunnlag for opphold enn at den mindreårige står uten forsvarlig omsorg ved retur.

Det er også, med virkning fra 8. desember 2014, gitt en bestemmelse i utlendingsforskriften § 8-5 som klargjør hvilke momenter som skal tillegges vekt ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn i lovens § 38 ved søknad om oppholdstillatelse fra barn («lengeværende barn-forskriften»).

Det er også gitt midlertidige særbestemmelser i utlendingsforskriften §§ 8-5 a og 8-5 b, som gjelder for barn og som regulerer anmodninger om omgjøring fremmet fra utlandet i saker som omfatter barn med lang oppholdstid, samt hvordan slike saker skal vurderes.

3.1.5.2 KONSTITUSJONELLE OG FOLKERETTSLIGE RAMMER

Grunnloven inneholder ingen bestemmelser som direkte regulerer retten til å søke eller få asyl. Barns rettigheter er gitt et særskilt vern i Grunnloven § 104.

FNs flyktningkonvensjon gir ingen føringer når det gjelder hva slags type oppholdstillatelse personer med krav på beskyttelse skal gis, og konvensjonen gir således heller ingen rett til permanent oppholdstillatelse. Heller ikke EMK artikkel 3 stiller krav til hva slags oppholdstillatelse personer som er vernet mot retur skal gis. Det samme gjelder returforbudene i SP artikkel 7 og FNs torturkonvensjon artikkel 3.

FNs barnekonvensjon artikkel 22 regulerer statenes særlige ansvar overfor barn som søker flyktningstatus.

Barnekonvensjonen artikkel 10 fastslår at «søknader fra et barn eller dets foreldre om å reise inn i eller ut av en parts territorium med henblikk på familiegjenforening, [skal] behandles av partene på en positiv, human og rask» måte, jf. også artikkel 9 nr. 1 om statenes plikt til å sikre at barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje. I tillegg til disse bestemmelsene er statene forpliktet til å sikre øvrige konvensjonsrettigheter for alle barn under deres jurisdiksjon. Videre følger det av det generelle prinsippet i artikkel 3 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, jf. også Grunnloven § 104 annet ledd.

Både Grunnloven § 98 og en rekke av de internasjonale menneskerettskonvensjonene inneholder forbud mot diskriminering. Dersom det gis andre regler for enslige mindreårige asylsøkere enn for andre sammenliknbare grupper, vil det etter omstendighetene kunne følge av konvensjonene at forskjellsbehandlingen må være saklig begrunnet og forholdsmessig for ikke å rammes av diskrimineringsforbudene.

3.1.5.3 DEPARTEMENTETS VURDERING

Innledning

Departementet opprettholder forslaget om midlertidige oppholdstillatelser til enslige mindreårige asylsøkere i nærmere bestemte tilfeller, med noen endringer. Departementet mener det er viktig at norsk regelverk bidrar til å motvirke at barn reiser alene, ofte under svært farefulle omstendigheter, til Europa og Norge for å søke asyl. Selv om midlertidige tillatelser har negative konsekvenser for de barna som omfattes og innebærer utfordringer blant annet knyttet til bosetting og integrering, mener departementet at dette er et nødvendig tiltak.

Et sentralt formål med å gjøre endringer i utlendingsloven er å sikre at asylinstituttet forbeholdes dem med behov for beskyttelse.

Departementet foreslår i proposisjonen at det skal gis midlertidig tillatelse dersom den enslige mindreårige anses å ha et beskyttelsesbehov, men det avgjørende for denne vurderingen har vært at vedkommende vil være uten forsvarelig omsorg ved retur. Endringen fra høringsforslaget innebærer at bestemmelsen er bedre rettet mot de tilfellene hvor det er rimelig og hensiktsmessig å gi en tillatelse frem til myndighetsalder. Endringen ivaretar også en del av de innvendingene som fremkom i høringen.

Når det gjelder midlertidige oppholdstillatelser til enslige mindreårige som ikke har et beskyttelsesbehov, men som gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38, videreføres forslaget i høringsnotatet uten større endringer. Forslaget omfatter enslige mindreårige som gis oppholds-

tillatelse etter § 38 utelukkende fordi de mangler forsvarelig omsorg ved retur.

Departementet mener at lovforslagene er forenlige med Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser.

Bakgrunn

Hovedbegrunnelsen for forslaget er at det er nødvendig å iverksette tiltak som kan bidra til at barn i minst mulig grad blir sendt alene av sine familier på flukt til Europa. Denne reisen er farefull. Gjeldende regler og praksis for oppholdstillatelse med gode utsikter til varig oppholdstillatelse, kan være et insittament til at familier sender barn til Europa og at Norge velges som destinasjonsland.

Flere høringsinstanser gjør gjeldende at det ikke er grunn til å tro at forslaget vil føre til at det kommer færre enslige, mindreårige asylsøkere på flukt til Europa og Norge.

Departementet påpeker i proposisjonen at gjeldende regelverk og praksis med en høy innvilgelsesprosent for enslige mindreårige og påfølgende utsikter til å kunne få permanent og varig oppholdstillatelse, kan være én av flere grunner som etter en samlet vurdering gjør at barn blir sendt til Europa og velger Norge.

Det vises i proposisjonen til at forskning underbygger at i de aller fleste tilfeller hvor barn blir sendt alene på flukt, skjer dette etter beslutninger i barnets familie eller storfamilie. Se nærmere omtale i proposisjonen punkt 6.5.5.

Høye ankomster av enslige, mindreårige asylsøkere byr også på store utfordringer. I 2015 kom det 5 297 enslige mindreårige til Norge og søkte asyl.

Det var en kraftig økning fra 2014 til 2015. Departementet viser til at ifølge UDI var også de enslige mindreårige i 2015 yngre enn de som ankom i 2014 og at det er særlig bekymringsfylt.

Noen høringsinstanser viser til at erfaringer med begrensede tillatelser til enslige mindreårige etter utlendingsforskriften § 8-8 tilsier at relativt få returnerer til hjemlandet og at mange blir værende i Norge etter fylte 18 år. Selv om erfaringene hittil er at få returnerer, mener departementet at den nåværende situasjonen, med potensielt nye høye ankomster av enslige mindreårige også i 2016, tilsier at det er nødvendig å iverksette tiltak som kan ha en innvirkning på ankomstene.

Mange høringsinstanser har påpekt at begrepet «ankerbarn» er brukt som feil premiss i høringsnotatet for å begrunne forslaget. Departementet erkjenner at høringsnotatet noe upresist kan gi inntrykk av at en hovedårsak til at barn sendes alene som asylsøkere, er at familien har et håp om å komme etter på familiegjenforening. Departementet mener likevel at dette kan være én årsak til at barn sendes alene på

flukt, og viser til at en del familiemedlemmer har kommet til Norge på dette grunnlaget. Departementet bemerker at det er et potensial for at antallet familiegjenforeninger kan øke fremover. Videre viser departementet til at det er grunn til å tro at mange barn sendes ut for å bli «økonomiske ankerfester». Dette bekreftes også UNICEF i deres høringssvar.

Det er relevant å se hen til hvor mange enslige som ankom vårt nærmeste naboland i fjor. I 2015 mottok Sverige 35 369 asylsøknader fra enslige mindreårige.

Det er krevende for norske myndigheter å ta hånd om alle de enslige mindreårige som har ankommet og de som forventes å komme fremover

Departementet viser til at mange europeiske land nå foretar innstramninger i sin asylpolitikk. Når det gjelder enslige mindreårige har Danmark gjennomført innstramninger. Dersom en enslig mindreårig asylsøker ikke fyller vilkårene for asyl eller er vernet mot retur etter EMK art. 3, gis det en midlertidig tillatelse som gjelder frem til barnet fyller 18 år dersom barnet ikke har familienettverk eller andre omsorgsmuligheter i hjemlandet.

Den danske ordningen er direkte sammenlignbar med departementets forslag til ny bestemmelse i § 38 a om midlertidig oppholdstillatelse i tilfeller hvor det eneste oppholdsgrunnlaget er mangel på forsvarlig omsorg ved retur, ettersom den innebærer midlertidige tillatelser frem til fylte 18 år og deretter – i utgangspunktet – plikt til å forlate riket. Forslaget til ny bestemmelse i § 28 b går noe lenger enn den danske ordningen, ettersom den omfatter mindreårige som anses å ha behov for beskyttelse. Dette gjelder likevel bare dersom beskyttelsesbehovet er til stede fordi barnet mangler forsvarlig omsorg ved retur.

Nærmere om lovforslaget – midlertidig tillatelse på grunnlag av beskyttelsesbehov

Regelen om midlertidige tillatelser for mindreårige som har beskyttelsesbehov, ble i høringsnotatet foreslått inntatt i en ny bestemmelse i utlendingsloven § 28 c. I lovforslaget i proposisjonen plasseres regelen i ny § 28 b, fordi forslaget i høringsnotatet om en ny § 28 b om bruk av midlertidige tillatelser i situasjoner hvor saksbehandlingen gjør det nødvendig, ikke videreføres.

Forslaget om å gi midlertidige tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere frem til fylte 18 år ble sterkt kritisert i høringen. Mange instanser mener at forslaget bryter eller kan bryte med Norges internasjonale forpliktelser, særlig barnekonvensjonen. Mange mener også at forslaget vil hemme og svekke integreringen. Andre hevder at forslagene ikke vil hindre at mindreårige asylsøkere reiser til Europa. Flere instanser viser til erfaringer med begrensede tillatelser etter utlendingsforskriften § 8-8, som tilsier

at barna for en stor grad ikke returnerer etter fylte 18 år.

Departementet merker seg den sterke kritikken og erkjenner at det er en rekke relevante innvendinger som taler mot at forslagene i høringsnotatet videreføres. Departementet mener at det aller mest sentrale hensynet må være å forsøke å forhindre at barn som ikke er i en reell fare i hjemlandet dersom de blir ivaretatt av voksne, blir sendt på en livsfarlig reise til Europa og Norge. Departementet går derfor ikke bort fra forslagene. Det foreslås imidlertid viktige endringer sammenlignet med forslaget som var på høring.

I høringsnotatet ble det i forslaget til ny bestemmelse i § 28 c foreslått midlertidig oppholdstillatelse frem til fylte 18 år for barn som etter en «barnesensitiv vurdering» vurderes å ha beskyttelsesbehov. Flere har etterlyst hva som menes med en «barnesensitiv vurdering». Flere høringsinstanser synes også å ha forstått forslaget i høringsnotatet slik at barn vil få en dårligere tillatelse sammenlignet med voksne med beskyttelsesbehov, og at dette i særlig grad utfordrer de forpliktelsene som følger av flyktningkonvensjonen og barnekonvensjonen. Mange høringsinstanser har også vist til at tredje ledd i utlendingsloven § 28, som slår fast at det i vurderingen av beskyttelsesbehov skal tas hensyn til om søkeren er barn, ble tatt ut av lovteksten i høringsnotatet uten noen nærmere forklaring.

Departementet vil understreke at det ikke var tilsett å endre vurderingstemaet for beskyttelsesvurderingen for mindreårige. Ved vurderingen av om det foreligger et beskyttelsesbehov etter lovens § 28 eller ny § 28 a, eller om det er grunnlag for å gi oppholdstillatelse etter lovens § 38, skal det fortsatt vektlegges at søkeren er barn. Bestemmelsen i gjeldende § 28 tredje ledd er derfor tatt inn igjen i lovforslaget som fremmes i denne proposisjonen, jf. lovforslaget § 28 tredje ledd og § 28 a annet ledd.

Departementet går bort fra forslaget om at midlertidig tillatelse kan gis til en enslig mindreårig «som etter en barnesensitiv vurdering har beskyttelsesbehov».

Det justerte forslaget innebærer at det skal gis midlertidig tillatelse dersom den enslige mindreårig vurderes å ha et beskyttelsesbehov fordi det ikke finnes voksne omsorgspersoner eller andre omsorgsalternativer som barnet kan returneres til. Det kan for eksempel tenkes at retur til et bestemt land eller område generelt er trygt for voksne, mens retur av et barn anses å være i strid med EMK artikkel 3 (umenneskelig eller nedverdiggende behandling) dersom barnet ikke vil ha forsvarlig omsorg.

UDI ber klargjort om det i forslaget til ny § 28 c skal stå «kan» eller «skal» i annet punktum, under henvisning til at «kan» vil så tvil om utlendingsmyndighetene kan foreta en skjønnsmessig vurdering.

Departementet viser til at det ikke er tiltenkt at det skal være noe rom for skjønn her. Det skal gis en tillatelse etter ny § 28 b hvis vilkårene for det er oppfylt. Lovforslaget er justert i henhold til dette.

Fordi vilkåret for midlertidig tillatelse nå eksplisitt er at barnet står uten forsvarlig omsorg ved retur, foreslår departementet at tillatelsen ikke skal kunne fornyes etter at barnet har fylt 18 år og dermed regnes som voksen.

Dette er ikke til hinder for at utlendingen ved fylte 18 år kan gis oppholdstillatelse på annet grunnlag, dersom vilkårene for dette foreligger.

Bestemmelsene om midlertidig og begrenset oppholdstillatelse i § 28 b eller § 38 a er heller ikke til hinder for at barnet kan anmode om omgjøring av vedtaket før fylte 18 år, for eksempel ved at det bes om en ny vurdering av saken etter utlendingsforskriften § 8-5 (vurderingen av sterke menneskelige hensyn i lovens § 38 ved søknad om oppholdstillatelse fra barn). Departementet viser særlig til at prinsippene som gjelder «lengeværende barn» vil kunne komme til anvendelse dersom den mindreårige i lengre tid har hatt midlertidig tillatelse i medhold av lovforslaget § 28 b.

UDI og Bufdir har reist spørsmål om hvorvidt det er den mindreårige selv som skal be om omgjøring av et vedtak om midlertidig tillatelse dersom de mener at de har opparbeidet seg nytt grunnlag for en ordinær tillatelse, eller om utlendingsforvaltningen av eget tiltak skal sørge for en fornyet vurdering etter en viss tid.

Departementet viser til at utlendingslovens system er at det må fremsettes en søknad eller omgjøringsanmodning fra utlendingen dersom det inntrer forhold som tilsier en endring i en tidligere gitt tillatelse. Departementet forutsetter at representanten vil kunne bistå utlendingen med å forberede dette. Det vises til at representanten har de samme oppgaver som en verge har for andre enslige mindreårige som har fått en ordinær tillatelse som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Nærmere om lovforslaget – midlertidig tillatelse av humanitære grunner

Forslaget til ny bestemmelse i § 38 a, som vil gjelde enslige, mindreårige asylsøkere som ikke har behov for beskyttelse, men som gis oppholdstillatelse etter lovens § 38, opprettholdes med mindre justeringer i lovteksten. Også etter denne bestemmelsen er det mangelen på forsvarlig omsorg ved retur som kan begrunne en midlertidig tillatelse. Forskjellen mellom forslagene til ny § 28 b og § 38 a er at barnet etter § 38 a ville kunne returnere til hjemlandet uten fare for forfølgelse eller andre overgrep, men hvor retur likevel ikke anses mulig fordi barnet ikke ville ha et forsvarlig omsorgstilbud.

Som en følge av ny § 38 a blir gjeldende § 8-8 i utlendingsforskriften overflødig.

Mindreårige som fyller vilkårene for oppholdstillatelse etter lovens § 38, og dette ikke utelukkende skyldes manglende omsorgstilbud ved retur, vil få en ordinær tillatelse etter lovens § 38 uten slike begrensninger som følger av ny § 38 a.

Det som er skrevet i proposisjonen om mulighetene for å få en midlertidig tillatelse etter ny § 28 b erstattet med en ordinær tillatelse, gjelder tilsvarende for midlertidige tillatelser etter ny § 38 a.

Særlig om konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser

Departementet kan ikke se at forslagene bryter med Grunnloven eller Norges internasjonale forpliktelser.

Flyktningkonvensjonen inneholder ingen uttrykkelig regulering av anvendelsen av flyktningbegrepet på barn. Konvensjonen bygger imidlertid på at det må foretas en konkret, individuell vurdering av beskyttelsesbehovet, der den enkeltes særlige sårbarhet mv. må tas i betraktning. Når søkeren er barn, vil det i vurderingen måtte tas hensyn til barns særlige behov og sårbarhet, jf. UNHCRs retningslinjer om behandlingen av asylsøknader fra barn og FNs barnekomité's General Comment nr. 6, avsnitt 74.

Også i en vurdering etter EMK artikkel 3, jf. forslaget til ny § 28 b, vil det i tråd med EMDs praksis måtte legges vekt på barns særlige behov og sårbarhet. I utlendingsloven er dette synliggjort i gjeldende § 28 tredje ledd, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 5.2.5.

Enslige mindreårige asylsøkere som har krav på beskyttelse etter flyktningkonvensjonen eller EMK, vil fortsatt få det.

Verken flyktningkonvensjonen eller EMK gir noen rett til permanent oppholdstillatelse eller til en bestemt type tillatelse.

Norge er bundet av en rekke konvensjoner som inneholder forbud mot usaklig forskjellsbehandling.

I høringen har blant annet UNHCR uttalt at forslaget vil være i strid med diskrimineringsforbudet i flyktningkonvensjonen artikkel 3.

Det følger av bestemmelsens ordlyd at den er begrenset til å gjelde diskriminering på grunnlag av rase, religion eller opprinnelsesland, og departementet kan ikke se at den er til hinder for at ulike grupper gis forskjellige typer tillatelser eller tillatelser av ulik varighet basert på en vurdering av grunnlaget for beskyttelse og andre saklige forskjeller.

Flere høringsinstanser har også vist til diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen, jf. artikkel 3.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 24 inneholder et diskrimineringsforbud som særlig gjelder barn.

SP inneholder i tillegg et generelt diskrimineringsforbud i artikkel 26.

EMK artikkel 14 inneholder et såkalt aksessorisk diskrimineringsforbud, som i motsetning til SP artikkel 26 kun gjelder forskjellsbehandling knyttet til utøvelsen av rettighetene som følger av EMK.

Grunnloven § 98 annet ledd inneholder et generelt diskrimineringsforbud.

Forslaget til nye §§ 28 b og 38 a vil innebære en viss forskjellsbehandling mellom enslige mindreårige som omfattes av bestemmelsene og de som ikke gjør det, og mellom mindreårige og voksne asylsøkere. Departementet mener imidlertid at forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet og ikke diskriminerende.

UNHCR viser i sin høringsuttalelse til at det følger av flyktningskonvensjonen og barnekonvensjonen at det i vurderingen av om en asylsøker har rett til beskyttelse etter flyktningskonvensjonen må tas hensyn til barns særlige sårbarhet og behov. Det vil etter deres syn derfor være i strid med diskrimineringsforbudene at enslige mindreårige med krav på beskyttelse gis midlertidige og begrensede tillatelser etter forslaget til § 28 b, mens voksne med krav på beskyttelse gis en ordinær tillatelse etter §§ 28 eller 28 a.

Departementet understreker at forslaget ikke innebærer at alle barn som gis beskyttelse etter en «barnsensitiv vurdering» vil få en midlertidig tillatelse. Departementet går inn for at forslaget begrenses til tilfeller hvor det har vært avgjørende for å konstatere beskyttelsesbehov at den enslige mindreårige er uten forsvarlig omsorg ved retur.

For denne gruppen barn vil det imidlertid foreligge en form for forskjellsbehandling både sammenliknet med voksne og med øvrige grupper barn som fyller vilkårene for beskyttelse etter §§ 28 eller 28 a. Det kan diskuteres i hvilken grad en slik forskjellsbehandling omfattes av de ulike konvensjonene og beskyttede diskrimineringsgrunnlag, jf. særlig alternativet «annen status».

Departementet finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette i proposisjonen.

Etter departementets syn vil forskjellsbehandlingen under enhver omstendighet være saklig begrunnet og forholdsmessig. Forslaget til nye §§ 28 b og 38 a gjelder enslige mindreårige der det eneste grunnlaget for beskyttelse eller opphold etter § 38 er at de er uten forsvarlig omsorg ved retur. Beskyttelsesbehovet er således av midlertidig karakter. Etter at de er fylt 18 år kan de, etter søknad, få en ny vurdering av om det er grunnlag for en ny tillatelse uten begrensninger etter utlendingslovens øvrige bestemmelser.

For å forhindre at barn utsettes for de farer og påkjenninger flukt innebærer, er det etter departementets syn nødvendig å sende klare signaler om at barn som ikke har annet grunnlag for beskyttelse enn

at de ikke har kjente omsorgspersoner i hjemlandet, ikke automatisk vil få permanent opphold i Norge. Departementet mener at disse hensynene må veie tyngre enn den usikkerheten en midlertidig tillatelse vil innebære for de barna som faller inn under bestemmelsen. Etter departementets vurdering er forslaget derfor både saklig begrunnet og forholdsmessig, og ikke i strid med forbudet mot diskriminering verken etter konvensjonene eller Grunnloven.

FNs barnekonvensjon artikkel 22 regulerer statenes særlige ansvar overfor barn som søker flyktningsstatus.

Etter artikkel 22 nr. 1 skal partene treffe egnede tiltak for å sikre at et barn som søker flyktningsstatus får behørig beskyttelse, og at de gis bistand i utøvelsen av sine rettigheter både etter barnekonvensjonen og andre konvensjoner. Artikkel 22 nr. 2 pålegger statene å hjelpe barnet slik at det kan gjenforenes med sin familie, og fastslår videre at dersom dette ikke mulig, skal barnet gis samme beskyttelse som ethvert annet barn som permanent eller midlertidig er separert fra sin familie.

I generell kommentar nr. 6 om behandlingen av enslige, mindreårige asylsøkere utdyper FN's barnekomité sin forståelse av artikkel 22. I kommentarens kapittel VII om familiegjenforening, retur og andre former for varige løsninger, gir komiteen i avsnitt 89 uttrykk for at barn som ikke kan returneres til hjemlandet må integreres lokalt. I den forbindelse uttaler komiteen at lokal integrering må være basert på en «sikker rettslig status», herunder oppholdsstatus.

Departementet kan ikke se at denne uttalelsen medfører at artikkel 22 må tolkes på en måte som er til hinder for midlertidige oppholdstillatelser til enslige mindreårige der returhinderet må anses å være tidsbegrenset. Generelle kommentarer fra FN's konvensjonsorganer er heller ikke folkerettslig bindende. Hvilken vekt de skal tillegges, må vurderes konkret. Når uttalelsene ikke har klar forankring i konvensjonsteksten, slik som her, leses de mest naturlig som en ytring fra komiteen om hvordan rettstilstanden bør utvikle seg, jf. Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 151 til 154.

Barnekonvensjonen artikkel 10 fastslår at «søknader fra et barn eller dets foreldre om å reise inn i eller ut av en parts territorium med henblikk på familiegjenforening, [skal] behandles av partene på en positiv, human og rask måte», jf. også artikkel 9 nr. 1 om statenes plikt til å sikre at barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje. Bestemmelsen gir i utgangspunktet ingen rett til familiegjenforening, men stiller prosessuelle krav til statenes behandling av søknader om gjenforening mellom barn og foreldre. Det vises til drøftelsen i kapittel 7.

I tillegg til disse bestemmelsene er statene forpliktet til å sikre de øvrige rettighetene i konvensjonen for alle barn under deres jurisdiksjon. Departe-

mentet understreker i den forbindelse at enslige mindreårige som gis midlertidige tillatelser etter de nye bestemmelsene i §§ 28 b og 38 a, skal ha rett til utdanning og rett til å arbeide, og de vil også ha rett til helsetjenester, jf. artikkel 24.

Videre følger det av det generelle prinsippet i barnekonvensjonen artikkel 3 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, jf. også Grunnloven § 104 annet ledd. En rekke høringsinstanser har anført at forslaget vil være i strid med artikkel 3.

Prinsippet om barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3 innebærer at hensynet til barnets beste må inngå i vurderingen av alternative løsninger, og at barnets beste må tillegges vekt som et «grunnleggende hensyn». Hensynet til barnets beste må være forsvarlig vurdert og avveid mot andre hensyn som gjør seg gjeldende på området. Dette innebærer dermed ikke at hensynet til barnets beste nødvendigvis vil være avgjørende.

Departementet er enig i at det for de barn som befinner seg i Norge, og som fyller vilkårene for ordinær oppholdstillatelse her (enten etter § 28, forslaget til ny § 28 a eller § 38), i de aller fleste tilfellene isolert sett vil måtte legges til grunn at det vil være til deres beste å få et oppholdsgrunnlag som gir muligheter for en fremtid i Norge. Etter departementets syn må imidlertid innvandringsregulerende hensyn, og særlig hensynet til å unngå at barn sendes ut på flukt alene, veie tyngre i saker som omfattes av forslagene til §§ 28 b og 38 a.

Enslige mindreårige som fyller vilkårene for opphold etter §§ 28, 28 a eller 38 på annet grunnlag, enn mangelen på forsvarlig omsorg ved retur, vil få ordinære tillatelser etter disse bestemmelsene. Bestemmelsene som foreslås vil derfor først og fremst være aktuelle for enslige mindreårige der beskyttelsesbehovet eller oppholdsgrunnlaget klart er midlertidig, og vil falle bort når de når myndighetsalder. Etter departementets syn er lovforslaget i samsvar med Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen, herunder artikkel 3 om barnets beste.

Grunnloven inneholder ingen bestemmelser som direkte regulerer retten til å søke eller få asyl. Diskrimineringsforbudet i § 98 er omtalt i proposisjonen.

Barns rettigheter er gitt et særskilt vern i Grunnloven § 104.

Bestemmelsens annet ledd, som fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn, bygger på barnekonvensjonen artikkel 3 som er behandlet foran. Departementet legger til grunn at Grunnloven § 104 annet ledd må tolkes i lys av den tilsvarende bestemmelsen i barnekonvensjon artikkel 3, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57, og at bestemmelsen ikke stiller

ytterligere krav til lovgiver enn det som følger av barnekonvensjonen.

Grunnloven § 104 tredje ledd annet punktum om at statens myndigheter skal legge til rette for barnets utvikling, har ingen direkte parallell i barnekonvensjonen eller andre konvensjoner Norge er bundet av.

Departementet legger til grunn at bestemmelsen ikke gir rettigheter utover det som følger av barnekonvensjonen.

NOAS uttaler i sitt høringsssvar at det er viktig å påpeke at barn som er i Norge i flere år og over lang tid, blir fratatt muligheten til å bli gjenforent med familien når familien er bosatt i et utrygt område. Departementet vil understreke at folkerettslige forpliktelser ikke pålegger Norge å gi personer en rett til familiegjenforening selv om de har et beskyttelsesbehov etter flyktningkonvensjonen eller rett til subsidiær beskyttelse. Departementet viser for øvrig til at det ikke er ønskelig eller naturlig å gi en slik rett ved midlertidige tillatelser som ikke gir rett til fornyelse når barnet fyller 18 år.

Andre problemstillinger

Flere høringsinstanser viser til at spørsmålet om bosetting av disse barna ikke er omtalt i høringsbrevet, og ber klargjort om barna skal bo på mottak frem til de er 18 år eller om de skal bosettes i en kommune. IMDi viser til at det kan bli utfordrende å motivere kommuner til å bosette hvis de mindreårige kan miste oppholdstillatelsen når de fyller 18 år, og det vises til at det allerede i dag er utfordringer knyttet til dette. IMDi påpeker også at barna i utgangspunktet – hvis de ikke skal bosettes – ikke er i målgruppen for dem som kan utløse utbetaling av integreringstilskudd, herunder tilskudd ved bosetting av flyktinger med alvorlige funksjonshemninger og/eller atferdsvansker og særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktinger. Hvis de ikke skal bosettes må det avklares hvorvidt de skal bo på mottak og være omfattet av tilskudd for norskopplæring, og om de skal ha rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17.

Departementet understreker at lovforslaget ikke innebærer noen endring i gjeldende ordning for bosetting av enslige mindreårige som har et beskyttelsesbehov, selv om de har fått en midlertidig tillatelse frem til fylte 18 år. Departementets målsetting for denne gruppen er at de skal bosettes i en kommune, slik at de tilskuddene som i dag gis til kommunene også omfatter denne gruppen. Kommunene skal motiveres og oppmuntres til å finne gode løsninger for dem som får en slik tillatelse. Departementet foreslår derfor at alle enslige mindreårige som får en tillatelse etter ny § 28 b skal bosettes, uavhengig av alder.

Departementet har særlig vurdert om de som får midlertidig tillatelse etter lovens § 38 a skal bosettes. Disse barna har ikke et beskyttelsesbehov, og derfor er mulighetene for retur ved fylte 18 år større enn for dem som får en midlertidig tillatelse etter ny § 28 b. Praksis i dag er at barn mellom 16 og 18 år som får en begrenset og midlertidig tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8, ikke blir bosatt i kommunene. Departementet mener det er rimelig at dagens ordning videreføres for denne gruppen. Departementet er mer i tvil når det gjelder spørsmål om bosetting av de som er yngre enn 16 år, men har kommet til at de som er under 16 år skal bosettes i kommunene på lik linje med de barna som har beskyttelsesbehov og som får en midlertidig tillatelse etter forslaget til § 28 b. Som følge av forslagene om midlertidige og begrensede tillatelser til enslige, mindreårige asylsøkere vil departementet vurdere om det kan være behov for endringer i introduksjonsloven. Departementet viser imidlertid til opplæringslova §§ 2-1 og 3-1, som blant annet gir alle barn under 16 år rett til grunnskoleopplæring og asylsøkere under 18 år rett til videregående opplæring når det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder.

De fleste høringsinstansene mener at midlertidige tillatelser har store negative konsekvenser for barna og at forskning underbygger dette. Dette vil igjen svekke muligheten for å lykkes med god integrering. Et par høringsinstanser viser også til at forslaget vil være en tilleggsbelastning for ungdom som har flyktet på grunn av sin seksualitet eller kjønnsidentitet.

Departementet erkjenner at midlertidige tillatelser kan ha en negativ effekt for de barna som får en slik tillatelse, fordi fremtiden blir mer usikker enn om de hadde fått en ordinær tillatelse uten begrensninger. Departementet mener likevel at hovedformålet med forslaget – i størst mulig grad å forebygge at barn sendes på en reise hvor de kan bli påført store psykiske belastninger og overgrep – må veie tyngst ved denne vanskelige avveiningen.

UNE viser i sitt hørings svar til at forslaget betyr at noen enslige mindreårige vil måtte være i Norge i nærmere åtte år før de kan søke om permanent oppholdstillatelse. Vilkårene for permanent oppholdstillatelse fremgår av utlendingsloven § 62.

Departementet viser derfor til at dersom den mindreårige etter fylte 18 år fyller vilkårene for en ny ordinær tillatelse uten begrensninger, vil det være mulig å søke om permanent oppholdstillatelse etter ett år i henhold til utlendingsforskriften § 11-4. Hvorvidt det tidligere oppholdet etter praksis kan sies å være «langvarig», jf. utlendingsforskriften § 11-4, vil avhenge av oppholdstidens lengde og må vurderes konkret av UDI og UNE.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus opplyser at det etter utlendingsloven § 98 g første ledd bokstav b først vil bli oppnevnt verge for barnet etter vergeomålslovens regler når den mindreårige får en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og at barnet frem til det blir innvilget en slik tillatelse vil ha en rett til å få oppnevnt en representant. Fylkesmannen viser til at forslaget kan innebære en økonomisk besparelse for forvaltningen, da man ikke trenger å oppnevne verge i et stort antall saker, og at representantoppdragene som hovedregel vil vare lenger enn i dag.

Departementet viser til at dette er en problemstilling som ikke er drøftet i høringsnotatet, men legger til grunn at representanten vil kunne ivareta barnets interesser på en tilfredsstillende måte selv om oppdraget vil vare lenger for representanten enn hva som er tilfellet i dag. Representantordningen gjelder for barn som har søkt beskyttelse og som er i landet uten foreldre eller andre som har foreldreansvar. Ordningen er nærmere regulert i utlendingsloven kapittel 11 A og trådte i kraft 1. juli 2013.

Statens sivilrettsforvaltning viser til at det ikke er vurdert i høringsnotatet om den mindreårige som får en midlertidig tillatelse skal ha rett til fritt rettsråd hvis vedtaket påklages fordi de mener seg berettiget til en ordinær tillatelse.

Departementet vil understreke at enslige mindreårige skal ha rett til fritt rettsråd uten behovsprøving dersom de får en midlertidig tillatelse som ikke gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familiegjenforening. Dette er i overensstemmelse med hovedregelen i utlendingsloven § 92 annet ledd, som fastsetter at en utlending har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving når det søkes om beskyttelse eller vern mot retur og UDI har fattet et negativt vedtak (enslige mindreårige har for øvrig også rett til fritt rettsråd i forbindelse med UDIs saksbehandling, jf. utlendingsloven § 92 annet ledd tredje punktum). Et vedtak om midlertidig tillatelse etter søknad om beskyttelse, er negativt for den mindreårige. Da bestemmelsen i § 92 er uklar på dette punktet, vil departementet vurdere en endring i lov eller forskrift som klargjør dette.

UDI viser i sitt hørings svar til at forholdet mellom forslaget til ny § 28 c (nå forslaget til ny § 28 b) og reglene om varighet av en oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 60 ikke er omtalt i høringsbrevet, og at det kan være behov for en regelverksendring.

Departementet vil vurdere behovet for nærmere klargjøring i forskrift slik at regelverket også åpner for å kunne gi tillatelser mellom ett og tre år. Det vil særlig være behov for et fleksibelt regelverk med tanke på de yngste enslige, mindreårige asylsøkerne.

UDI og Fylkesmannen i Oslo og Akershus tar opp spørsmålet om det bør vurderes å sette en nedre

aldersgrense for de barna som vil bli omfattet av forslagene.

Departementet har vurdert om en nedre aldersgrense kunne være hensiktsmessig, men mener at sterke grunner taler mot en slik løsning. Begrunnelsen er at en nedre aldersgrense kan føre til at det blir de aller yngste barna, de som er de mest sårbare for overgrep eller lignende under reisen, som blir sendt til Europa i stedet for eldre barn/søsken.

Bufdir kan ikke se at det er foretatt en vurdering av hvordan man skal vurdere oppholdstillatelsen når den eldste i en søskenflokk fyller 18 år.

Departementet viser til at slike problemstillinger må løses i praksis av UDI og UNE etter gjeldende regelverk, dersom slike situasjoner oppstår. Hva som bør være løsningen må vurderes konkret i hver sak ut fra alle relevante omstendigheter, men departementet bemerker at det etter gjeldende praksis isolert sett ikke er noe i veien for at voksne (de som er over 18 år) i en søskenflokk kan returneres til hjemlandet selv om yngre søsken har oppholdstillatelse her. Retur vil selvfølgelig forutsette at den voksne ikke har et beskyttelsesbehov eller grunnlag for oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38.

Statistisk sentralbyrå har påpekt at endret status på enslige mindreårige ved fornyet vurdering av beskyttelsesbehovet må registreres, slik at det er mulig å følge integreringsprosessen fra mottak til bosetting og videre liv i Norge. Departementet ser viktigheten av dette, men dersom det ikke er rutiner for endring av utlendingers status i dag er dette en problemstilling som eventuelt må løses i samarbeid med UDI.

Departementet foreslår i både §§ 28 b og 38 a at Kongen gis adgang til å kunne gi nærmere bestemmelser i forskrift.

3.2 Komiteens merknader

Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b og innføring av ny bestemmelse om oppholdstillatelse for utlendinger med subsidiær beskyttelse

Komiteen viser til departementets forslag om å oppheve utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b og innføre en ny lovbestemmelse i utlendingsloven som gir rett til oppholdstillatelse uten flyktningstatus for de som i dag får opphold etter § 28 første ledd bokstav b.

Komiteen viser til at vilkårene for å få beskyttelse med grunnlag i en asylsøknad i Norge fremgår av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og b. Komiteen viser til at en utlending etter søknad skal godkjennes som flyktning dersom vedkommende etter bokstav a har en velbegrunnet frykt for forfølgelse og er ute av stand til å påberope seg beskyttelse fra sitt hjemland. Videre viser komiteen til at

utlendingen etter dagens regelverk også blir anerkjent som flyktning dersom vedkommende faller inn under bokstav b og står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller umenneskelig behandling ved tilbakevending til hjemlandet. Komiteen er kjent med at det med flyktningstatusen som i dag gis etter både bokstav a og b medfølger visse særrettigheter, både i utlendingsloven og annen lovgivning. Dette gjelder blant annet regler om familiegjening, beregning av botid, statsborgerskap og gunstigere regler for opptjening i folketrygden.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at etter tidligere utlendingslov av 1988 fikk bare konvensjonsflyktninger, de som er omfattet av flyktningkonvensjonen, status og opphold som flyktninger.

Disse medlemmer mener at anerkjennelse som flyktning bør reserveres for dem som har krav på slik status etter flyktningkonvensjonen. Disse medlemmer viser til at ordningen med å gi flyktningstatus også til dem som er vernet etter andre folkerettslige regler enn de som følger av flyktningkonvensjonen, avviker fra EUs statusdirektiv og andre europeiske staters regler. Disse medlemmer mener at denne særordningen med egne særrettigheter kan gi incentiver til økt asyltilstrømming til Norge. Disse medlemmer mener at innføring av en ny bestemmelse om oppholdstillatelse for utlendinger med subsidiær beskyttelse vil føre til at systemikken i norsk rett på dette punktet blir mer lik dem som er rettstilstanden ellers i Europa.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, ønsker ikke å skille mellom personer som har krav på beskyttelse etter flyktningkonvensjonen og personer som har krav på subsidiær beskyttelse etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Det vises også til hvilken uheldig effekt det vil kunne ha å frata en større gruppe mennesker trygderettigheter, som alternativt må kunne forventes å belaste kommunale budsjetter.

Flertallet vil vise til begrunnelsen i Ot.prop. 75 (2007–2008) for at det ikke ble sondret mellom flyktninger som har fått beskyttelse etter flyktningloven og flyktninger som har fått beskyttelse etter andre internasjonale konvensjoner ved behandlingen av utlendingsloven:

«Når det gjelder den sistnevnte endringen - innføringen av et utvidet flyktningbegrep - har utvalget begrunnet dette med at alle som har rett til beskyttelse etter våre internasjonale forpliktelser bør ha samme rettigheter, og at også de som har rett til internasjonal beskyttelse etter andre regler enn flyktningkonvensjonen, normalt vil være omfattet av den

alminnelige språklige forståelse av betegnelsen 'flyktning'.»

Flertallet mener denne begrunnelsen fortsatt er riktig, og at det å gjennomføre en endring som skiller mellom disse kategoriene vil føre til en inndeling i et «A»- og «B»-lag av flyktningene, selv om begge gruppene har et beskyttelsesbehov. UNHCR anbefalte også i sin høringsuttalelse at begge gruppene får de samme rettighetene, og har i sin uttalelse lagt vekt på at det vil føre til at også de med subsidiær beskyttelse tidlig vil kunne ta del i samfunnet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at dette vil føre til dårligere integrering for de som får såkalt subsidiær beskyttelse, og at flere vil bli nødt til å bruke sosialhjelp som sin hovedinntektskilde. Det er avgjørende for en god integrering at de som kommer ikke føler at de havner utenfor samfunnet for øvrig. Det skaper grobunn for ekstremisme og segregering. Disse medlemmer er redd for at innsparingen som vil skje i folketrygden ved en innføring av dette skillet slik departementet argumenterer for i proposisjonen, vil føre til økte utgifter senere. Disse medlemmer vil spesielt vise til at dette kan skape større barnefattigdom, og at dette vil gå utover kommunenes økonomi uten at det er gjort noen beregninger av hvilke konsekvenser dette får for den enkelte kommune.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at blant annet Kommunesektorens organisasjon (KS) var en pådriver for dagens utvidede flyktningbegrep ut fra ønsket om å praktisere et likeverdig og godt integreringsarbeid rettet mot alle flyktninger med samme rettigheter etter introduksjonsloven.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringens forslag vil virke særlig uheldig når det gjelder reglene for familiegjenforening: Ingen av de to gruppene kan gjenforenes i hjemlandet, i og med at de begge har et beskyttelsesbehov. Dersom familiegjenforening begrenses for de med subsidiær beskyttelse, kan det føre til en varig familiesplittelse, eventuelt at flere kvinner og barn tvinges til å legge ut på flukt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at regjeringen anfører at den foreslåtte endringen kan gi et signal som fører til

færre asylankomster, men regjeringen viser ikke til noen forskning som tyder på at det utvidede flyktningbegrepet har fungert som et incentiv for tilstrømming til Norge. Flertallet anser at forslaget kan hemme integreringen og kan derfor ikke gi det sin tilslutning.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til forslaget om en ny § 28 a. Som en følge av dette bør det også henvises til § 28 a i § 43 om familiegjenforening mellom barn med beskyttelse og barnets foreldre og søsken. Ved en inkurie kom denne henvisningsendringen ikke med i departementets lovforslag.

Oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt

Komiteen viser til departementets forslag om å fjerne rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt i utlendingsloven § 28 femte ledd.

Komiteen peker på at rimelighetsvilkåret i § 28 ikke var en del av utlendingsloven av 1988 selv om det også under tidligere lov ble praktisert en begrensning av adgangen til å få asyl dersom det forelå en mulighet for internflukt. Komiteen peker på at det i gjeldende lovverk er to vilkår for å henvises til internflukt. I tillegg til det grunnleggende vilkåret om effektiv beskyttelse i en annen del av hjemlandet, gjelder også et vilkår om at det heller ikke må være urimelig å henvise utlendingen til et slikt trygt område. Komiteen merker seg at rimelighetsvurderingen er presisert i utlendingsforskriften hvor det står at ved vurdering av retur til området søkeren flyktet fra, skal det bare anses urimelig å henvise utlendingen til å søke beskyttelse i trygge og tilgjengelige deler av hjemlandet, dersom retursituasjonen vil være slik at vedkommende fyller vilkårene for oppholdstillatelse etter lovens § 38. Komiteen viser til at dette regelverket således slår fast at rimelighetsvurderingen skal foretas etter mønster av vilkårene for å innvilge opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn etter § 38.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at rimelighetskriteriet ikke er en folkerettslig bindende regel, verken i form av folkerettslig sedvanerett eller som en integrert del av flyktningkonvensjonen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, presiserer at det fortsatt skal vurderes om det foreligger humanitære hensyn som likevel tilsier at det bør gis oppholdstillatelse. Endringen medfører imidlertid at vurderingen knyttet

til oppholdstillatelse vurderes etter lovens § 38 og ikke lovens § 28 femte ledd.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til departementets vurdering om at rimelighetsvilkåret i gjeldende utlendingslov § 28 femte ledd kan fjernes, uten at det vil innebære noen konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, støtter forslaget i proposisjonen til utlendingsloven § 28 femte ledd.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til regjeringens forslag om oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt. Disse medlemmer viser til at Norge uansett er forpliktet til å gjøre en rimelighetsvurdering, og at de det gjelder i all hovedsak vil få sin søknad behandlet etter § 38 i utlendingsloven. Disse medlemmer forutsetter at terskelen for å få opphold på humanitært grunnlag ikke senkes.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til asylforliket inngått av Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, hvor partiene i anmodningsvedtak nr. 68, 3. desember 2015 ba regjeringen vurdere forslag til lovendringer og anser endring av utlendingsloven § 28 som en del av denne avtalen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at FNs høykommissær for flyktninger uttaler at rimelighetsvilkåret må innfortolkes og har sin rettslige forankring i flyktningkonvensjonen. Det er altså påkrevd å vurdere rimeligheten av å henvide til internflukt for å være i overensstemmelse med flyktningkonvensjonen. Høykommissæren viser også til at Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har fulgt opp UNHCRs retningslinjer på dette feltet i sine dommer. Videre krever EUs regelverk at det gjøres en rimelighetsvurdering. Utlendingsnemnda, Advokatforeningen, Amnesty, NOAS og juridiske eksperter på feltet i Norge anser at det er en folkerettslig forpliktelse å vurdere rimeligheten dersom internfluktalternativet skal benyttes. Også i forarbeidene til utlendingsloven ble det forutsatt at Norge er folkerettslig forpliktet til å vurdere rimeligheten ved henvisning til internflukt.

Disse medlemmer viser videre til at Norge allerede i dag har en av Europas aller strengeste praksiser når det gjelder internflukt, og at stort sett alle

vestlige land i dag opererer med et rimelighetsvilkår i internflukt vurderingen. Disse medlemmer viser til at regjeringens forslag i all hovedsak vil ramme de aller svakeste gruppene av flyktninger. Resultatet blir at flere barnefamilier, enslige kvinner og svært syke personer henvises til internflukt, da det i dag stort sett bare er disse gruppene som ikke henvises til internflukt fordi det anses urimelig. På denne bakgrunn kan ikke disse medlemmer støtte forslaget.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at det i asylforliket mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre ble slått fast at «Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter internasjonale konvensjoner».

Dette medlem viser til at forslaget om å fjerne rimelighetsvilkåret ved internflukt er et klart brudd på Norges internasjonale forpliktelser. Det vises i den forbindelse til uttalelser fra UNHCR, NOAS og våre fremste nasjonale eksperter på flyktingretten; Terje Einarsen og Vigdis Vevstad. Dette medlem mener på denne bakgrunn at forslaget ikke kan anses som en oppfølging av asylforliket.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet legger til grunn at alle forslag som fremmes av departementet er grundig vurdert og i tråd med internasjonale regler som Norge er bundet av, og viser her til proposisjonens punkt 6.2.3.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at flere faginstanser mener at det er i strid med flyktingkonvensjonen artikkel 1 A å fjerne rimelighetsvilkåret ved vurdering av internflukt. UNE peker på at det er vanlig i flere land å ha et slikt vilkår i ulik form, og at dette taler for at det også følger av folkeretten. Advokatforeningen uttaler at de mener det ikke kan konkluderes med at dette ikke er en folkerettslig forpliktelse. Dette medlem mener det er viktig at norsk rett holder seg innenfor de rammene folkeretten setter innenfor flyktingrettens område. Det er ikke klart at dette forslaget er innenfor denne rammen.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at dette kan ramme de mest sårbare flyktingene som har et folkerettslig beskyttelsesbehov. Det vil for eksempel kunne gjelde afghanske barnefamilier og enslige kvinner. Asylretur til internflukt der det er urimelig vil også være i strid med målet om å få ned antallet internt fordrevne. Det er ikke tilstrekkelig å henvide til at de fleste som omfattes av forslaget vil få opphold etter en vurdering om humanitære hensyn i lovens § 38. Dette kan også føre til at enslige mindre-

årige asylsøkere som har krav på beskyttelse etter folkeretten, blir henvist til internflukt. Disse medlemmer kan derfor ikke støtte dette forslaget.

Klargjøring av bevis og risikokrav ved vurdering av beskyttelsesbehov

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til departementets forslag om at kravene til bevis og risiko klargjøres gjennom forskrift, samt at beviskravet foreslås noe hevet.

Disse medlemmer mener det er gode grunner til å klargjøre kravene til bevisbyrde, bevis og risikokrav samt krav til klarlagt identitet. Disse medlemmer merker seg at det i gjeldende rett stilles lavere krav til når en asylsøkers forklaring kan legges til grunn enn hva som følger av Norges internasjonale forpliktelser. Disse medlemmer viser til UNHCRs håndbok og Note on Burden and Standards of Proof in Refugee Claims, 16. desember 1988 hvor det stilles krav til «sannsynlighetslikevekt» for at en asylsøkers forklaring kan legges til grunn som bevist. Disse medlemmer merker seg at det i gjeldende norsk rett stilles krav om «noenlunde sannsynlig» for at en asylsøkers forklaring kan legges til grunn som bevist og at dette er et lempeligere krav enn det som er nødvendig for å følge UNHCRs anbefalinger. Disse medlemmer peker imidlertid på høringsuttalelsene til POD, Oslo politidistrikt, UDI og UNE som peker på at det i praksis i dag stilles krav til «sannsynlighetsovervekt» for at en identitet er sannsynliggjort, når søkeren ikke kan dokumentere dette, og mener dette må videreføres.

Disse medlemmer viser til at departementet ikke foreslår lovendringer om bevis- og risikokravene eller kravet til klargjort identitet, men at det tas sikte på å følge opp forslagene i høringsnotatet, som ble sendt på høring 29. desember 2015, gjennom endringer i utlendingsforskriften. Disse medlemmer mener det er behov for å harmonisere de internrettslige utgangspunktene med folkerettslige forpliktelser, slik at ikke Norge praktiserer et lavere beviskrav enn land vi ellers kan sammenligne oss med.

Komiteen støtter regjeringens intensjon om å klargjøre bevis- og risikokravene i beskyttelsessaker i utlendingsforskriften, samt at man innfører et beviskrav som innfrir Norges internasjonale forpliktelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at regjeringens forslag om å heve beviskravet i forklaringer om identitet og andre omstendigheter fra dagens «noenlunde sannsynlig» til «sannsynlig», kritiseres av flere høringsinstanser, deriblant Amnesty, Advokatfore-

ningen og NOAS. De hevder at dette er et strengere krav enn det som ligger inne i UNHCRs håndbok og EUs statusdirektiv. Flertallet forutsetter at regjeringen forsikrer seg om at en forskriftsendring av beviskravet er innenfor Norges internasjonale forpliktelser slik de er forstått av FN.

Flertallet har videre merket seg at juridiske fagmiljøer mener at de foreslåtte endringene når det gjelder risikovurderingen, i realiteten vil heve kravet til bevis for risiko. Flertallet støtter regjeringens intensjon om å videreføre dagens rettstilstand og å ta inn en klargjøring av dette i utlendingsforskriften, og ber derfor regjeringen sikre at også det blir resultatet.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at det er viktig at det er en klar forståelse av hvilke bevis- og risikokrav som skal benyttes ved vurdering av identitetsavklaring i beskyttelsessaker og risiko for retur, og at en slik avklaring kan skje gjennom en forskriftsfesting. Mennesker på flukt vil i ulik grad ha hatt mulighet til å bringe med seg identifikasjonspapirer og annen dokumentasjon. Kravene til bevis for identifikasjon må derfor ikke settes for strengt slik at det er en risiko for at mennesker med et beskyttelsesbehov ikke får opphold. Dette kan få enorme konsekvenser for den enkelte.

Disse medlemmer mener at kravene til bevis, men også risikovurderingen ved retur som legges til grunn, må være i tråd med våre folkerettslige forpliktelser. Dette gjelder spesielt kravet til risiko ved retur. Disse medlemmer vil påpeke at dersom risikoen gjelder liv (EMK artikkel 2) eller fare for lemlestelse (EMK artikkel 3), kan det i visse tilfeller være tilstrekkelig med sannsynliggjøring av 10 pst. sjans for at det vil inntreffe, noe som må ivaretas i utarbeidelsen av forskriften.

Disse medlemmer vil vise til at selv om flere instanser uttaler at det er sannsynlighetsovervekt som er praksis ved vurderingen av bevis for identitet, har Høyesterett tolket det slik at kravet er at søkerens forklaring må være «noenlunde sannsynlig» i avgjørelsen inntatt i Rt. 2011 s. 1481. Dette er et lavere krav til sannsynlighet enn en ren sannsynlighetsovervekt. Disse medlemmer vil videre peke på at flere høringsinstanser, herunder Advokatforeningen, mener at innstrammingen ikke er en harmonisering av de norske reglene i forhold til folkeretten, men en innføring av et beviskrav som er strengere.

Disse medlemmer frykter at det ved krav om sannsynlighetsovervekt (like sannsynlig som ikke sannsynlig) vil være mennesker som får avslag, men som reelt sett har krav på opphold. Spesielt vil dette kunne gjelde mennesker med LHBT-bakgrunn. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser i sin høringsuttalelse til at det for slike søkere ofte er van-

skelig å fremlegge sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet som et faktum til utlendingsmyndighetene, og at de i mange tilfeller ikke oppgir dette som søkergrunn. Når de først gjør det, så brukes dette igjen mot dem.

Disse medlemmer vil også vise til at asylsøkere ofte kun har sin egen forklaring som dokumentasjon. Det er derfor viktig at den skal vurderes individuelt, og at det ikke legges til grunn i forskriftsuttarbeidelsen at denne skal sammenlignes med øvrige saker fra samme område og generelle forutsetninger.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at bevis- og risikokravet for klarlagt identitet i beskyttelsessaker settes til 'noenlunde sannsynlig' ved utarbeidelse av ny forskriftsbestemmelse.»

Vurdering av en ny kategori med midlertidig beskyttelse når saksbehandlingshensyn gjør det nødvendig

Komiteen viser til at asylforliket mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre hvor Stortinget i punkt 13 ba regjeringen fremme et lovforslag om nye midlertidige beskyttelsesformer, der oppholdstid ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Komiteen viser til at departementet sendte på høring et forslag til hjemmel for å gi begrensede, midlertidige oppholdstillatelser i inntil to år der hensynet til saksbehandlingen tilsier det. Hjemmelen var foreslått som en ny § 28 b i utlendingsloven. Komiteen viser til departementets vurdering hvor de ser en reell mulighet for at intensjonene bak forslaget ikke oppnås, men at den snarere kan medføre ytterligere press på saksbehandlingskapasiteten i utlendingsforvaltningen i situasjoner med høye ankomster av asylsøkere. På bakgrunn av dette støtter komiteen departementets vurdering og at lovforslaget ikke fremmes.

Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse for enslige mindreårige asylsøkere

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at forslaget om midlertidige og begrensede oppholdstillatelser til enslige mindreårige asylsøkere er noe moderert i forhold til det som ble sendt på høring fra departementet. En vidtgående fortolkning av høringsforslaget kunne være at barn aldri kunne gis ordinær tillatelse etter utlendingsloven § 28, men utelukkende skulle kunne få midlertidig og begrenset tillatelse. Disse medlemmer viser til at dette ikke var departementets hensikt, og støtter justeringen. Videre støtter disse medlemmer at det skal gis midlertidig tillatelse

dersom den enslige mindreårige anses å ha et beskyttelsesbehov, men hvor det var avgjørende for denne vurderingen at vedkommende vil være uten forsvarlig omsorg ved retur. Disse medlemmer mener det i disse tilfellene er rimelig og hensiktsmessig å gi en tillatelse frem til myndighetsalder. Videre støtter disse medlemmer at det gis midlertidige oppholdstillatelser til enslige mindreårige som ikke har et beskyttelsesbehov, men som gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter § 38 i utlendingsloven fordi de mangler forsvarlig omsorg ved retur. Disse medlemmer er kjent med at det i 2009 ble innført en lignende bestemmelse med begrensede oppholdstillatelser for mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år. Disse medlemmer vil også presisere at lengeværende barn gjennom utlendingsforskriften har en varig ordning, og at departementet vil vurdere forskrifter om hvordan disse reglene skal praktiseres overfor barn med begrensede tillatelser som har vært i Norge over lang tid. Dette gjelder også etter at den aktuelle utlendingen har fylt 18 år.

Disse medlemmer mener det er nødvendig å iverksette tiltak som kan bidra til at barn i minst mulig grad blir sendt alene av sine familier på flukt til Europa. Gode utsikter til permanent oppholdstillatelse kan være et incitament til at familier sender barn til Europa og at Norge velges som destinasjonsland. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til rapporten Issue Paper (2014) fra Høykommissæren for flyktninger hvor det fremgår at familiene er kjent med at det er gode muligheter for å kunne få bli i destinasjonslandene i Europa når barnet er under 18 år, og at dette ble tatt i betraktning ved beslutningen om at barnet skulle reise. Disse medlemmer viser videre til at det i FAFO-rapporten «Underveis». En studie av enslige mindreårige asylsøkere (2010), opplyses at majoriteten av de ungdommene som ble intervjuet, beskrev at det var andre familiemedlemmer som hadde tatt avgjørelsen om at de skulle dra. Disse medlemmer mener det er for farlig for unge og sårbare mennesker å reise alene gjennom Europa og mener det er viktig å redusere incitamentene for å legge ut på denne reisen.

Disse medlemmer mener forslagene er innenfor rammene av Norges folkerettslige forpliktelser. Disse medlemmer viser videre til at en sentral del av høringen har vært nettopp hvorvidt forslaget om midlertidige tillatelser er innenfor rammen av Norges folkerettslige forpliktelser, hvor flere høringsinstanser vurderer at forslaget muligens kan være i strid med internasjonale forpliktelser, og da spesielt barnekonvensjonens artikkel 3. Disse medlemmer mener imidlertid at forslaget om midlertidighet er innenfor rammen av internasjonale forpliktelser og peker på at verken flyktningkonvensjonen, EMK, SP, FNs torturkonvensjon, BK eller norsk

lovgivning legger rammer for permanente oppholdstillatelser, og mener således at forslaget ikke bryter med internasjonale forpliktelser. Disse medlemmer mener at prinsipper i en juridisk sammenheng er viktig, og vil peke på at Norge allerede i dag har en ordning med midlertidige oppholdstillatelser for mindreårige asylsøkere. Dersom kritikken om at Norge i dag bryter internasjonale forpliktelser skal gjøres gjeldende, så har i tilfelle Norge brutt de internasjonale forpliktelsene siden 2009.

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre i november inngikk et forlik hvor punkt nummer én var å vurdere forslag til lovendringer og forskriftsendringer med tanke på innstramminger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser også til innspill fra en rekke høringsinstanser som stiller seg kritiske til forslagene rettet mot denne gruppen av barn på grunn av den belastning som forslagene vil kunne ha for barna det gjelder og fordi det ikke er dokumentert at de vil ha ønsket effekt.

Flertallet viser til at informasjonsprogrammer i regi av UNICEF må gjenopptas og styrkes for å sørge for at god og hensiktsmessig informasjon om farer barn møter under flukten til Norge og resten av Europa, når frem til barna og deres familier. Rettighetsinformasjon bør inngå som en del av dette programmet for å styrke barnets stilling i avsenderlandene.

Flertallet viser til at enslige mindreårige barn er i en sårbar situasjon mens de er på flukt. Flertallet viser til at det i høringen kom fram bekymring for disse barnas situasjon langs fluktrutene i Europa. Flertallet ber derfor regjeringen bidra til kunnskapsinnhenting og vurdere hvordan Norge kan bidra til tryggere forhold for de barna det gjelder.

Komiteen mener regjeringen må arbeide videre med etablering av mottaks- og omsorgssentre i de viktigste avsenderlandene for enslige mindreårige asylsøkere.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet ber regjeringen vurdere økt bruk av alderstesting av enslige asylsøkere som hevder å være under 18 år. Disse medlemmer ber også regjeringen vurdere om det er et potensial for økt bruk av Dublin-sporet og henvisning av den enslige mindreårige asylsøkeren til riktig første-land.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet vil understreke at alle barn som utgangspunkt har det best når de er sammen med sine familier. Norge har en plikt til å bidra til at barn ikke blir sendt ut på farefulle reiser alene. I alle fall når det er kjent at mange av barna blir utsatt for menneskesmugling, overgrep og vold på reisen.

Ved å sende et signal om at man ikke uten videre kan forvente permanent opphold i Norge, kan man bidra til at færre barn legger alene ut på flukt.

Samtidig vil disse medlemmer understreke at regjeringen har økt bistanden til Syria og nærområdene kraftig. De neste fire årene skal Norge gi rundt 10 mrd. norske kroner, og øker med dette årets bistand til regionen til 2,4 mrd. kroner. Disse medlemmer vil understreke at hjelp til nærområdene er det tiltaket som gir mest hjelp per krone til de som er på flukt.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at FNs høykommissær for flyktninger mener at forslaget kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Det samme gjør Advokatforeningen, Juristforbundet, NOAS, Amnesty, Helsingforskomiteen m.fl. FNs barnekomité har også uttalt seg kritisk til lovgivning som kun gir midlertidig opphold til barn. Disse medlemmer har merket seg at ingen høringsinstanser støtter lovforslaget.

Disse medlemmer viser videre til at en rekke barnefaglige instanser påpeker at den usikkerheten og utryggheten som manglende avklaring om framtiden skaper, går ut over den psykiske helsen til disse barna. Det vil også hemme motivasjon til læring og utdanning og gå ut over integreringen. Det understrekes at disse barna allerede utgjør en særlig sårbar gruppe. Disse medlemmer viser til at regjeringen vedgår at midlertidige tillatelser vil ha en negativ effekt på barna, men mener at målet om å forebygge at barn legger ut på farefull flukt alene, må veie tyngre. Innføringen av midlertidighet for barn mellom 16 og 18 år har imidlertid ikke ført til noen reduksjon i tilstrømmingen ifølge UDI, og det er ikke noe forskningsbasert grunnlag for å hevde at innføring av mer midlertidighet vil føre til at færre barn legger ut på flukt.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har anført at dagens regelverk gir incentiver til å sende barn til Norge som såkalte «ankerbarn» for at familien skal komme etter ved hjelp av familiegjenforening, eller at barna sendes ut fra et ønske om økonomisk vinning ved at de kan sende penger til familien når de er etablert i Vesten. Regjeringen har vist til forskning og undersøkelser fra blant annet Fafo og Unicef for å underbygge dette. Både Unicef og fors-

kerne bak Fafo-rapporten har imidlertid reagert på bruken av forskningen, og mener at den ikke gir grunnlag for de konklusjonene regjeringen trekker. Tvert imot er hovedgrunnen til at barn flykter at de kommer fra sikkerhetsmessige utrygge områder og har behov for beskyttelse. Det underbygges av tall fra UDI, som sier at i 90 pst. av tilfellene ble det gitt asyl av beskyttelsesgrunner i saker som omhandler enslige mindreårige asylsøkere. Disse medlemmer viser videre til at UDIs tall for familiegjenforening ikke gir noen klare indikatorer på at familiegjenforening er en hovedgrunn til at barn kommer alene for å søke asyl. Svært få mindreårige (kun 4 pst.) har fått sine foreldre til Norge gjennom familiegjenforening i perioden 1996–2005.

Disse medlemmer påpeker at fram til september 2015 hadde 75 av 221 ungdommer som hadde fått midlertidig opphold, forsvunnet fra mottak. Vi vet at disse barna kan ha blitt utsatt for menneskehandel eller andre former for utnyttelse. Flere har havnet på drift i Europa, og er lette offer for kriminelle nettverk.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti viser til Dokument 8:13 S (2015–2016) om tiltak for å forbedre omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere, der Kristelig Folkeparti tok til orde for å fjerne hjemmelen for å gi begrenset oppholdstillatelse for barn mellom 16 og 18 år, og at forslaget fikk massiv støtte blant høringsinstansene. Regjeringens forslag går i stikk motsatt retning. Disse medlemmer kan på denne bakgrunn ikke støtte regjeringens forslag.

Komiteens medlem fra Venstre viser til avtale om asylforliket hvor det var enighet om flere tiltak for å styrke situasjonen for enslige mindreårige flyktninger. Økt bruk av midlertidighet overfor denne sårbare gruppen barn var ikke nevnt i forliket. Dette medlem mener derfor forslaget ikke er i tråd med asylforliket.

Dette medlem viser imidlertid til at det i avtalen var enighet om mer treffsikker alderstesting av barn som kommer alene, og forventer at dette følges opp under behandlingen av Dokument 8:93 S (2015–2016) om nye og mer treffsikre metoder for alderstesting av barn som søker asyl. Forslaget anses å være en oppfølging av asylforliket. Dette medlem mener videre at man for å unngå at kontantytelser til barn bidrar til å finansiere menneskesmugling, bør vurdere innføring av betalingskort.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti,

Senterpartiet og Venstre, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede hvorvidt kontantytelser til enslige mindreårige asylsøkere kan erstattes av betalingskort som bare kan benyttes i Norge.»

Komiteens medlem fra Venstre viser til at dette forslaget i motsetning til regjeringens forslag er en konkret oppfølging av asylforliket.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til barnekonvensjonens artikkel 3 om at barnets beste er et grunnleggende hensyn i saker som berører barn. Det er ingen tvil om at økt midlertidig opphold for barn er, og vil være, skadelig for de barna det gjelder. Dette legger også regjeringen til grunn i proposisjonen hvor det er nevnt at midlertidig opphold vil få «negative konsekvenser». Ved å innføre en midlertidig oppholdstillatelse frem til barnet er myndig vil det vil ikke være mulig å skape den tryggheten og omsorgen som disse barna trenger, ettersom 18-årsdagen deres vil fremstå som en trussel. I rapporten «Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere» (Lidèn m.fl. 2013) blir det å få midlertidig tillatelse trukket frem som en stor belastning for de som får det. Det er bredt dokumentert at flere av barna får store psykiske skader. Det vises videre til at statistikken fra UDI viser at de enslige mindreårige asylsøkerne var yngre i 2015 enn i 2014, og at en større andel var under 15 år.

Disse medlemmer viser til at forslaget om midlertidig opphold omfatter barn som har et beskyttelsesbehov etter folkeretten. Dette utvider ordningen for midlertidig opphold fra barn som er mellom 16 og 18 år og som ikke har et beskyttelsesbehov, men som utelukkende ikke kan returneres på grunn av manglende omsorg ved retur, til å omfatte alle barn som har et beskyttelsesbehov, men hvor det har vært avgjørende ved vurderingen av at de har et beskyttelsesbehov at barnet ikke har forsvarlig omsorg ved retur. Dette stiller asylsøkende barn i en dårligere situasjon enn voksne etter som barna ikke får fast opphold ved en individuell vurdering av deres behov slik en voksen ville ha fått om vedkommende hadde hatt særegne behov. Disse medlemmer frykter at det også vil føre til at antallet av barn som søker om asyl, og som får midlertidig opphold, vil bli svært mye høyere enn slik det er i dag.

Disse medlemmer viser til at forskningen på området viser at det er svært usikkert om innføringen av midlertidig opphold vil føre til at færre barn blir enslige flyktninger til Europa. De barna som kommer og som er vurdert å ha et beskyttelsesbehov fordi de

ikke har mulighet for omsorg i hjemlandet, har et faktisk beskyttelsesbehov. Det er ikke mulig å legge til grunn at alternativet for disse barna er å være i hjemlandet sammen med sin familie, og ikke legge ut på en farefull reise. På samme måte er det ikke mulig å konkludere med at det som ofte er en farefull reise, er verre for barnet enn å bli værende i hjemlandet.

Disse medlemmer vil understreke at det er konkrete årsaker til at barn legger ut på flukt, slik som manglende omsorg, døde foreldre, krig og konflikt i hjemlandet, utsikter til tvangsekteskap og manglende framtidsutsikter. Disse årsakene vil ikke forsvinne selv om det innføres en midlertidig oppholdstillatelse for disse barna.

Disse medlemmer viser til at midlertidig opphold vil være svært dårlig for integreringen. Disse barna vil ikke ha en mulighet til å bidra til det norske samfunnet. Flere høringsinstanser har advart mot at midlertidighetene vil gjøre at disse barna kan bli syke, og ikke vil se noe poeng i å bidra i samfunnet eller gå på skole.

Disse medlemmer viser også til at den midlertidige oppholdstillatelsen ikke vil danne grunnlag for familiegjengforening, selv om barna har et beskyttelsesbehov. Dette vil si at disse barna blir fratatt muligheten til å bli gjenforent med sin familie selv om de er her over mange år. Det legges i proposisjonen til grunn at flere likevel vil kunne få opphold etter fylte 18 år ved en ny vurdering og endring i situasjonen eller på bakgrunn av humanitære årsaker, for eksempel på grunn av lang oppholdstid i Norge. Disse medlemmer mener det ikke er et argument at det har vært midlertidig opphold for barn mellom 16 og 18 siden 2009. Denne ordningen kan også være i strid med barnekonvensjonens artikkel 3 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som omhandler barn. Barn er en sårbar gruppe, og i dette forslaget vil barn stilles dårligere enn voksne. Disse medlemmer kan på dette grunnlag ikke støtte forslaget om en ny midlertidig oppholdstillatelse.

Oppsummering av forslag om beskyttelse fra komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 18 annet ledd bokstav a skal lyde:

- a) utlendingen oppgir å være flyktning, jf. § 28, eller å ha rett til beskyttelse etter § 28 a, eller forøvrig gir opplysninger som tyder på at utlendingen er vernet mot utsendelse etter § 73,

§ 28 første til fjerde ledd skal lyde:

En utlending som er i riket eller på norsk grense, skal etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, jf. flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967.

En utlending som anerkjennes som flyktning etter første ledd, har rett til oppholdstillatelse *som flyktning*.

Ved vurderingen etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn.

Søkeren skal som hovedregel anerkjennes som flyktning etter første ledd også når beskyttelsesbehovet har oppstått etter at søkeren forlot hjemlandet, og skyldes søkerens egne handlinger. Ved vurderingen av om det skal gjøres unntak fra hovedregelen, skal det særlig legges vekt på om beskyttelsesbehovet skyldes handlinger som er straffbare etter norsk lov, eller om det fremstår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse.

§ 28 sjetten til åttende ledd skal lyde:

På de vilkår som er fastsatt i loven her og med de unntakene som er fastsatt av Kongen i forskrift, har også ektefelle eller samboer til en utlending som gis oppholdstillatelse som flyktning etter annet ledd, og flyktingens barn under 18 år uten ektefelle eller samboer, rett til oppholdstillatelse som flyktning.

Dersom vilkårene for oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen ikke er oppfylt, skal vedtaksmyndigheten av eget tiltak vurdere om bestemmelsene i § 28 a skal anvendes.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen og §§ 29 og 30.

Ny § 28 a skal lyde:

§ 28 a *Oppholdstillatelse for utlendinger som har rett til subsidier beskyttelse*

En utlending som er i riket eller på norsk grense, og som uten å falle inn under § 28 likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet, har rett til oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner.

Ved vurderingen etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn.

Bestemmelsene i § 28 fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende.

Når det er tvil om utlendingens identitet, når behovet er midlertidig, eller når andre særlige grunner tilsier det, kan det fastsettes at

- a) tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse,
- b) tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for oppholdstillatelse etter lovens kapittel 6 for utlendingens familiemedlemmer,
- c) tillatelsen ikke skal kunne fornyes, eller
- d) tillatelsens varighet skal være kortere enn ett år.

Dersom vilkårene for oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen ikke er oppfylt, skal vedtaksmyndigheten av eget tiltak vurdere om bestemmelsene i § 38 skal anvendes.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen.

§ 29 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 29 *Nærmere om forfølgelse etter § 28*

For at handlinger skal anses å utgjøre forfølgelse i henhold til § 28, må de enten

- a) enkeltvis eller på grunn av gjentakelse utgjøre en alvorlig krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter, særlig slike rettigheter som ikke kan fravikes i medhold av artikkel 15 nr. 2 i den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950, eller
- b) utgjøre flere forskjellige tiltak, herunder krenkelser av menneskerettigheter, som til sammen er så alvorlige at de berører et menneske på en måte som kan sammenlignes med situasjonen beskrevet i bokstav a.

§ 30 skal lyde:

§ 30 *Nærmere om grunnlaget for forfølgelse etter § 28*

Ved anvendelsen av § 28 skal følgende legges til grunn ved vurderingen av grunnlaget for forfølgelsen:

- a) Religion skal særlig anses å omfatte
 - religiøse og andre typer livssyn,
 - deltakelse i eller tilsiktet fravær fra formell gudsdyrkelse, enten det skjer privat eller offentlig, alene eller sammen med andre,
 - andre handlinger eller meningsytringer knyttet til vedkommendes religion eller livssyn,
 - individuelle eller kollektive handlemåter som er diktert av religiøs eller livssynsmessig overbevisning,
 - frihet til å skifte religion eller annet livssyn.
- b) Nasjonalitet skal foruten statsborgerskap eller mangel på statsborgerskap også omfatte medlemskap i en gruppe som er definert ved sin kulturelle, etniske eller språklige identitet, geografiske

eller politiske opprinnelse eller forbindelse med befolkningen i en annen stat.

- c) En spesiell sosial gruppe skal særlig anses å omfatte en gruppe mennesker som har et felles kjennetegn ut over faren for å bli forfulgt, og som oppfattes som en gruppe av samfunnet. Det felles kjennetegnet kan være iboende eller av andre grunner uforanderlig, eller for øvrig utgjøres av en væremåte eller en overbevisning som er så grunnleggende for identitet, samvittighet eller utøvelse av menneskerettigheter at et menneske ikke kan forventes å oppgi den. Tidligere ofre for menneskehandel skal anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe.
- d) Politisk oppfatning skal særlig anses å omfatte oppfatninger om de aktuelle forfølgere eller deres politikk eller metoder, uansett om søkeren har handlet i henhold til denne oppfatningen.

Ved vurderingen av om det foreligger en velbegrunnet frykt for forfølgelse er det uten betydning om søkeren har de kjennetegn eller den oppfatning som fører til forfølgelsen, jf. § 28, såfremt forfølgeren mener at søkeren har kjennetegnet eller oppfatningen.

§ 31 skal lyde:

§ 31 *Utelukkelse fra rett til beskyttelse*

Rett til beskyttelse etter §§ 28 eller 28 a foreligger ikke dersom utlendingen faller inn under flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1D eller E, eller dersom det er alvorlig grunn til å anta at utlendingen

- a) har gjort seg skyldig i en forbrytelse mot freden, en krigsforbrytelse eller en forbrytelse mot menneskeheten, slik disse forbrytelsene er definert i internasjonale avtaler som tar sikte på å gi bestemmelser om slike forbrytelser,
- b) har gjort seg skyldig i en alvorlig ikke-politisk forbrytelse utenfor Norges grenser, før han fikk adgang til Norge som flyktning, eller
- c) har gjort seg skyldig i handlinger som er i strid med FNs formål og prinsipper.

Rett til beskyttelse etter § 28 a foreligger heller ikke dersom utlendingen har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet. Dersom det er grunnlag for utvisning av en utlending av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser etter § 126 annet ledd, gjelder § 126 femte ledd.

Rett til beskyttelse etter § 28 a foreligger heller ikke dersom utlendingen forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner for en eller flere straffbare handlinger som kunne ha blitt straffet med fengsel dersom handlingene var blitt begått i Norge.

Dersom en utlending som faller inn under første ledd bokstav a eller c eller annet ledd, allerede har

fått oppholdstillatelse *etter §§ 28 eller 28 a*, kan oppholdstillatelsen kalles tilbake.

For utlendinger som faller inn under første til fjerde ledd, men som etter § 73 annet ledd likevel er vernet mot utsendelse, gjelder § 74.

§ 32 første til fjerde ledd skal lyde:

§ 32 *Internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner*

En søknad om *beskyttelse*, jf. §§ 28 og 28 a, kan nektes realitetsbehandlet dersom søkeren

- a) har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land,
- b) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet, jf. fjerde ledd,
- c) kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten,
- d) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt.

I tilfeller som nevnt i første ledd bokstav b, c og d skal søknaden *likevel* tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om når en søknad som faller inn under første ledd, skal realitetsbehandles.

Adgangen til å nekte realitetsbehandling etter første og femte ledd gjelder likevel ikke dersom § 73 er til hinder for det.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-forordningen) gjelder som norsk lov. Forordningen fastsetter kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person.

§ 33 første punktum skal lyde:

Når det foreligger konkrete omstendigheter som kan begrunne en forventning om snarlig bedring i situasjonen i det området *asylsøkere* kommer fra, kan departementet beslutte at behandlingen av søknadene fra personer fra dette området skal stilles i bero i inntil seks måneder.

§ 34 tredje ledd første punktum skal lyde:

En søknad om *individuell* beskyttelse, jf. §§ 28 og 28 a, fra en utlending som nevnt i annet ledd kan stilles i bero i inntil tre år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk tillatelse.

§ 35 tredje og fjerde ledd skal lyde:

En utlending som har fått innreisestillatelse etter første ledd, får oppholdstillatelse etter denne paragrafen inntil Utlendingsdirektoratet har avgjort om utlendingen skal få oppholdstillatelse *etter §§ 28, 28 a eller 38*. Ved vurderingen av en sak etter §§ 28, 28 a og 38 etter innreise skal det legges tilbørlig vekt på om utlendingen hadde grunn til å regne med å få beskyttelse *etter §§ 28 eller 28 a*.

Forvaltningsloven kapittel IV og V om saksforberedelse og vedtak gjelder bare vedtak truffet etter innreise. Forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring gjelder der det er truffet vedtak om oppholdstillatelse etter §§ 28, 28 a eller 38.

§ 37 skal lyde:

§ 37 *Opphør og tilbakekall av tillatelser etter §§ 28, 28 a eller 34*

Ved siden av tilbakekall etter § 63 kan status som flyktning og oppholdstillatelse etter §§ 28 og 34 *eller oppholdstillatelse etter § 28 a* også tilbakekalles dersom utlendingen:

- a) frivillig på nytt har søkt beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av,
- b) etter å ha mistet sitt statsborgerskap, frivillig har gjenervervet det,
- c) har ervervet nytt statsborgerskap og nyter beskyttelse av det landet utlendingen er blitt borger av,
- d) frivillig på nytt har bosatt seg i det landet utlendingen forlot eller oppholdt seg utenfor på grunn av frykt for forfølgelse *eller behandling som nevnt i § 28 a*,
- e) ikke lenger kan nekte å nyte godt av beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av, fordi de forholdene som førte til at utlendingen *fikk beskyttelse etter §§ 28, 28 a eller 34*, ikke lenger er til stede, eller
- f) ikke er borger av noe land, og på grunn av at de forholdene som førte til at utlendingen *fikk beskyttelse etter §§ 28, 28 a eller 34* ikke lenger er tilstede, er i stand til å vende tilbake til det landet hvor utlendingen tidligere hadde sin bopel.

Oppholdstillatelse skal ikke tilbakekalles etter første ledd bokstav e eller f dersom utlendingen kan påberope seg tvingende grunner i forbindelse med tidligere forfølgelse *eller behandling som nevnt i § 28 a* for å avvise beskyttelse fra det landet utlendingen har statsborgerrett i, eller å nekte å vende tilbake til det landet hvor utlendingen tidligere hadde sin vanlige bopel.

§ 43 overskriften og første ledd første punktum skal lyde:

§ 43 *Familiiegjenforening mellom barn med opphold etter §§ 28, 28 a eller 34 og barnets foreldre og søsken*

Søkere som er foreldre til barn under 18 år med opphold i riket etter §§ 28, 28 a eller 34, har rett til opphold.

§ 56 annet ledd skal lyde:

Bestemmelsen i første ledd innebærer ingen begrensning i retten til å søke *beskyttelse*, jf. §§ 28 og 28 a, eller til å påberope et vern mot utsendelse, jf. § 73.

§ 58 annet ledd skal lyde:

Kravet til underhold og bolig gjelder ikke for den som har rett til oppholdstillatelse etter § 28 eller § 28 a eller som fyller vilkårene for vern mot utsendelse etter § 73.

§ 59 annet ledd skal lyde:

Oppholdstillatelse etter §§ 28 eller 28 a kan likevel ikke nektes med hjemmel i denne paragrafen.

§ 61 annet ledd første punktum skal lyde:

Med mindre det er grunnlag for opphør eller tilbakekall etter §§ 37 eller 63, skal en oppholdstillatelse etter §§ 28, 28 a og 34 fornyes.

§ 64 annet ledd første punktum skal lyde:

En utlending som har eller gis oppholdstillatelse i riket på grunnlag av søknad om *beskyttelse*, men uten å ha fått innvilget oppholdstillatelse som flyktning, skal gis utlendingspass for reise utenfor Norge dersom utlendingens forhold til hjemlandet myndigheter tilsier det, og det ikke er særlige grunner som taler mot det.

§ 73 skal lyde:

§ 73 *Absolutt vern mot utsendelse*

En utlending kan ikke sendes til et område der vedkommende ville være i en situasjon som nevnt i § 28, med mindre:

- a) utlendingen er utelukket fra *beskyttelse* etter § 31, eller
- b) utlendingen med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet eller har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunn.

En utlending kan ikke sendes til et område der vedkommende ville være i en situasjon som nevnt i § 28 a. Vernet etter denne bestemmelsen gjelder også

ved situasjoner som nevnt i første ledd bokstav a og b.

Vernet etter første og annet ledd gjelder også utsendelse til et område der vedkommende ikke ville være trygg mot å bli sendt videre til et slikt område som nevnt i § 28 første ledd eller § 28 a første ledd.

Vernet etter første til tredje ledd kommer til anvendelse ved alle former for vedtak etter loven.

§ 81 første ledd første punktum skal lyde:

I saker etter §§ 28, 28 a og 73, samt i saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av gitt tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120 annet ledd, skal utlendingsmyndighetene sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på.

§ 82 skal lyde:

I saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av gitt tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120, og når en utlending påberoper seg *rett til beskyttelse*, skal politiet gi veiledning om at utlendingen har rett til fullmektig, jf. forvaltningsloven § 12, og retts hjelp, jf. § 92, samt rett til å sette seg i kontakt med sitt lands representasjon, en representant for FNs høykommissær for flyktninger og en norsk flyktningorganisasjon.

§ 88 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom det i en sak om *beskyttelse* eller i en sak om oppholdstillatelse for et familiemedlem ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om utlendingen er over eller under 18 år, kan utlendingen anmodes om å la seg undersøke for å klargjøre alderen.

§ 92 annet ledd første punktum skal lyde:

En utlending som søker *beskyttelse* etter §§ 28 eller 28 a, eller påberoper seg vernet mot utsendelse etter § 73, har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet.

Kapittel 11 del II overskriften skal lyde:

II Særskilte regler for søknader om beskyttelse

§ 93 første og annet ledd skal lyde:

En søknad om *beskyttelse*, jf. §§ 28 eller 28 a, skal fremsettes for politiet uten ugrunnet opphold. Pass eller annet reisedokument utlendingen er i besittelse av, skal innleveres sammen med søknaden.

Dersom omstendigheter som nevnt i §§ 28 eller 28 a inntreffer først etter utlendingens innreise i riket, skal søknad fremsettes uten ugrunnet opphold etter at utlendingen ble klar over omstendighetene.

§ 98 d første og annet ledd skal lyde:

Representanten skal ivareta den mindreåriges interesser i *saken* og ellers utføre de oppgaver som tilkommer en verge i henhold til annen lovgivning.

I forbindelse med behandlingen av søknaden om beskyttelse skal representanten blant annet

- a) være til stede ved de samtaler myndighetene har med den mindreårige,
- b) bistå den mindreårige ved undersøkelser om identitet, alder mv.,
- c) bistå den mindreårige i forbindelse med oppsporing av foreldre eller andre omsorgspersoner, og
- d) ha kontakt med den mindreåriges advokat og holde seg underrettet om fremdriften i saken.

§ 105 første ledd bokstav c skal lyde:

- c) utlendingen *har søkt beskyttelse* eller har ulovlig opphold og er ilagt straff for et straffbart forhold eller treffes på fersk gjerning ved utøvelse av et straffbart forhold, som kan føre til høyere straff enn fengsel i seks måneder,

I § 108 annet ledd bokstav a erstattes «§ 90 femte ledd» av «§ 90 sjette ledd».

§ 108 fjerde ledd bokstav b skal lyde:

- b) hjelper en utlending til ulovlig å reise inn i riket eller til et annet land. Dette gjelder likevel ikke dersom hensikten er å hjelpe en utlending som omfattes av lovens §§ 28 eller 28 a til å reise inn i første trygge land.

§ 126 femte ledd tredje punktum skal lyde:

Det gjelder ikke en rett til *beskyttelse etter § 28 a* dersom det er grunnlag for å utvise utlendingen av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

§ 129 femte og sjette ledd skal lyde:

Vedtak kan iverksettes på et tidligere tidspunkt enn det som følger av § 90. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist etter § 90 *sjette* ledd, dersom utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Påberoper en utlending seg *rett til beskyttelse*, jf. §§ 28 eller 28 a, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, kan et vedtak bare iverksettes før det er endelig dersom

- a) søknaden om opphold er *nektet realitetsbehandlet* i medhold av § 32,
- b) søkeren tidligere har fått avslag på søknad om *beskyttelse* i annet land, eller

- c) vilkårene for opphold etter §§ 28 eller 28 a eller for vern mot utsendelse etter § 73 åpenbart ikke er oppfylt.»

«I introduksjonsloven gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd bokstav a skal lyde:

- a) *beskyttelse etter utlendingsloven § 28 eller § 28 a.*»

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

Ny § 28 b skal lyde:

§ 28 b *Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere som har beskyttelsesbehov fordi de mangler forsvarlig omsorg ved retur*

Der det er avgjørende for vurderingen av beskyttelsesbehovet til en enslig mindreårig asylsøker at vedkommende vil være uten forsvarlig omsorg ved retur, har den enslige mindreårige bare rett til midlertidig og begrenset oppholdstillatelse etter §§ 28 eller 28 a. Tillatelsen kan ikke fornyes etter fylte 18 år og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer etter lovens kapittel 6.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen.

Ny § 38 a skal lyde:

§ 38 a *Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere som mangler forsvarlig omsorg ved retur*

En enslig mindreårig asylsøker som ikke har annet grunnlag for oppholdstillatelse enn at norske myndigheter anser at søkeren vil være uten forsvarlig omsorg ved retur, har bare rett til midlertidig og begrenset oppholdstillatelse etter lovens § 38 første ledd. Tillatelsen kan ikke fornyes etter fylte 18 år og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer etter lovens kapittel 6.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen.»

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

Ny § 28 b skal lyde:

§ 28 b *Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere som har beskyttelsesbehov fordi de mangler forsvarlig omsorg ved retur*

Der det er avgjørende for vurderingen av beskyttelsesbehovet til en enslig, mindreårig asylsøker at vedkommende vil være uten forsvarlig omsorg ved retur, har den enslige mindreårige bare rett til midlertidig og begrenset oppholdstillatelse etter § 28. Tilla-

telsen kan ikke fornyes etter fylte 18 år og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer etter lovens kapittel 6.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen.

Ny § 38 a skal lyde:

§ 38 a Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere som mangler forsvarlig omsorg ved retur

En enslig mindreårig asylsøker som ikke har annet grunnlag for oppholdstillatelse enn at norske myndigheter anser at søkeren vil være uten forsvarlig omsorg ved retur, har bare rett til midlertidig og begrenset oppholdstillatelse etter lovens § 38 første ledd. Tillatelsen kan ikke fornyes etter fylte 18 år og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer etter lovens kapittel 6.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen.»

4. Endringer i reglene om familieinnvandring

4.1 Sammendrag

4.1.1 Underholdskrav og krav til arbeid eller utdanning

Departementet foreslår å innføre underholdskrav og krav om tre års arbeid eller utdanning i Norge før familiegjennomføring med en referanseperson som har fått opphold på grunnlag av et beskyttelsesbehov kan finne sted. Kravet om tre års arbeid eller utdanning foreslås også å gjelde for referansepersoner som har opphold på humanitært grunnlag, opphold etter reglene om familieinnvandring eller permanent oppholdstillatelse på de forannevnte grunnlagene.

Vilkårene er nødvendiggjort av dagens uforutsigbare flyktningsituasjon, og foreslås derfor å gjelde tidsbegrenset til og med 31. desember 2019.

Forslaget er en oppfølging av asylforliket og anmodningsvedtak nr. 68, hvor Stortinget ba regjeringen om å fremme et lovforslag om å stramme inn retten til familieinnvandring for asylsøkere og flyktninger. Det samme følger av integreringsforliket kapittel 7 punkt 8, og ble dessuten varslet i tilleggsnummeret til statsbudsjettet for 2016 (Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016)). Integreringsforliket dannet siden grunnlag for representantforslaget i Dokument 8:37 S (2015–2016). Forslaget ble vedtatt i Stortinget 12. januar 2016. I anmodningsvedtak nr. 439 gjentok Stortinget sin anmodning til regjeringen om å

fremme et lovforslag om å stramme inn retten til familieinnvandring for flyktninger og asylsøkere.

4.1.1.1 GJELDENE RETT

Grunnlagene for familieinnvandring

Reglene om familieinnvandring finnes i utlendingsloven kapittel 6.

I § 40 fremgår hovedregelen om hvem som har rett til å få familien til Norge (referansepersonen).

Andre bestemmelser i lovens kapittel 6 gir på nærmere vilkår rett til oppholdstillatelse til nærmere opplyste familiemedlemmer.

I tillegg kan det gis oppholdstillatelse til enkelte andre familiemedlemmer. Utlendingsloven har dessuten en skjønsmessig bestemmelse i § 49, som fastsetter at også andre familiemedlemmer kan gis oppholdstillatelse dersom sterke menneskelige hensyn tilsier det.

Vilkår for familieinnvandring

I proposisjonen gjennomgås de vilkårene for familieinnvandring som har sammenheng med forslagene i proposisjonen.

Underholdskravet

Etter utlendingsloven og utlendingsforskriften stilles det som hovedregel krav om sikret underhold i saker om familieinnvandring, jf. utlendingsloven § 58 og utlendingsforskriften §§ 10-8 til 10-11. Underholdskravet skal sikre at personer som henter familiemedlemmer til Norge, kan forsørge disse. Reglene tjener flere formål, og bidrar blant annet til å legge forholdene til rette for integrering og til å motvirke tvangsekteskap. De ble strammet inn i forbindelse med ikrafttreddelsen av utlendingsforskriften i 2010, blant annet begrunnet med den økte asyltilstrømmingen i 2008 og 2009.

Underholdskravet består av følgende vilkår:

- Krav om fremtidig inntekt tilsvarende 88 pst. av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ, som nå utgjør 252 472 kroner i året før skatt (forskriftens § 10-8). Departementet har for øvrig foreslått å øke kravet til lønnstrinn 24 (per i dag 305 200 kroner i året).
- Krav om tidligere inntekt på samme nivå som det foregående året (§ 10-9)
- Krav om at referansepersonen ikke har mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen de siste 12 månedene (§ 10-10)

Det er referansepersonen som må oppfylle underholdskravet. Søkerens inntekt kan bare unntaksvis tas i betraktning.

Det kan gjøres unntak fra underholdskravet dersom særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det, jf. utlendingsforskriften § 10-11. Dette er en snever unntaksregel.

Underholdskravet gjelder i utgangspunktet generelt, men det er gjort unntak for enkelte grupper. Utlendingsloven § 58 annet ledd fastsetter at kravet ikke gjelder for flyktninger eller personer som fyller vilkårene for vern mot utsendelse etter § 73. Tredje ledd gir adgang til at Kongen kan fastsette nærmere regler og unntak i forskrift.

Det følger av utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav a at det gjøres unntak fra underholdskravet når søkeren er flyktningens ektefelle, samboer eller barn. Dersom søkeren er referansepersonens ektefelle, er det et vilkår at ekteskapet ble inngått før referansepersonen reiste inn til Norge. Dette innebærer at unntaket bare gjelder familiegjening og ikke -etablering. Søknaden må normalt fremmes innen ett år etter at referansepersonen fikk oppholdstillatelse, jf. § 10-8 siste ledd.

Det fremgår videre av utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav d og e at unntak også gjøres når referansepersonen er under 18 år eller søkeren er et barn under 15 år uten omsorgspersoner (normalt foreldre) i hjemlandet.

Underholdskrav stilles ved søknad om førstegangstillatelse, men som hovedregel ikke ved fornyelse av familieinnvandringstillatelser, jf. utlendingsforskriften § 10-20 tredje ledd.

Krav til referansepersonen om fire års arbeid eller utdanning i Norge

Utlendingsloven § 40 a fastsetter at referansepersoner som har fått beskyttelse, opphold på humanitært grunnlag eller opphold etter reglene om familieinnvandring, må ha minst fire års arbeid eller utdanning i Norge for at det skal kunne gis oppholdstillatelse til ektefelle. Fireårskravet gjelder tilsvarende for samboere, jf. utlendingsloven § 41 annet ledd siste punktum, og for personer som skal inngå ekteskap i Norge, jf. § 48. Utlendingsforskriften § 9-1 presiserer nærmere hva som skal til for å oppfylle kravet om arbeid eller utdanning.

Kravene til referansepersonen gjelder bare ved familieetablering, og ikke ved familiegjening.

Fireårskravet gjelder ikke norske borgere.

Det kan gjøres unntak fra fireårskravet dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

4.1.1.2 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

I høringsnotatet foreslo departementet å oppheve unntaket fra underholdskravet som i dag gjelder for utlendinger som får opphold etter utlendingsloven § 28. Forslaget innebærer at flyktninger og personer

som får subsidiær beskyttelse, i utgangspunktet må oppfylle vilkåret om fremtidig og tidligere inntekt (i henhold til siste ligningsoppgjør), og vilkåret om ikke å ha mottatt sosialhjelp det siste året, jf. utlendingsforskriften §§ 10-8 til 10-10. Det kan gjøres unntak fra underholdskravet dersom «særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det», jf. utlendingsforskriften § 10-11.

Videre foreslo departementet å utvide bestemmelsen om fireårskravet, jf. utlendingsloven § 40 a, slik at den også skal gjelde for familiegjening. I praksis ville fireårskravet for familiegjening i all hovedsak bare omfatte referansepersoner som har fått beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag.

4.1.1.3 KONSTITUSJONELLE OG FOLKERETTLIGE RAMMER

Grunnloven

Grunnloven § 102 ble tilføyd ved grunnlovsvedtak 13. mai 2014. Bestemmelsens første ledd første punktum beskytter retten til respekt for familielivet og lyder slik:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.»

Departementet legger til grunn at retten til respekt for familielivet etter Grunnloven § 102 ikke rekker lenger enn EMK artikkel 8.

Likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet er nedfelt i Grunnloven § 98, som ble tilføyd ved grunnlovsvedtak 13. mai 2014. Bestemmelsens annet ledd lyder slik:

«Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.»

FNs flyktningkonvensjon

Noen rett til familiegjening for flyktingers familiemedlemmer følger ikke av flyktningkonvensjonen. I konvensjonens sluttakt punkt IV B er det inntatt anbefalinger til medlemsstatene om å ta nødvendige forholdsregler for å sikre opprettholdelse av familiens enhet («the principle of unity of the family»). Videre har UNHCRs Executive Committee gitt en rekke uttalelser knyttet til familiegjening med flyktninger. Disse uttrykker at familiens enhet er av fundamental viktighet for denne gruppen, og anmoder statene om å ta hensyn til dette. Verken anbefalingene i Flyktningkonvensjonens sluttakt eller uttalelsene fra ExCom er rettslig bindende.

Departementet har vurdert om det kan være grunnlag for å si at det etter folkeretten foreligger en sedvanerettslig forpliktelse til å gi familiegjening til konvensjonsflyktninger.

Departementet er ikke kjent med all praksis for familiegjenforening på verdensbasis, men det er i alle fall for europeiske land i dag en klar statspraksis om å gi familiegjenforening til konvensjonsflyktninger. Det er imidlertid ikke grunnlag for å anta at landene har denne praksisen i den tro at de er folkerettslig forpliktet til det. EU-landene er forpliktet av EU-direktivet om familieinnvandring (2003/86/EF) til ikke å stille visse vilkår for familiegjenforening til konvensjonsflyktninger. I forarbeidene til EU-direktivet (COM(1999)638) er det ikke lagt til grunn at det foreligger noen internasjonal sedvanerettslig forpliktelse som innebærer en rett til familiegjenforening for flyktninger. Bakgrunnen for begrensningene i direktivet for å stille vilkår for familiegjenforening med konvensjonsflyktninger, synes primært å være en vurdering knyttet til EMK artikkel 8, hvor det avgjørende har vært hva som ble ansett som rimelig og forholdsmessig på tidspunktet da direktivet ble vedtatt (2003). Situasjonen i Europa har endret seg dramatisk siden dette, og det er grunn til å tro at vurderingen hadde vært annerledes i dag.

EMK artikkel 8

Det fremgår av EMK artikkel 8 nr. 1 at enhver har rett til respekt for sitt familieliv. Det er på det rene at EMK artikkel 8 som det klare utgangspunkt ikke gir utlendinger rett til verken familieetablering eller familiegjenforening.

Retten til respekt for familielivet forstås vanligvis som en negativ plikt for staten til ikke å gjøre inngrep i rettigheten. Etter EMK artikkel 8 nr. 2 er inngrep likevel tillatt hvis det er foreskrevet ved lov, har et særlig formål, og er nødvendig i et demokratisk samfunn.

EMDs tilnærming er noe annerledes når det gjelder spørsmål om hvorvidt EMK artikkel 8 kan pålegge statene en forpliktelse til å sørge for at utlendinger får opphold i form av familiegjenforening: Disse sakene vurderes som et spørsmål om staten har en positiv forpliktelse til å gi oppholdstillatelse, og dermed sikre utøvelsen av familieliv på statens territorium. Synsvinkelen at familieinnvandring er et spørsmål om en positiv forpliktelse, er har vært noe omdiskutert, men nylig bekreftet i EMDs storkammerdom *Jeunesse mot Nederland*, 3. oktober 2014, nr. 12738/10.

EMD har gitt statene en vid skjønnsmargin i saker som gjelder familieinnvandring. EMD viser gjerne til at statene har rett til å kontrollere utlendingers adgang til, og opphold på sitt territorium, og at konvensjonen ikke garanterer noen rett for utenlandske statsborgere til å innvandre til, eller bo, i et bestemt land. Videre har EMD flere ganger uttalt at artikkel 8 ikke pålegger statene noen generell plikt til å respektere et ektepars valg av land å bosette seg i

eller til å tillate familiegjenforening på sitt territorium. Det samme har EMD sagt om andre former for familiegjenforening. I samme avsnitt i *Jeunesse*-dommen oppsummerer EMD relevante momenter for vurderingen av om statene har en positiv forpliktelse til å tillate familieinnvandring slik:

«Nevertheless, in a case which concerns family life as well as immigration, the extent of a State's obligations to admit to its territory relatives of persons residing there will vary according to the particular circumstances of the persons involved and the general interest. Factors to be taken into account in this context are the extent to which family life would effectively be ruptured, the extent of the ties in the Contracting State, whether there are insurmountable obstacles in the way of the family living in the country of origin of the alien concerned and whether there are factors of immigration control (for example, a history of breaches of immigration law) or considerations of public order weighing in favour of exclusion (see *Butt v. Norway*, cited above, § 78).»

Andre viktige momenter som EMD framhever i dommen, er om familielivet ble etablert på et tidspunkt hvor de berørte personene var klar over at det var usikkert om videre familieliv kunne utøves i oppholdsstaten, og at hensynet til eventuelle barns beste må tas i betraktning (avsnitt 108–109).

Vurderingen av om statene har foretatt en rimelig avveining («struck a fair balance») mellom de ulike hensynene, er sammensatt og skjønnspreget. Det avgjørende er langt på vei hva EMD på et gitt tidspunkt finner samfunnsmessig og menneskerettslig sett rimelig og hensiktsmessig, i lys av rettsutviklingen og samfunnsutviklingen for øvrig – og med utgangspunkt i at statene har en vid skjønnsmargin.

Det fremgår at et relevant hensyn vil være hvorvidt partene kan utøve familielivet i et annet land.

Det finnes imidlertid ingen avgjørelser fra EMD som fastslår at en familie som befinner seg i en slik situasjon, har noe rettskrav på gjenforening i den medlemsstaten hvor referansepersonen har blitt gitt en beskyttelsestillatelse. Enkelte rettsteoretikere har tatt til orde for at det gjelder et slikt rettskrav eller at statene trolig er forpliktet til å praktisere en lempeligere adgang til familiegjenforening i slike tilfeller. Disse synspunktene har imidlertid ikke direkte støtte i EMDs praksis.

Departementet anser ikke at det er rettskildemessig grunnlag for å fastslå at det eksisterer en ubetinget forpliktelse til å innvilge familiegjenforening eller til å praktisere en lempelig adgang til familiegjenforening i disse sakene. Inntil spørsmålet eventuelt blir avklart gjennom praksis fra EMD, er det vanskelig å trekke noen klare konklusjoner. Det kan imidlertid legges til grunn at domstolen ved vurderingen vil ha en dynamisk tilnærming, hvor den samfunnsmessige utviklingen vil tillegges vekt. Flyktningkrisen og den

sosioøkonomiske belastningen denne medfører for statene i Europa vil derfor trolig tillegges betydelig vekt, i en vurdering hvor statene allerede nyter en vid skjønnsmargin. Domstolen vil videre vurdere rettsituasjonen i Europa, som viser at flere stater nå innfører vilkår for familiegjenforening (f.eks. underholds-krav og krav om botid) også for personer som ikke kan utøve familielivet i et annet land.

I EMDs praksis er det noen spredte eksempler på at staten etter en nærmere fortolkning av EMK artikkel 8 kan bli pålagt å sørge for at det ikke legges hindre i veien for familiegjenforening.

En sentral dom er Tuquabo-Tekle mot Nederland fra 1. desember 2005. Av dommen kan det utledes at EMK artikkel 8 etter en konkret vurdering kan forplikte staten til å legge til rette for familiegjenforening, men også dette må høre til unntakstilfellene. Hensynet til innvandringskontroll vil veie tungt og betydningen av dette hensynet vil nødvendigvis variere etter omstendighetene. Statene er også tilkjent en skjønnsmargin til selv å avgjøre hvorvidt forpliktelsene etter EMK artikkel 8 er ivarettatt.

Dommen representerer ett av få eksempler på at EMD har konkludert med at nektet familiegjenforening kan være konvensjonsstridig.

EMD har senere vist til Tuquabo-Tekle i kun et fåtall saker om familiegjenforening. Avgjørelsene viser at det skal svært mye til før avslag på familiegjenforening er i strid med EMK artikkel 8, selv når det er tale om gjenforening med barn som er blitt igjen i hjemlandet. Det er i lys av dette grunn til å anta at Tuquabo-Tekle-dommen har begrenset verdi som generell retningslinje. Den statlige suverenitetsutøvelsen står sterkt i disse sakene. Praksis gir likevel trolig uttrykk for at staten må ha unntakshjemler som fanger opp sterkt urimelige utslag av vilkårene, i hvert fall når det søkes om familiegjenforening med barn som er blitt igjen i hjemlandet.

I to dommer mot Frankrike avsagt 10. juli 2014, Mugenzi og Tanda-Muzinga mot Frankrike, konkluderte EMD – under henvisning til blant annet Tuquabo-Tekle – med at prosedyrene for behandling av søknader om familiegjenforening med barn ikke var i samsvar med de prosessuelle krav til effektivitet, hurtighet og fleksibilitet som kan innfortolkes i retten til familieliv i EMK artikkel 8.

Avgjørelsene av 10. juli 2014 gir uttrykk for at behandling av søknader om familiegjenforening, i hvert fall der referansepersonen har status som konvensjonsflyktning, må være i samsvar med prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Domstolen uttalte blant annet (Tanda-Muzinga avsnitt 75 flg.) at retten til familiegjenforening er fundamental for personer som har flyktet fra forfølgelse, da dette sikrer at flyktninger gjenoppretter et normalt liv. Videre uttalte EMD at innvilget flyktningstatus bekrefter sårbarhet.

Domstolen bemerket i denne sammenheng at det er en internasjonal og europeisk konsensus om nødvendigheten av mer fordelaktige familiegjenforeningsprosedyrer for flyktninger enn andre utlendinger. Selv om dette i seg selv ikke innebærer en skranke mot vilkår for familiegjenforening for flyktninger, kan det påvirke forholdsmessighetsvurderingen og statenes skjønnsmargin. Avgjørelsene gjaldt bare saksbehandlingen, og berørte ikke spørsmålet om statenes adgang til å stille vilkår for familiegjenforening for flyktninger. Det er ikke grunnlag for å anta at uttalelsene rekker lenger enn hva som allerede følger av internrettslige regler om saksbehandling i forvaltningen.

Retten til familieliv er også beskyttet av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17. Det er ikke holdepunkter for å anta at denne rettigheten inneholder folkerettslige forpliktelser som går utover de som følger av EMK artikkel 8.

Diskrimineringsforbudet

Norge er bundet av en rekke internasjonale konvensjoner som forplikter statene til å sikre ikke-diskriminering. Et fellestrekk ved konvensjonene er at saklig forskjellsbehandling, der midlene som benyttes for å oppnå et legitimt formål står i forhold til målet, ikke rammes av forbudet mot diskriminering (saklighets- og proporsjonalitetskrav).

FNs barnekonvensjon

Barnekonvensjonen artikkel 9 fastsetter at statene skal sikre at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når atskillelsen er nødvendig av hensyn til barnets beste. Artikkelen fastslår videre at statene skal respektere den rett et barn som er atskilt fra en eller begge foreldre har til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig, med mindre dette er i strid med barnets beste.

Artikkel 9 må på dette området ses i sammenheng med artikkel 10 nr. 1, som fastslår at søknader fra et barn eller dets foreldre «om å reise inn i eller ut av en parts territorium med henblikk på familiegjenforening, må behandles av partene på en positiv, human og rask måte».

Artikkel 10 stiller krav til behandlingen av en søknad om familiegjenforening, men utover den meget generelle referansen til at søknader skal behandles på en «positiv» måte, inneholder bestemmelsen ingen føringer når det gjelder de materielle krav som må være oppfylt for at familiegjenforening kan finne sted. Det klare utgangspunktet er at barnekonvensjonen ikke er til hinder for at statene stiller vilkår knyttet til bl.a. oppholdsgrunnlag og forsørgelsessevne for at familiegjenforening kan innvilges.

Barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at «ved alle handlinger som berører barn, [...] skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».

4.1.1.4 ANDRE LANDS RETT OG EU

Dansk rett

Dansk rett har en rekke generelle vilkår («supplerende betingelser») for familieinnvandring for ektefeller og samboere, blant annet 24-årskrav, tilknytningskrav og krav om økonomisk garanti, med unntak dersom referansepersonen er flyktning som fortsatt risikerer forfølgelse i hjemlandet, og partene heller ikke kan bo sammen i for eksempel søkerens hjemland.

For én beskyttelseskategori stilles det imidlertid krav om karantenetid for familieinnvandring. Dette gjelder når referansepersonen har «midlertidig beskyttelsesstatus». Karantenetiden var tidligere ett år, men ble hevet til tre år fra 5. februar 2016, som et innstramningstiltak for å møte den økte asyltilstrømmingen.

Svensk rett

Sverige har generelt hatt mer liberale regler for familieinnvandring enn Norge. Det stilles ikke vilkår om underholdskrav eller lignende for flyktninger som ønsker å få familien til Sverige, heller ikke når søknaden fremmes lang tid etter at flyktningen fikk asyl. I forbindelse med de økte asylkomstene høsten 2015 annonserte imidlertid den svenske regjeringen innstramninger i regelverket 24. november 2015. Regjeringen sendte innstrammingsforslag på høring 11. februar 2016. Innstramningene skal ifølge forslaget skje i form av en midlertidig lov som skal vare i tre år fra 31. mai 2016. Etter tre år er det meningen at den ordinære svenske utlendingsloven skal komme til anvendelse igjen.

- Det innføres et 21-årskrav for familieinnvandring med ektefelle/samboer. Dette skal gjelde for alle flyktninger som får asyl under den midlertidige treårsloven, og kravet gjelder så lenge loven er i kraft.
- Referansepersoner som har fått subsidiær beskyttelse (tilsvarende den norske utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b) under den midlertidige treårsloven, skal ikke ha rett til å få familien til Sverige.
- Det innføres – i tre år – underholdskrav for flyktninger dersom søknad om familieinnvandring fremmes senere enn tre måneder etter at flyktningen fikk asyl i Sverige.

4.1.1.5 EU-DIREKTIVET OM RETTEN TIL FAMILIE-INNVANDRING FOR TREDJELANDSBORGERE UTENFOR RAMMEN AV EØS-AVTALEN

I direktiv 2003/86 EC (av 22. september 2003) er det fastsatt minimumsstandarder for hvilke rettighetsbestemmelser EU-landene må operere med i de tilfeller hvor både søkeren og referansepersonen er tredjelandsborgere. Direktivet er ikke forpliktende for Norge.

Direktivet gjelder ikke dersom referansepersonen har fått subsidiær beskyttelse eller opphold under en ordning med midlertidig beskyttelse.

Direktivet fastsetter at ektefelle og barn til en tredjelandsborger som selv har en oppholdstillatelse av minst ett års varighet, eller som er flyktning, som hovedregel skal ha rett til oppholdstillatelse.

Statene kan stille vilkår om at søkeren er sikret underhold og bolig for inntil ett år, og det kan stilles vilkår om at søkeren og/eller referansepersonen oppfyller integreringsforutsetninger i samsvar med nasjonal lovgivning. Medlemsstatene kan også kreve at referansepersonen har hatt opphold i riket i en fastsatt periode som ikke må overstige to år, før familie-gjenforening kan finne sted.

Hvis referansepersonen er anerkjent som konvensjonsflyktning, kan det ikke stilles krav om at søkeren oppfyller integreringsforutsetninger før søknaden innvilges, og det kan heller ikke stilles krav om karantenetid. Krav om sikret underhold og bolig kan bare stilles dersom søknaden om opphold ikke er innlevert innen tre måneder etter at referansepersonen ble anerkjent som flyktning.

Oppholdstillatelse kan i henhold til direktivet nektes dersom avslaget kan begrunnes i «public policy, public security or public health».

4.1.1.6 DEPARTEMENTETS VURDERING

Bakgrunn

Det vises til i proposisjonen at adgangen til familieinnvandring er av stor velferdsmessig betydning for flyktninger og at adgangen derfor bør videreføres. Samtidig gjør stor tilstrømming av asylsøkere det nødvendig å vurdere om reglene i dag rekker for vidt.

På samme måte som asylinnvandringen skaper familieinnvandringen store utfordringer for hele mottaks- og integreringsapparatet.

Å stille krav til integrering og selvforsørgelse er svært viktig for at innvandringen skal kunne være bærekraftig også i en situasjon med svært høy tilstrømming av asylsøkere. Dette må for øvrig ses i sammenheng med at Norge bidrar aktivt for å avhjelpe den akutte flyktningssituasjonen gjennom hjelp i nærområdene, blant annet gjennom bistand, mottak av kvoteflyktninger og relokalisering.

Ønsket om å føre en bærekraftig innvandringspolitikk var også bakgrunnen for at departementet har instruert UDI om å tilbakekalle flyktningstatus og oppholdstillatelse dersom beskyttelsesbehovet er bortfalt (instruks GI-04/2016). Hvis situasjonen i hjemlandet har bedret seg såpass mye at flyktningen ikke lenger har et beskyttelsesbehov, skal utgangspunktet være at vedkommende skal returnere til hjemlandet.

En konsekvens av instruksjonen er at oppholdet i Norge frem til innvilgelse av permanent oppholdstillatelse får en mer midlertidig karakter; det er i hele denne perioden en mulighet for at flyktningen må returnere til hjemlandet. Når referansepersonen på denne måten får en løsere tilknytning til Norge den første tiden, bør dette også få konsekvenser for regelverket om familiegjening. Det er ikke nærliggende at familiemedlemmene skal få rett til å komme til Norge med en gang under disse forutsetningene.

Omfanget av sekundærinnvandring av familiemedlemmer

I proposisjonen vises antallet personer som har fått opphold etter søknad om beskyttelse (asyl), fordelt på vedtaksår og antall innvilgede familieinnvandringstillatelser disse har vært referanseperson til i perioden 2004 til 2015.

UDI har foretatt en analyse av det forventede omfang av sekundærinnvandring av familiemedlemmer til personer som har fått beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag i Norge fra 2004 til 2015 de første 11 årene etter innvilgelse. Se nærmere beskrivelse av metoden i proposisjonen punkt 7.1.6.2.

Analysen viser at hver person som i perioden 2004–2015 fikk opphold etter søknad om beskyttelse (enten på humanitært grunnlag eller beskyttelse) anslagsvis vil medføre 0,6 familieinnvandringstillatelser i løpet av de første 11 årene etter vedtak. For overføringsflyktninger er antallet 0,2 familieinnvandringstillatelser (dette har sammenheng med at disse i stor grad kommer som hele familier til Norge).

Analysen viser klare forskjeller i faktisk og forventet familieinnvandring for de ulike landene.

I proposisjonen omtales personer fra Somalia, Afghanistan, Irak, Eritrea og Syria.

Det har vist seg utfordrende å fremskaffe tilstrekkelig gode tall for gruppen enslige mindreårige asylsøkere.

Vurdering av forslagene

Regjeringen foreslår i proposisjonen å innføre begrensninger i regelverket om familieinnvandring. I dag stilles det få vilkår for familiegjening for flyktninger i Norge, men det gjelder blant annet underholds krav ved søknad om familieetablering og

ved søknad om familiegjening fremsatt senere enn etter ett år etter at vedkommende fikk opphold i Norge.

Verken flyktningkonvensjonen eller EMK har eksplisitte bestemmelser om familieinnvandring. Det klare folkerettslige utgangspunktet er at den statlige suvereniteten står sterkt i disse sakene. Bare helt unntaksvis vil statens menneskerettsforpliktelser innebære begrensninger i hvilke vilkår som kan settes for immigrasjon i form av familiegjening. Avgjørende for vurderingen vil være om statene kan sies å ha foretatt en rimelig avveining mellom hensynet til individet og de samfunnsmessige hensynene. Hvorvidt familielivet kan utøves i et annet land vil være et relevant hensyn ved vurderingen. Dette må veies mot samfunnets behov for innvandringskontroll. I henhold til EMDs praksis vil dette bli vurdert i lys av rettsutviklingen og samfunnsutviklingen for øvrig. Statene har en vid skjønnsmargin.

Europa befinner seg i en situasjon med svært høye ankomster av flyktninger, asylsøkere og innvandrere. Selv om tilstrømmingen til Norge i begynnelsen av 2016 har vist en markant nedgang fra 2015, viser ankomsttallene sørover i Europa at tilstrømmingen fortsatt er høy, og at det må forventes å komme mange, også til Norge, etter hvert som sommeren nærmer seg. Flere europeiske land har innført innstramningstiltak.

Både rettsutviklingen og samfunnsutviklingen tilsier at vurderingen av hvilke vilkår som vil være forenlige med menneskerettslige forpliktelser, vil være annerledes i dag enn hva den har vært tidligere.

Departementet foreslår å stille vilkår for familiegjening for flyktninger. Formålet med vilkårene er å sikre at det norske velferdssystemet og mottaksapparatet ikke belastes mer enn det som er bærekraftig, som følge av høye asylankomster med påfølgende høy familieinnvandring.

Vilkårene som foreslås, er å innføre underholds krav og et krav om tre års arbeid eller utdanning i Norge for flyktninger. Underholds kravet skal sikre at familien er selvforsørget, og treårs kravet skal sikre at flyktningen har en viss tilknytning til Norge gjennom botid og deltakelse på arbeidsmarkedet, og at han eller hun er integrert i det norske samfunnet når familien kommer. Dette vil også gi familiemedlemmene et bedre utgangspunkt for deres integreringsprosess. Vilkårene er nødvendig gjort av dagens uforutsigbare flyktningssituasjon, og foreslås å gjelde tidsbegrenset til og med 31. desember 2019, dvs. cirka tre års varighet. Ved utløpet av virkeperioden må regjeringen vurdere hvilke regler som skal gjelde i lys av situasjonen på dette tidspunktet. Departementet nevner at denne type midlertidig lovgivning også er foreslått i Sverige og innført i Tyskland, selv om tiltakene

i disse landene har et annet innhold og til dels en annen varighet.

Departementet merker seg at flere høringsinstanser trekker frem at forslagene vil få negative effekter for integreringen. Departementet ser at tiltaket både kan få positive og negative konsekvenser i denne henseende. I en situasjon som den nåværende, hvor ankomsttallene nødvendiggjør høye krav til selvforørgelse og samfunnsdeltakelse, finner departementet imidlertid å legge avgjørende vekt på de sidene som fremtvinger slik aktivitet, selv om det er en kjensgjerning at tiltakene samtidig kan innebære en belastning på referansepersonen som kan virke negativt inn på vedkommendes integrering. En undersøkelse fra 2010 (Bratsberg og Raaum: «Effekter av krav om forsørgelsesevne ved familiegjenforening», Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, Rapport 4/2010) konkluderer med at underholdskravet medførte høyere sysselsetting, økt arbeidsinntekt og mindre avhengighet av sosialhjelp blant gifte innvandrere med opphold på humanitært grunnlag uten ektefelle i Norge (tilsvarer i dag flyktninger som får beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b).

Flere høringsinstanser viser til at vilkårene i praksis vil ta lang tid å oppfylle. Departementet ser at høringsforslagets krav om fire års arbeid eller utdanning kan være krevende for de som må oppfylle det, og har valgt å redusere det til tre år. Forslaget om underholdskravet foreslås videreført uendret. Begge forslagene er imidlertid, som nevnt, foreslått gjort midlertidige med en varighet på ca. tre år (til og med 31. desember 2019).

Å oppfylle underholdskravet og vilkåret om tre års arbeid/utdanning vil trolig ta minst tre–fire år fra flyktningen ankommer Norge. Mange vil trolig også trenge lengre tid på å oppfylle vilkårene. For de fleste nyankomne flyktninger (og for alle som kommer senere enn 31. desember 2016) vil de midlertidige bestemmelsene derfor i praksis innebære en karantenetid så lenge de består, på lik linje med det svenske forslaget om karantenetid for personer med subsidiær beskyttelse. Det kan hevdes at vilkårene da mister sin virkning som incentiv til å ta arbeid eller utdanning, og at flyktningene og deres familier heller vil vente ut perioden til loven oppheves og det ikke lenger stilles vilkår. Departementet mener imidlertid at det også i fremtiden bør stilles visse vilkår om arbeid, utdanning eller selvforørgelse.

Departementet vil i forskrift fastsette unntaksbestemmelser for å unngå sterkt urimelige utslag av bestemmelsene. Departementet ser at forslaget fortsatt er strengt i en europeisk sammenheng. Etter en helhetlig vurdering mener departementet at forslaget er i tråd med EMK. EMDs praksis gir ikke holdpunkter for at staten er forhindret fra å iverksette

slike tiltak så fremt det gis mulighet for unntak i særlige tilfeller.

Som flere høringsinstanser påpeker, vil forslaget trolig medføre at flere familier søker asyl samlet, fremfor at familiemedlemmene søker om familiegjenforening. Departementet antar likevel at forslagene vil føre til en nedgang i ankomsttallene, og at de dermed vil være effektive.

Når familien søker asyl samlet på grensen, mener departementet at vilkårene ikke bør komme til anvendelse. Det bør også vurderes unntak dersom flyktningen og familiemedlemmene søker om asyl/familiegjenforening i Norge med kort tids mellomrom (selv om ikke alle familiemedlemmene har et beskyttelsesbehov). Departementet vil vurdere dette nærmere i forbindelse med utarbeidelsen av forskriftsbestemmelser.

Departementet fastholder forslaget om at vilkårene både skal gjelde for konvensjonsflyktninger og for personer med subsidiær beskyttelse. Departementet har som utgangspunkt at Norge ikke har mer omfattende forpliktelser til å gi familiegjenforening til konvensjonsflyktninger enn til personer som får beskyttelse på annet grunnlag.

Departementet mener hensynet til likebehandling taler for at konvensjonsflyktninger og personer med subsidiær beskyttelse skal ha samme rett til familieinnvandring.

Videre vil innstramningen bli mer effektiv dersom både konvensjonsflyktninger og personer med subsidiær beskyttelse omfattes.

Dersom man likebehandler gruppene, unngår man også at regelverket blir unødig komplisert.

Nærmere om kravet til sikret underhold

Regjeringen foreslår å innføre underholdskrav for referansepersoner med beskyttelse i Norge, som en midlertidig ordning frem til og med 31. desember 2019. Forslaget medfører ingen lovendringer, men forelegges Stortinget siden det er et prinsippsspørsmål. Underholdskravet for personer med beskyttelse vil ta utgangspunkt i det til enhver tid gjeldende underholdskrav, jf. utlendingsforskriften §§ 10-8 til 10-11.

Departementet vil vurdere hvilke tillempninger som er nødvendig å gjøre i underholdskravet når det også skal gjelde for flyktninger, i forbindelse med forskriftsarbeidet. Det nevnes at det etter gjeldende rett gjøres unntak fra underholdskravet når referansepersonen er under 18 år og når søkeren er barn under 15 år uten omsorgspersoner i hjemlandet.

Nærmere om kravet om tre års arbeid eller utdanning i Norge

Departementet foreslår å innføre, som en midlertidig ordning til og med 31. desember 2019, et krav

om tre års arbeid eller utdanning i Norge for referansepersoner, for å få familiegjenforening. Kravet foreslås innført i en ny bestemmelse i utlendingsloven § 41 c. Formålet med treårskravet – begrensning av ankomsten av asylsøkere og stimulering til arbeid og utdanning – er tilnærmet likt formålet med fireårskravet i gjeldende § 40 a, og departementet anser derfor at målgruppen bør avgrenses på samme måte, jf. Ot.prp. nr. 26 (2008–2009) punkt 7.1.

Treårskravet skal, i likhet med fireårskravet, bare gjelde når søkeren er ektefelle eller samboer, og ikke når søkeren er barn. Det følger av dette at kravet heller ikke vil gjelde for referansepersoner som er barn og som skal få foreldre eller søsken til Norge, jf. utlendingsloven § 43.

Innholdsmessig vil kravet bygge på det gjeldende fireårskravet i § 40 a, jf. utlendingsforskriften § 9-1. Også for treårskravet åpnes det for å gjøre unntak dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det. Departementet anser at det ikke vil være i strid med menneskerettighetene å oppstille en hovedregel om tre års arbeid eller utdanning selv om partene ikke kan utøve familielivet i et annet land. Departementet vil vurdere nærmere i hvilke tilfeller det er nødvendig å gjøre unntak i forbindelse med forskriftsarbeidet.

4.1.1.7 FORHOLDET TIL MENNESKERETTIGHETENE

Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8

Den europeiske menneskerettskonvensjon er drøftet i proposisjonen i punkt 7.1.3 og 7.1.6. Det vises til disse fremstillingene.

Diskrimineringsforbudet

Større adgang til familiegjenforening for visse grupper innvandrere enn for andre

Innledning

Spørsmålet er om det er i strid med noen av diskrimineringsforbudene å gi noen innvandrere større adgang til familiegjenforening enn andre innvandrere. Departementet vurderer dette med utgangspunkt i EMK artikkel 14 og Grunnloven § 98. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26 vil ikke bli vurdert særskilt, da bestemmelsen ikke vil føre til andre konklusjoner enn de som følger av EMK.

EMK artikkel 14

Av bestemmelsens ordlyd og praksis følger det at flere vilkår må være oppfylt for å konstatere brudd på artikkel 14.

EMDs dom Hode og Abdi mot Storbritannia er relevant for vurderingen av om de to lovforslagene vil være usaklige eller uproporsjonale.

Etter departementets syn uttaler domstolen også nokså klart at det kan være saklig å positivt særbehandle noen grupper innvandrere fordi staten ønsker å gi dem incentiver for å innvandre til riket (avsnitt 53). Tilsvarende, av dommen Abdulaziz, Cabeles og Balkandali mot Storbritannia (avsnitt 84 og 85) følger det at det kan være saklig å gi fordeler til innvandrere fra visse land fordi staten har tette bånd til disse landene.

Etter departementets syn vil statene ha en nokså vid skjønnsmargin når det gjelder vurderingen av hvilke grupper innvandrere det er saklig å gi slike incentiver, i hvilken grad incentivet er nødvendig for å oppnå formålet med å tiltrekke seg innvandrere fra den aktuelle gruppen og om det er forholdsmessig overfor innvandrere som ikke får slike fordeler, jf. Hode og Abdi mot Storbritannia (avsnitt 52). At statene har en nokså vid skjønnsmargin på dette området, støttes også av utgangspunktet oppstilt i EMD-praksis om at det er opp til statene selv å kontrollere hvem som kan slippe inn på deres territorium og ta opphold der, jf. Abdulaziz, Cabeles og Balkandali mot Storbritannia (avsnitt 67) og Mugenzi mot Frankrike 10. juli 2014 (nr. 52701/09) (avsnitt 43).

Etter departementets syn vil det være saklig å positivt særbehandle innvandrere som får opphold i forbindelse med arbeid i form av enklere tilgang til familiegjenforening, fordi Norge ønsker å tiltrekke seg denne typen innvandrere. Det er ikke fri innvandring til Norge, men gjennom utlendingsloven og utlendingsforskriften kapittel 6 har norske myndigheter kommet til at visse former for arbeidsinnvandring er ønskelig. For å tiltrekke seg disse innvandrerne er det etter departementets syn nødvendig å gi dem en nokså gunstig tilgang til familieetablering og -gjenforening. Hvis ikke vil de velge land med mer gunstige familieinnvandringsregler enn Norge som arbeidssted.

Forskjellsbehandlingen er også forholdsmessig. Det at personer som er innvilget beskyttelse i Norge ikke kan utøve familieliv i hjemlandet, kunne tale for at det lettere vil være uproporsjonalt å gi dem dårligere tilgang til familieinnvandring enn andre innvandrergupper. Samtidig vil personer som har fått beskyttelse og de andre gruppene treårskravet skal gjelde for, kunne søke om arbeidstillatelse fra riket, jf. utlendingsloven § 56 femte ledd, jf. utlendingsforskriften § 10-1 første og annet ledd. De som oppfyller vilkårene for slik tillatelse vil dermed få adgang til familiegjenforening på lik linje med arbeidsinnvandrerne. Under slike omstendigheter kan departementet ikke se at forslaget om tilknytningskrav vil være uproporsjonalt. Departementet kan etter dette ikke se at forslaget vil være i strid med EMK artikkel 14 sett i sammenheng med artikkel 8.

Grunnloven § 98

Det er lagt til grunn at treårskravet ikke vil innebære usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling etter EMK artikkel 14, jf. artikkel 8. Av samme grunner vil treårskravet heller ikke være usaklig eller uproporsjonalt etter Grunnloven § 98. Etter departementets syn er altså treårskravet i overensstemmelse med Grunnloven § 98.

Er underholdskravet og treårskravet indirekte diskriminering av sårbare grupper?

Innledning

Spørsmålet er om underholdskravet og treårskravet kan føre til indirekte diskriminering i strid med FNs kvinnekongresskonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon eller FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (FNs kvinnekongresskonvensjon)

FNs kvinnekongresskonvensjon gir forbud mot diskriminering av kvinner, jf. artikkel 1, jf. artikkel 2.

Flere høringsinstanser, deriblant Bufdir, IMDi og Likestillings- og diskrimineringsombudet, har uttalt at innføring av et underholdskrav og et krav om fire års arbeid eller utdanning kan føre til at det blir vanskeligere for kvinner å få familiegjenforening enn menn. Flere peker også på at kvinner som er kommet som flyktninger, og spesielt enslige kvinner med mindreårige barn, er en særlig sårbar gruppe. Flere høringsinstanser mener disse forholdene vil kunne utgjøre indirekte diskriminering overfor kvinner i strid med blant annet FNs kvinnekongresskonvensjon.

Departementet viser til at formålet med underholdskravet er å unngå at søkerne må forsørgeres av det offentlige. Etter departementets syn er det et saklig formål etter FNs kvinnekongresskonvensjon. Departementet mener videre at et underholdskrav som gjelder både kvinner og menn er nødvendig for å oppnå dette formålet. Hensynet til å unngå at søkeren må forsørgeres av det offentlige gjelder uavhengig av om referansepersonen er kvinne eller mann. Nivået på underholdskravet må dertil anses som et minimum for å kunne forsørge referansepersonen selv og et annet familiemedlem i Norge.

Formålet med treårskravet er å sikre at den som har fått beskyttelse i Norge, har en viss tilknytning til Norge gjennom botid og deltakelse på arbeidsmarkedet, og at vedkommende er integrert i det norske samfunnet når familien kommer. Også dette er etter

departementets syn et saklig formål, og det er nødvendig at bestemmelsen gjelder overfor både kvinner og menn for at formålet skal oppnås.

Gjeldende regler om underholdskravet tar også hensyn til at kvinner ofte har lavere deltakelse på arbeidsmarkedet enn menn på grunn av omsorgsansvar for barn. Fravær fra arbeidsliv etter fødsel vil antagelig sjelden være aktuelt for kvinner i målgruppen for forslaget her, dvs. kvinner som har søkt asyl i Norge alene eller med barn, og som ønsker å få sin ektefelle og/eller øvrige barn hit etter reglene om familiegjenforening. Likevel nevnes det at ved beregningen av om underholdskravet er oppfylt, kan blant annet svangerskapspenge og foreldrepenger regnes med, jf. utlendingsforskriften § 10-8 første ledd bokstav b. Videre regnes omsorgsansvar for barn en periode etter fødsel som arbeid ved beregningen av om kravet til fire års arbeid eller utdanning er oppfylt, såfremt referansepersonen har opptjent rett til foreldrepenger, jf. utlendingsforskriften § 9-1 annet ledd bokstav h. Departementet vil i forbindelse med forskriftsreguleringen vurdere behovet for eventuelle nødvendige tilpasninger i regelverket når underholdskravet og krav om tre års arbeid eller utdanning nå også skal gjelde for flyktninger mv.

Departementet mener etter dette at verken underholdskravet eller kravet om tre års arbeid eller studier virker indirekte diskriminerende overfor kvinner i strid med FNs kvinnekongresskonvensjon.

FNs internasjonale konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (FNs rasediskrimineringskonvensjon)

Likestillings- og diskrimineringsombudet etter spør en vurdering av tiltakene i lys av FNs rasediskrimineringskonvensjon.

Spørsmålet må være om kravene vil innebære indirekte diskriminering. Etter departementets syn kan det ikke slås fast at noen grupper innvandrere rammes hardere enn andre grupper innvandrere av kravene, grunnet førstnevnte gruppes rase, hudfarge, avstamning eller nasjonale eller etniske opprinnelse.

Under enhver omstendighet ivaretar formålet med underholdskravet og treårskravet etter departementets syn legitime formål etter FNs rasediskrimineringskonvensjon. Det er også nødvendig at kravene gjelder uavhengig av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse for at formålene skal oppnås. Departementet kan heller ikke se at noen grupper innvandrere vil rammes uforholdsmessig hardt. Departementet mener etter dette at verken underholdskravet eller kravet om tre års arbeid eller studier utgjør indirekte diskriminering i strid med FNs rasediskrimineringskonvensjon.

FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Norge har signert og ratifisert FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. Konvensjonen er ikke gjort til norsk lov. Konvensjonen forbyr diskriminering av mennesker med funksjonsnedsettelse, jf. artikkel 4, jf. artikkel 2.

Flere høringsinstanser, deriblant Likestillings- og diskrimineringsombudet, mener det vil være særlig vanskelig for personer med nedsatt funksjonsevne å oppfylle underholdskravet og kravet om fire års arbeid eller utdanning. Likestillings- og diskrimineringsombudet etterspør en vurdering av tiltakene i lys av CRPD.

Departementet viser til at uføretrygd teller som inntekt ved beregningen av om dagens underholdskrav er oppfylt, jf. utlendingsforskriften § 10-8 første ledd bokstav c. Slik bør det etter departementets syn også være når underholdskravet nå også skal gjelde for personer som får beskyttelse i Norge. Kravet til framtidig inntekt må også anses å være sikret når referansepersonen mottar alderspensjon eller uførepensjon som til sammen minst svarer til fullt minste pensjonsnivå med høy sats etter folketrygdloven kapittel 19, sml. tilsvarende unntak fra dagens underholdskrav i utlendingsforskriften § 10-8 annet ledd.

Departementet vil i forbindelse med forskriftsreguleringen vurdere eventuelle nødvendige tilpasninger i regelverket for å sikre at vilkårene ikke kommer i strid med CRPD.

4.1.1.8 BARNEKONVENSJONEN

Det vises til fremstillingen av FNs barnekonvensjon i punkt 7.1.3 ovenfor. Som nevnt der, slår barnekonvensjonen artikkel 3 fast at «ved alle handlinger som berører barn, [] skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Enkelte høringsinstanser har påpekt at dette også gjelder i forbindelse med lovgivning, og at de foreslåtte lovendringene må vurderes opp mot hensynet til barnets beste. Departementet viser i den forbindelse til at bestemmelsens krav om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, ikke innebærer at det skal være det eneste eller det avgjørende hensynet. Departementet viser til de samfunnsøkonomiske hensyn som ligger til grunn for forslagene, og finner det klart at barnekonvensjonen artikkel 3 ikke er til hinder for at det gis generelle regler som foreslått.

Hensynet til barnets beste vil også måtte inngå i vurderingen av konkrete søknader om familiegjenforening.

4.1.2 Tilknytningskrav for rett til familieinnvandring

4.1.2.1 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

Departementet foreslo i høringsnotatet punkt 7.6.4 at en søknad om familieetablering og familiegjenforening bør kunne avslås dersom referansepersonen ikke har permanent oppholdstillatelse i Norge og familieinnvandring er mulig i et land familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Det ble foreslått en ny bestemmelse i utlendingsloven § 51 nytt tredje ledd om dette.

4.1.2.2 GJELDENE RETT. KONSTITUSJONELLE OG FOLKERETTLIGE FORPLIKTELSE

I dag stilles ikke tilknytningskrav for rett til familieinnvandring. Når det gjelder de generelle konstitusjonelle og folkerettslige rammene ved regulering av rett til familieinnvandring, viser departementet til punkt 7.1.3 i proposisjonen.

4.1.2.3 ANDRE LANDS RETT OG EU

Sverige har ikke noe tilknytningskrav for rett til familieinnvandring.

Danmark opererer med tilknytningskrav for familieetablering og familiegjenforening.

Det andre landet familien kan henvises til å utøve familieliv i kan både være referansepersonens hjemland, søkerens hjemland om det er et annet enn referansepersonens hjemland og et tredjeland hvor søkeren har oppholdstillatelse.

Det danske tilknytningskravet gjelder i utgangspunktet alle som søker om å få sin ektefelle eller samboer til Danmark, også danske statsborgere. Kravet likevel ikke for personer som har hatt dansk statsborgerskap i 26 år. Det følger videre av lovens forarbeider at unntaket for «særlige grunde» normalt vil komme til anvendelse der utlendingen har hatt 26 års lovlig opphold i Danmark. Unntaket for «særlige grunde» vil normalt også gjelde der referansepersonen er flyktning eller har subsidiær beskyttelse og fortsatt risikerer forfølgelse i hjemlandet. Dette gjelder likevel ikke der ektefellene kan utøve familieliv i et tredjeland hvor søkeren har oppholdstillatelse. Tilknytningskravet gjelder for øvrig ikke dersom referansepersonen i Danmark er mindreårig.

I Rådskonklusjon 2003/86/EF om rett til familiegjenforening oppstilles det ingen tilknytningskrav for rett til familiegjenforening. Utgangspunktet etter direktivet er at krav om sikret underhold, bolig og forsikring bare kan stilles overfor konvensjonsflyktninger dersom søknaden om opphold ikke er innlevert innen tre måneder etter at referansepersonen ble anerkjent som flyktning. Etter artikkel 12 nr. 1 annet ledd kan slike vilkår likevel stilles overfor konvensjonsflyktninger også før tre måneder er gått dersom

familiegjenforening «is possible in a third country with which the sponsor and/or family member has special links». Se nærmere omtale i proposisjonen.

4.1.2.4 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet fastholder synspunktet om at det bør gjøres unntak fra retten til familieinnvandring med en referanseperson som har fått beskyttelse i Norge, dersom referansepersonen ennå ikke har fått permanent oppholdstillatelse og familielivet trygt kan utøves i et tredjeland som partene samlet sett har sterkere tilknytning til enn Norge.

Tilknytningskravet bør gjelde både når referansepersonen har oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven ny § 28 a, subsidiær beskyttelse etter ny § 28 b, oppholdstillatelse som overføringsflyktning etter § 35 tredje ledd, eller kollektiv beskyttelse i en massefluksituasjon etter § 34.

Departementet foreslår imidlertid ikke at det skal gjelde et tilknytningskrav når referansepersonen har oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utlendingsloven § 38.

Tilknytningskravet bør heller ikke gjelde der referansepersonen selv har fått oppholdstillatelse som familiemedlem.

Departementet foreslår videre at det skal gjøres unntak fra tilknytningskravet for arbeidsinnvandrere med tillatelser som kan danne grunnlag for oppholdstillatelse til familiemedlemmer.

Departementet vil vurdere om det er behov for ytterligere unntak fra tilknytningskravet i forskrift, jf. forslaget om hjemmel for slik forskriftsregulering i § 51 fjerde ledd. Tilknytningskravet bør for eksempel ikke gjelde når søkeren er et barn under 15 år uten omsorgspersoner i hjemlandet (eller annet land barnet befinner seg i), sml. utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav e. Derimot vil tilknytningskravet gjelde for familier hvor ett eller flere barn er i Norge i følge med den ene av foreldrene, mens den andre forelderen, eventuelt også andre felles barn, søker om familiegjenforening.

Det er bare aktuelt å henvise til at familielivet kan utøves i et trygt tredjeland dersom familien kan ta opphold der uten å risikere overgrep som ville gitt rett til beskyttelse i Norge og uten å komme i en situasjon som ville kvalifisert for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Hva som ellers skal være avgjørende for om det faktisk skal henvises til muligheten for å utøve familielivet i det aktuelle landet som partene har tilknytning til, må vurderes ut fra de samlede konkrete omstendigheter.

I praksis vil det for øvrig som hovedregel være en forutsetning at alle familiemedlemmene kan oppnå trygg og lovlig innreise, og at de kan oppnå formell oppholdstillatelse i det aktuelle tredjelandet. Bare

helt unntaksvis kan det tenkes å være tilstrekkelig at familien faktisk kan utøve familieliv i landet, uten formell oppholdstillatelse. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan finnes situasjoner hvor også familier uten formell oppholdstillatelse vil bli behandlet likt som innvandrere med oppholdstillatelse.

Det er ikke en nødvendig forutsetning for å henvise referansepersonen til å utøve familieliv i søkerens hjemland eller et eventuelt annet tredjeland at søkeren oppholder seg i det aktuelle landet.

Når forvaltningen skal vurdere om familien samlet sett har sterkere tilknytning til et tredjeland enn til Norge, vil flere forhold være relevante. Det må blant annet legges vekt på familiens kulturelle, familiemessige og utdannelses- og arbeidsmessige tilknytning til Norge sammenlignet med tilknytningen til det andre landet. Videre må det legges vekt på lengden og karakteren av familiens opphold i Norge sammenlignet med i det andre landet. Disse momentene er ikke uttømmende.

Departementet mener det er klart at forslaget ikke kommer i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser. Departementet fremhever særskilt at tilknytningskravet kun vil gjelde der det er mulig å utøve familielivet i et trygt tredjeland.

Departementet understreker videre at det vil være naturlig at det gis nærmere retningslinjer fra departementet som klarlegger at UDI kun skal bruke ressurser på å vurdere tilknytningskravet i saker hvor det er grunn til å anta at dette kan få avgjørende betydning for sakens utfall.

4.1.3 24-årskrav for familieetablering

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen en lovendring for å bekjempe tvangsekteskap. Forslaget skal beskytte unge personer mot ekteskap inngått under tvang, men også under mindre alvorlige grader av press og overtalelse fra pårørende. Det foreslås en ny bestemmelse i utlendingsloven § 41 a, som innfører et 24-årskrav for familieetablering for ektefeller og samboere.

4.1.3.1 BAKGRUNNEN FOR LOVFORSLAGET

I samarbeidsavtalen mellom regjeringspartiene og Venstre og Kristelig Folkeparti fastsettes det at det skal innføres en 24-årsgrense for familieetablering, ut fra at hensikten med endringen er å bekjempe tvangsekteskap og sikre at paret kan forsørge seg selv (punkt F 13).

I henhold til gjeldende rett er aldersgrensen for å få familieinnvandring til Norge som ektefelle eller samboer, 18 år. Et forslag om å heve aldersgrensen til 21 år har tidligere vært fremmet av Utlendingslovutvalget i NOU 2004:20 Ny utlendingslov. Forslaget ble sendt på høring i 2005, men ble ikke gjennomført.

Det vises til Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.6.3.9 om dette.

Høringsnotat om endringer i utlendingsloven (24-årsgrense for familieetablering) ble sendt på alminnelig høring 26. juni 2014, med høringsfrist 1. oktober 2014. Det vises til oversikten over høringsinstanser i punkt 3 ovenfor.

4.1.3.2 INNLEDNING

Ekteskap inngått under ulike grader av press og tvang

Tvangsekteskap forstås her som ekteskap som kan utløse straffansvar etter straffeloven eller som kan kjennes ugyldig etter ekteskapsloven. Dette vil ikke nødvendigvis dekke alle de tilfeller av arrangerte ekteskap hvor det er utøvet et så alvorlig press at det foreligger begrensninger i den enkeltes frihet til selv å velge ektefelle. Det sosiale presset kan oppleves så sterkt at ungdom føler at de ikke har annet valg enn å adlyde foreldrene. Selv om det ikke forekommer direkte trusler, kan det derfor tenkes tilfeller hvor en eller begge parter blir overtalt under slike omstendigheter at det kan stilles spørsmål ved graden av selvstendighet og frihet knyttet til vedkommendes valg.

Det norske samfunn skal ikke tolerere at unge i Norge presses til å inngå ekteskap som de ikke ønsker.

Statistikk og analyser

Det finnes ingen sikre opplysninger om hvor omfattende problematikken knyttet til tvang eller alvorlig press er i praksis. Noe sikkert tallmateriale vil være vanskelig å etablere, særlig fordi det sannsynligvis er store mørketall. Det har imidlertid vært forsøkt gitt en kvalifisert drøftelse av omfanget, se omtalen av rapporten «Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket» fra Institutt for samfunnsforskning i proposisjonen. For å vurdere hvor mange som blir omfattet av et 24-årskrav, pekes det i proposisjonen på at det uansett være interessant å se på ekteskapsmønstre blant unge, se omtale av SSB-publikasjoner i proposisjonen.

Iverksatte tiltak mot tvangsekteskap

Det er i de senere år iverksatt flere tiltak for å bekjempe tvangsekteskap. Videre er det over flere år gitt betydelige beløp til krisetiltak og forebyggende arbeid. Opplæringstiltak, kompetansehevende tiltak og regelverksendringer har også vært omfattende. Se omtale i proposisjonen.

Det er gjennomført tiltak mot tvangsekteskap i utlendingslovgivningen. Blant annet er underholds kravet delvis begrunnet i dette hensynet. Utlendingsloven har videre bestemmelser om at oppholdstillatelse kan nektes dersom referansepersonen på forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse, eller dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot én av partenes vilje (§ 51 annet ledd). Det er også innført en bestemmelse om at den som har giftet seg i utlandet med en person som er bosatt i Norge, som hovedregel ikke skal få oppholdstillatelse før ektefellen har returnert til Norge og har vært til intervju hos utlendingsmyndighetene (§ 56 fjerde ledd). Bestemmelsen tar særlig sikte på å hindre at noen blir presset til å inngå ekteskap mot sin vilje under ferieopphold eller tilsvarende i utlandet.

4.1.3.3 GJELDENE RETT

Aldersgrensen for familieinnvandring for ektefeller fremgår i dag av utlendingsloven § 40 annet ledd første punktum:

«Det er et vilkår for oppholdstillatelse [for ektefeller] at begge parter er over 18 år.»

Tilsvarende aldersgrense gjelder for familieinnvandring for samboere, jf. utlendingsloven § 41 fjerde ledd.

4.1.3.3 GJELDENE RETT

Aldersgrensen for familieinnvandring for ektefeller fremgår i dag av utlendingsloven § 40 annet ledd første punktum:

«Det er et vilkår for oppholdstillatelse [for ektefeller] at begge parter er over 18 år.»

Tilsvarende aldersgrense gjelder for familieinnvandring for samboere, jf. utlendingsloven § 41 fjerde ledd.

4.1.3.4 KONSTITUSJONELLE RAMMER

Grunnloven § 102 ble tilføyd ved grunnlovsvedtak 13. mai 2014. Bestemmelsens første ledd første punktum beskytter retten til respekt for familielivet.

Departementet legger til grunn at retten til respekt for familielivet etter Grunnloven § 102 ikke rekker lenger enn EMK artikkel 8.

Dersom partene har barn sammen, vil det kunne oppstå spørsmål om betydningen av Grunnloven § 104. Etter bestemmelsens annet ledd skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Det gir ikke forrang eller er i seg selv avgjørende, men skal tillegges stor vekt.

Etter Grunnloven § 104 tredje ledd annet punktum, skal «statens myndigheter legge forholdene til rette for barnets utvikling (...) fortrinnsvis i egen familie.» Denne bestemmelsen er ikke utformet etter et bestemt forbilde i menneskerettighetskonvensjonene. Slik bestemmelsen er formulert, tar den etter departementets vurdering mer sikte på å angi en intensjon for myndighetenes arbeid, enn å representere en håndhevbar rettighet for den enkelte.

4.1.3.5 INTERNASJONALE FORPLIKTELSER

Innledning

Enkelte internasjonale konvensjoner Norge har tiltrådt, inneholder bestemmelser som skal sikre retten til å inngå ekteskap, og som også tar sikte på å avskaffe tvangsekteskap. Av størst betydning er FNs kvinnekongresskonvensjon. Her fremgår det blant annet at statene skal ta alle mulige forholdsre-

gler for å avskaffe skikker som ikke sikrer enhver full frihet i valg av ektefelle. Samtidig må slike forholdsregler for å bekjempe tvangsekteskap ikke komme i konflikt med menneskerettslige krav i form av forbud mot diskriminering, retten til å inngå ekteskap og retten til respekt for ens familieliv.

Beskyttelse mot tvangsekteskap

FN-konvensjon om samtykke til ekteskap

Etter konvensjonens artikkel 1 skal ekteskap ikke lovlig kunne inngås med mindre det foreligger et fritt og selvstendig samtykke fra begge parter.

Når det gjelder ekteskapsalder, fastsetter artikkel 2 nr. 1 at medlemsstatene i sin interne lovgivning skal ha en minimumsalder for inngåelse av ekteskap. Unntak fra en slik alder skal likevel kunne gjøres av behørig myndighet dersom det foreligger særlige grunner for det og det er i partenes interesse. I en rekommandasjon angående samtykke til, minimumsalder og registrering av ekteskap, vedtatt av FNs generalforsamling i 1965, er det presisert at den laveste tillatte ekteskapsalder uten dispensasjon som det er adgang til å fastsette i intern lovgivning, er 15 år.

FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Retten til fritt å velge ektefelle og å inngå ekteskap frivillig fremkommer også av FNs kvinnediskrimineringskonvensjon av 18. desember 1979. I konvensjonens artikkel 16 nr. 1 bokstav b slås det fast at kvinner og menn skal ha «den samme retten til fritt å velge ektefelle og å inngå ekteskap bare når det skjer på fritt grunnlag og med fullt samtykke».

Også FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) inneholder et vern mot tvangsekteskap i artikkel 10 nr. 1 annet punktum, som slår fast at «ekteskap må bare inngås med de fremtidige ektefellers frie samtykke».

Både ØSK og kvinnediskrimineringskonvensjonen er inkorporert i menneskerettsloven og innehar dermed en styrket stilling i norsk rett.

Retten til respekt for familielivet

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8

Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950 (EMK) inneholder i artikkel 8 en bestemmelse om rett til respekt for privat- og familielivet.

En stat kan i realiteten foreta en rekke inngrep på området for artikkel 8 uten å krenke folkeretten. Å beskytte personer mot tvangsekteskap vil være et legitimt formål i denne sammenheng («beskytte

andres rettigheter»). Dersom det beskyttende inngrepet fastsettes i lov, vil også kravet til hjemmel være tilfredsstillt. Det konkrete inngrepet må også kunne anses som «nødvendig i et demokratisk samfunn». Det avgjørende her er at staten benytter akseptable virkemidler for å oppnå formålet (forholdsmessighet). Dette er et sammensatt og skjønnspreget tema, hvor det avgjørende langt på vei er hva Menneskerettsdomstolen på et gitt tidspunkt finner samfunnsmessig og menneskerettslig sett rimelig og hensiktsmessig, i lys av rettsutviklingen og samfunnsutviklingen for øvrig.

Selv om EMK først og fremst beskytter mot atskillelse av familier som allerede eksisterer som en enhet, kan det ikke utelukkes at et avslag på en søknad om innreise for det formål å etablere et familieliv mellom voksne, vil kunne innebære et inngrep i konvensjonens forstand. Det gjelder imidlertid ingen universell rett til familieinnvandring, og enda mindre en ubetinget generell rett til å innvandre til et annet land. Hvis familien rettslig og faktisk har mulighet til å bli forent i et annet land, skal det svært mye til for at det å nekte familieinnvandring vil bli ansett som et uforholdsmessig inngrep i familielivet.

Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 17

Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (SP) har en bestemmelse om retten til privat- og familieliv i artikkel 17.

SP antas ikke å gi sterkere vern for retten til familieliv enn EMK. Det vises derfor i proposisjonen til vurderingen av EMK artikkel 8.

FNs barnekonvensjon

Barnekonvensjonen, som er gjennomført med forrang i norsk rett ved menneskerettsloven, fastsetter i artikkel 10 nr. 1 at søknader fra et barn eller dets foreldre «om å reise inn i eller ut av en parts territorium med henblikk på familieforening, behandles av partene på en positiv, human og rask måte. Partene skal dessuten sikre at fremleggelse av en slik søknad ikke vil få negative følger for søkerne og for medlemmene av deres familie».

I artikkel 10 nr. 2 står det:

«hvis foreldrene til et barn bor i forskjellige land, skal barnet ha rett til, unntatt under særlige omstendigheter, å opprettholde regelmessige, personlige forbindelser og direkte kontakt med begge foreldrene. For dette formål og i samsvar med partenes forpliktelse etter artikkel 9 nr. 1 skal partene respektere barnets og dets foreldres rett til å forlate ethvert land, herunder sitt eget, og til å reise inn i sitt eget land. Retten til å forlate ethvert land skal bare være underlagt begrensninger som er fastsatt ved lov og som er nødvendige for å beskytte nasjonal sikkerhet,

offentlig orden (ordre public), offentlig helse eller moral eller andres rettigheter og friheter, og som er forenlige med de øvrige rettigheter som er anerkjent i denne konvensjon.»

Det vises videre til den generelle forpliktelsen i henhold til barnekonvensjonen artikkel 3 om at «barnets beste skal være et grunnleggende hensyn» ved alle handlinger som berører barn.

4.1.3.6 RETTSTILSTANDEN I EU OG ENKELTE ANDRE LAND

Direktiv 2003/86 EC (familiegjenforeningsdirektivet) ble vedtatt 22. september 2003 og fastsetter minimumsstandarder for hvilke rettighetsbestemmelser for familiegjenforening som EU-landene må operere med. Direktivet gjelder bare i tilfeller hvor både søkeren og referansepersonen er tredjelandsborgere. Direktivet er ikke forpliktende for Norge.

Direktivet fastsetter at statene, for å sikre bedre integrering og for å forhindre tvangsekteskap, kan innføre et forhøyet alderskrav på maksimum 21 år for familieinnvandring for ektefeller.

Enkelte land i Europa har innført forhøyet alderskrav for familieinnvandring. Se omtale i proposisjonen punkt 7.3.6.

4.1.3.7 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

24-årsgrense for familieetablering

Regjeringen har som mål at alle skal sikres frihet i valg av ektefelle. Tvangsekteskap er et alvorlig overgrep mot dem som utsettes for det, og skal ikke tolereres i det norske samfunnet. Dette handler om grunnleggende menneskerettigheter, som frihet til å velge sitt eget liv og retten til å treffe sine egne valg. Alle unge mennesker har krav på å bli respektert og sett på som enkeltindivider med egne ønsker og behov. Regjeringen vil derfor beskytte personer ikke bare mot ekteskap inngått under tvang, men også mot ekteskap inngått under mindre alvorlige grader av press og overtalelse fra pårørende.

Departementet foreslår i proposisjonen å innføre en 24-årsgrense for å få en ektefelle eller samboer til Norge. 24-årskravet er avgrenset til familieetablering.

Tanken bak 24-årskravet er at eldre parter, både som følge av personlig modenhet og som følge av en mer selvstendig posisjon i familien, har større mulighet til å motsette seg press fra familien når det gjelder avgjørende livsvalg. Det har tidligere vært foreslått et 21-årskrav ut fra samme hensyn, samt at EUs familiegjenforeningsdirektiv oppstiller en maksimumsgrense for alderskrav på 21 år. Departementet mener at det er nødvendig å stille et høyere alderskrav enn 21 år. Det er en kjensgjerning at også eldre personer utsettes for tvangsekteskap; hjelpetiltakene blir oppsøkt av

mange personer som er eldre enn 21 år. Å erkjenne at man er utsatt for tvangsekteskap kan dessuten i mange tilfeller være en prosess som tar tid. Ved å stille et alderskrav på 24 år, vil man gi unge personer mer tid til å vurdere om ekteskapet virkelig er noe de ønsker å gå inn i.

Departementet merker seg at flertallet av høringsinstansene reiser tvil om hvorvidt et forhøyet alderskrav er et effektivt virkemiddel mot tvangsekteskap, og viser til at dette ikke er dokumentert. Det er generelt vanskelig å dokumentere omfanget av tvangsekteskap og virkningen av ulike tiltak for å motvirke dette. Departementet mener imidlertid at man likevel bør iverksette tiltak som man har tro på virkningen av, selv om problemet er vanskelig å dokumentere.

Flere høringsinstanser påpeker at statistikken viser at ekteskapsalderen øker blant personer med innvandrerbakgrunn uansett, og at det derfor ikke er behov for et 24-årskrav. Departementet understreker at ingen av forskningsrapportene som refereres i proposisjonen punkt 7.3.2.3 eller som høringsinstansene har vist til, sier noe om omfanget av tvangsekteskap. Det er ikke grunnlag for å si at omfanget av tvangsekteskap reduseres forholdsmessig med omfanget av ekteskapsinngåelser. Departementet mener at det fortsatt er et reelt behov for et 24-årskrav, selv om ekteskapsalderen har økt de siste årene.

Departementet mener videre at tvangsekteskap må bekjempes over en bred front med en rekke ulike tiltak. En 24-årsgrense vil ikke kunne avverge alle slike ekteskap, men den vil kunne avverge noen. Kravet innebærer at man bruker utlendingsloven som virkemiddel mot ekteskapspress. Utlendingsloven vil først og fremst være et effektivt virkemiddel i de tilfellene hvor ekteskapet er motivert ut fra migrasjonshensyn (skaffe ektefellen oppholdstillatelse i Norge) eller hvor personene som utøver presset av andre grunner foretrekker at partene bosetter seg i Norge. I tilfeller hvor det primært er andre motiver som ligger til grunn for tvangsekteskapet (for eksempel æreskodes og kontroll), er det andre hjelpetiltak som vil være mer aktuelle.

Flere høringsinstanser frykter at 24-årskravet kan innebære risiko for at unge personer (særlig jenter) likevel blir brakt til opprinnelseslandet og giftet bort mot sin vilje, og at de således blir utsatt for et ytterligere overgrep ved at de blir holdt tilbake i opprinnelseslandet inntil aldersgrensen er oppfylt.

I Danmark har man innført et tilknytningskrav for å unngå en slik «dumpingproblematikk». I 2006 ble det også i Norge sendt på høring ulike forslag til tiltak for å motvirke slike uønskede effekter av et 21-årskrav. Forslagene ble imidlertid ikke gjennomført.

Departementet viser til at det allerede i dag finnes virkemidler i utlendingsloven som er ment å mot-

virke en slik effekt. I utlendingsloven § 56 fjerde ledd er det fastsatt at den som har giftet seg i utlandet med en person som er bosatt i Norge, som hovedregel ikke skal få oppholdstillatelse før ektefellen har returnert til Norge og har vært til intervju hos utlendingsmyndighetene.

Videre innebærer underholdskravet at referansepersonen må returnere til Norge alene, før ektefellen, for å oppfylle kravet til tidligere inntekt, jf. utlendingsforskriften § 10-9.

I høringen oppfordret departementet høringsinstansene om å komme med forslag til ytterligere tiltak som kan forhindre at noen tas med til utlandet og giftes bort mot sin vilje.

Ut over et innspill fra UDI om informasjonstiltak, som departementet slutter seg til, mottok departementet ingen forslag som anses egnet i høringen.

Høringsinstansene er også bekymret for at flere vil flytte til andre EU/EØS-land (for eksempel Sverige) for å omgå kravet, og at dette kan komplisere livet og familierelasjonene deres. Departementet viser til at slik omgåelse vil bli forsøkt avdekket gjennom behandlingen av EØS-familieinnvandringssakene i UDI. Departementet har uansett ikke inntrykk av at de som flytter til andre EU/EØS-land, primært er i gruppen som er utsatt for press eller tvang fra familien, men at dette i all hovedsak dreier seg om par som frivillig har inngått ekteskap. Fra et tvangsekteskapsperspektiv anser departementet derfor ikke dette å være et tungtveiende argument imot innføringen av et 24-årskrav.

Flertallet av høringsinstansene stiller seg negative til forslaget fordi det også vil ramme de som har inngått ekteskap frivillig. Det vises i proposisjonen til at hvor mange som vil bli rammet av 24-årskravet fremover, er det vanskelig å si noe sikkert om.

Departementet foreslår å myke opp unntaksbestemmelsen. Forslaget til ny unntaksbestemmelse innebærer blant annet at det skal gjøres unntak dersom partene er helt utenfor risikogruppen for tvangsekteskap. Dette vil blant annet være tilfellet dersom referansepersonen i Norge ikke har innvandrerbakgrunn. Med utgangspunkt i tall fra 2014 vil en slik avgrensning innebære en reduksjon i antall familieetableringer som blir rammet, fra ca. 550 til ca. 450 familieetableringer, i og med at ca. 100 av familieetableringene var inngått med en referanseperson som ikke hadde innvandrerbakgrunn. I tillegg vil det også gjøres unntak blant de resterende 450 familieetableringene hvor referansepersonen har innvandrerbakgrunn, dersom en eller begge parter har bakgrunn fra et land eller område hvor man i Europa ikke har erfaring med at tvangsekteskap forekommer. Omfanget på 450 familieetableringer er altså et maksimumsanslag for 2014-tallene.

Basert på det totale omfanget av familieetableringer som kan rammes, mener departementet at antallet av de som rammes utilsiktet, ikke er så stort at det i seg selv må anses som uforholdsmessig.

UDI viser til at forslaget kan få uheldige konsekvenser siden det kan medføre at tvangsekteskap først oppdages flere år etter at ekteskapet ble inngått. Departementet ser at forslaget kan få slike konsekvenser.

Departementet legger avgjørende vekt på at 24-årskravet kan virke preventivt, og prioriterer derfor dette tiltaket, selv om det i enkelte tilfeller kan få uheldige konsekvenser for avdekkingen/etterforskningen av allerede inngåtte tvangsekteskap.

Unntaksbestemmelsen

Departementet foreslår å fastholde bestemmelsen om at det kan gjøres unntak «dersom det er åpenbart at samlivet er frivillig». Departementet merker seg at flertallet av høringsinstansene mener at høringsnotatet la opp til en for streng tolkning av dette vilkåret. Departementet ser at høringsforslaget kan medføre at flere enn nødvendig rammes av 24-årskravet. Det bør gjøres unntak dersom partene ikke befinner seg i en risikogruppe for tvangsekteskap. Departementet foreslår derfor en mer liberal tolkning av unntaksbestemmelsen enn høringsnotatet la opp til.

Vilkåret om at det må være «åpenbart at samlivet er frivillig» forutsetter en skjønnsvurdering hos utlendingsmyndighetene. Departementet anser det som åpenbart at samlivet er frivillig dersom ekteskapet er inngått mellom to parter som har opprinnelse i land eller områder hvor man i Europa ikke har erfaring med at tvangsekteskap forekommer. Dersom bare én av partene har opprinnelse i et slikt land eller område, vil det også som regel være åpenbart at ekteskapet er frivillig. Det vil også være åpenbart at samlivet er frivillig dersom partene har opprinnelse i land eller områder hvor det er europeisk erfaring med at tvangsekteskap forekommer, men hvor ekteskapet åpenbart strider mot normene i de aktuelle kulturene, slik at det er helt usannsynlig at familien eller andre har presset igjennom sitt ønske i valget av ektefelle.

I øvrige tilfeller hvor begge parter har bakgrunn fra land eller områder hvor det er europeisk erfaring med at tvangsekteskap forekommer, vil det være vanskelig å fastslå at ekteskapet åpenbart er frivillig. Det vil ikke være tilstrekkelig at begge parter i intervju med utlendingsmyndighetene forsikrer om at ekteskapet er frivillig.

Selv om antallet frivillige ekteskap i saker som ender med avslag, vil overstige antallet som er inngått ved press eller tvang, mener departementet at tvangsekteskap er et såpass alvorlig overgrep at hensynet til beskyttelse av det mindretallet som er utsatt for tvang eller press, veier tyngre enn hensynet til det

flertallet av frivillige ekteskap som må utsettes som en utilsiktet virkning av bestemmelsen her.

Departementet vil ikke foreslå å innføre et generelt unntak for parter som har barn sammen. Hensynet til barnets beste vil isolert sett tale for at det åpnes for familiegjeningforening også før begge foreldrene er fylt 24 år. Hensynet til barnet skal tillegges stor vekt, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3. Når departementet etter en nøye vurdering har kommet til at det ikke skal gjøres unntak av den grunn at partene har barn sammen, er det fordi hele formålet med 24-årskravet om å motvirke tvangsekteskap da vil kunne undergraves.

Departementet har videre ikke foreslått å presisere i bestemmelsen at det bare kan gjøres unntak dersom «paret åpenbart kan forsørge seg selv», slik forslaget lød i høringsnotatet. I og med at vilkåret om selvforsørgelse allerede er regulert av underholdskravet, er det ikke nødvendig å gjenta dette vilkåret i bestemmelsen om 24-årskravet.

Når det gjelder Advokatforeningens uttalelse om at forslaget er i strid med uskyldspresumsjonen, viser departementet til at uskyldspresumsjonen bare gjelder sanksjoner som har karakter av straff («criminal charge») iht. EMK artikkel 6. 24-årskravet er åpenbart ikke et slikt tiltak.

Vurdering av forslaget i lys av menneskerettighetene Retten til respekt for familielivet

Det går frem av proposisjonen at EMK artikkel 8 ikke gir utlendinger rett til verken familieetablering eller familiegjeningforening.

Etter det departementet er kjent med, finnes det ikke praksis fra EMD der statens manglende innvilgelse av oppholdstillatelse er begrunnet i annet enn innvandringsregulerende hensyn.

Antakelig må det imidlertid etter EMDs praksis legges til grunn at skjønnsmarginen generelt er videre når det gjelder positive enn negative forpliktelser. Men uavhengig av hvor vid skjønnsmarginen er, må individets interesser veies mot samfunnets interesser, og det må være en rimelig balanse mellom disse interessene.

Departementet legger til grunn at hensynet til å bekjempe tvangsekteskap vil være et legitimt formål i en vurdering etter EMK artikkel 8. Departementet mener videre at innføringen av et 24-årskrav som foreslått, vil være et effektivt og egnet virkemiddel for å beskytte unge mot tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelse. Med den unntaksadgangen proposisjonen legger opp til, som er betydelig videre enn forslaget i høringsnotatet, er departementet av den oppfatning at tiltaket må anses som forholdsmessig.

Departementet legger videre vekt på at forslaget bare gjelder familieetablering, og ikke familiegjeningforening. Flertallet av dem som rammes, vil antakelig

være nærmere 24 enn 18 år, slik at utsettelsen av familieetableringen vil bli av begrenset varighet.

Diskrimineringsforbudet

Alderskravet vil særlig ramme par med opprinnelse i land eller områder hvor det er europeisk erfaring med at tvangsekteskap forekommer. Dette vil for eksempel gjelde par med bakgrunn fra Tyrkia, Pakistan, Iran, Irak, Afghanistan, Marokko, Eritrea og Somalia. Etniske nordmenn og andre med typisk vestlig kulturbakgrunn rammes ikke. Det må derfor vurderes om unntaksbestemmelsen vil kunne føre til en forskjellsbehandling i strid med diskrimineringsforbudene i Grunnloven eller internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av.

Grunnloven § 98 innebærer et selvstendig og generelt forbud mot usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling, og inneholder ingen opplisting av diskrimineringsgrunnlag. I tråd med Høyesteretts uttalelser bl.a. i Rt. 2015 side 93 legger departementet til grunn at bestemmelsen som utgangspunkt må tolkes i lys av diskrimineringsforbudene i de internasjonale konvensjonene Norge er bundet av.

FNs rasediskrimineringskonvensjon forbyr alle former for rasediskriminering og er inkorporert i norsk lov gjennom diskrimineringsloven om etnisitet.

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 26 inneholder også et selvstendig diskrimineringsforbud.

EMK er i likhet med SP inkorporert i menneskerettsloven, og gjelder som norsk lov med forrang foran annen lovgivning. Verken SP eller rasediskrimineringskonvensjonen gir noe ytterligere vern enn EMK på dette området.

For at EMK artikkel 14 skal komme til anvendelse, må det foreligge en forskjellsbehandling som skjer på bakgrunn av et av grunnlagene som er regnet opp i bestemmelsen. Avhengig av situasjonen vil forskjellsbehandlingen først og fremst kunne ramme personer av visse nasjonaliteter, etnisiteter eller med visse religioner.

En slik forskjellsbehandling vil i tråd med EMDs praksis utgjøre diskriminering i strid med artikkel 14 dersom den mangler en objektiv og rimelig begrunnelse.

Formålet med 24-årskravet er å bekjempe tvangsekteskap. Dette er «saklige formål» i henhold til både diskrimineringsloven § 7, Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14. Departementet mener videre at det i denne sammenheng er saklig grunn til å forskjellsbehandle personer med bakgrunn fra land eller områder hvor man har erfaring med at tvangsekteskap forekommer, siden det primært vil være disse som risikerer tvangsekteskap. Det er heller ikke et vanntett etnisk skille mellom gruppene som vil bli

unntatt og de som ikke vil bli unntatt fra kravet. Det vil for eksempel kunne gjøres unntak fra 24-årskravet også for parter som har opprinnelse i områder hvor man har erfaring med tvangsekteskap, dersom ekteskapet åpenbart strider mot normene i den aktuelle kulturen, slik at det er helt usannsynlig at familien eller andre har presset igjennom sitt ønske i valget av ektefelle, eller dersom ekteskapet er inngått med en person som ikke har bakgrunn fra en slik kultur.

Departementet mener videre at 24-årskravet er et egnet og nødvendig tiltak for å oppnå formålet om å bekjempe tvangsekteskap.

Når det gjelder forholdsmissighetskravet viser departementet til det som står om at tvangsekteskap er et så alvorlig overgrep at hensynet til de få som utsettes for det, veier tyngre enn hensynet til det flertallet som utilsiktet rammes av vilkåret. Departementet mener antallet av de som rammes utilsiktet ikke er så stort at det i seg selv må anses som uforholdsmessig.

Departementet mener etter dette at unntaksbestemmelsen for 24-årskravet ikke vil innebære brudd på diskrimineringsforbudet.

4.2 Komiteens merknader

Generelt

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at forskning tilsier at det å ha familien hos seg er viktig for integreringen i motsetning til begrunnelsen i proposisjonen. I tillegg er det selvfølgelig svært viktig for den enkelte. Det vises i den sammenheng til høringsuttalelser fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som presenterer forskningen på dette området:

«EU studien: «How immigrants experience integration in 15 European cities», viser at integrering hemmes ved at familiegjenforening vanskelig gjøres¹⁸. Flyktninger opplever at adskillelse fra familien får en negativ innvirkning på hele integreringsprosessen. Personer som er på flukt og søker om beskyttelse vil som regel ha som hovedprioritet å finne og samle familien så fort det lar seg gjøre. Uro, frykt og stressreaksjoner rundt uvissheten om familiemedlemmers situasjon, øker deres allerede store sårbarhet etter å ha vært utsatt for traumatiske opplevelser som har tvunget dem på flukt. Også UNHCR understreker betydningen av å samle familien raskt for den enkeltes integreringsprosess fordi å bo sammen med nær familie forsterker flyktningers sosiale støtteapparat¹⁹.

Forskningen viser at tvungen familieadskillelse med en konstant bekymring for familien, uten utsikter til å kunne bli gjenforent før det er gått mange år, for mange vil kunne resultere i svekket psykisk helse. Dette vil igjen kunne føre til dårligere konsentrasjon og læringsevne, og gjøre det vanskeligere for flyktningene å lære norsk og komme over i en normalisert situasjon og selvforsørgelse. Motsatt har familiegjenforening en positiv effekt, særlig på enkeltpersoners

velferd, men også på deres arbeidsutsikter og på skoleprestasjonene til barna i familien²⁰. Erfaringen fra mange kommuner er også at familier, barn og unge ofte har bedre muligheter for integrering enn enslige voksne og eldre. Barn og unge går i barnehager og på skole og blir kjent med andre barn i nabolaget, og bidrar derfor til at familien får større kontakflate.»

Dette medlem vil understreke at det ikke er enkelt å lære et språk og få seg en jobb om man ikke vet om den nærmeste familien er trygg og har det bra. Integrering av de flyktningene som får opphold her vil være sentralt for å sikre felles verdier slik som likestilling mellom kjønnene, et deltakende demokrati og oppslutning om en sterk velferdsstat. Det er derfor sentralt at det legges til rette for at de som skal få beskyttelse i Norge, også har forutsetninger for å kunne klare å bli en del av samfunnet. Derfor er det viktig at de som flykter får anledning til å få familien til seg i løpet av en rimelig tidsperiode. Dette medlem viser til at dersom kravene ses i sammenheng, vil det være svært få flyktninger som vil ha anledning til å søke familiegjenforening i løpet av den midlertidige perioden kravene skal stilles.

Dette medlem vil vise til at UDI i sin høringsuttalelse mener at det må beregnes en lengre saksbehandlingstid både ved behandlingen av selve asylsøknaden og ved behandlingen av søknaden om familiegjenforening. Det er anslått at prosessen reelt sett vil ta fra mellom fire til ni år, eller mer, fra referansepersonen søker om asyl til familien er gjenforent. Dette vil føre til at familier vil være atskilt i mange år, selv uten krav om aktivitetstid for arbeid, utdanning og underholdsplikt, og uavhengig av den enkelte flyktnings egen innsats.

Dette medlem mener at harmonisering med andre europeiske systemer ikke kan benyttes som en argumentasjon for stadig å stille strengere og strengere krav. Dette gjelder spesielt dersom det er i strid med viktige formål som integrering og når det grenser mot brudd på våre folkerettslige forpliktelser. Da må vi legge til grunn at det er folkeretten vi må følge, og hva andre europeiske land gjør. Dette medlem merker seg også at begrunnelsen om at det er viktig med harmonisering, i stor grad ikke blir benyttet når det foreslås strengere tiltak enn våre naboland og EU slik som adgangen til å bortvise på nordisk grense, fjerne visumfriheten og rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt.

Dette medlem viser til at SSB har statistikk på at det per i dag er ca. 138 000 flyktninger bosatt i Norge og at 50 000 er familietilknyttede til disse. Det er derfor rimelig å se på dette som et utgangspunkt når det skal anslås hvor mange innvandrere det vil komme som en følge av familiegjenforening.

Dette medlem viser også til høringsuttalelsen fra UDI som har pekt på at det er en reell risiko for at

det på grunn av slike innstramminger, i Norge, men også i de øvrige europeiske landene, vil føre til at flere familier flykter sammen. Dette medlem er redd for at dette vil utsette også barn og kvinner for det som kan være en farlig flukt.

Underholdskrav og krav til arbeid eller utdanning

Komiteen viser til departementets forslag om å innføre underholdskrav og krav om tre års arbeid eller utdanning i Norge før familiegjennforening med en referanseperson som har fått opphold på grunnlag av et beskyttelsesbehov, kan finne sted. Regjeringen foreslår videre at kravet om tre års arbeid eller utdanning i Norge også skal gjelde for familiegjennforening med referansepersoner som har opphold etter reglene om familieinnvandring på humanitært grunnlag eller permanent oppholdstillatelse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til asylforliket som ble inngått i Stortinget 19. november 2015 og Stortingets anmodningsvedtak nr. 63, 3. desember 2015, hvor seks av åtte partier på Stortinget og 161 av 169 stortingsrepresentanter er enige om en avtale for å stramme inn asylpolitikken og utlendingslovverket. Flertallet viser til punkt nr. 14 hvor det ble gjort et anmodningsvedtak om at regjeringen må fremme forslag for å stramme inn retten til familiegjennforening for asylsøkere og flyktninger. Det samme følger også av integreringsforliket kapittel 7 punkt 8 med de samme forlikspartnerne. Flertallet merker seg at innstramminger i retten til familiegjennforening også ble varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016).

Flertallet viser til at oppholdstillatelse etter reglene om familieinnvandring forutsetter at flere vilkår er oppfylt, men at vilkårene varierer blant annet etter referansepersonens status og etter hvilken familietilknytning partene har. Etter utlendingsloven og utlendingsforskriften stilles det som hovedregel krav til underhold for å sikre at personer som henter familiemedlemmer til Norge, er i stand til å forsørge disse, men det skal også bidra til integrering og hindre tvangsekteskap.

Underholdskravet innebærer også at det stilles krav om at referansepersonen ikke har mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen de siste tolv månedene.

Flertallet viser til at underholdskravet i utgangspunktet er et generelt krav, men at det gjøres unntak for visse grupper. Unntaket gjelder i gjeldende lovverk for familiegjennforening med flyktninger.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at regjeringen foreslår å innføre underholdskrav for referansepersoner med beskyttelse i Norge, som en midlertidig ordning fram til og med 31. desember 2019. Dette flertallet merker seg at forslaget ikke innebærer lovendringer. Dette flertallet merker seg videre at det gjøres unntak for referansepersoner under 18 år og når søkeren er barn under 15 år uten omsorgspersoner i hjemlandet. Dette flertallet viser videre til at departementet foreslo i høringsnotatet utsendt 29. desember 2015 å utvide fireårskravet slik at det skal gjelde for familiegjennforening og ikke bare familieetablering. Dette flertallet merker seg at dette forslaget er noe moderert og at departementet foreslår å innføre, som en midlertidig ordning til og med 31. desember 2019, et krav om tre års arbeid eller utdanning i Norge for referansepersoner, for å få familiegjennforening. Kravet foreslås innført i en ny bestemmelse i utlendingsloven § 41 c.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det er viktig å stramme inn retten til familiegjennforening i lys av innvandrings situasjonen høsten 2015. På grunnlag av registreringene fra Utlendingsdatabasen har UDI foretatt en analyse av det forventede omfang sekundærinnvandring av familiemedlemmer til personer som har fått beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag i Norge fra 2004–2015 de første elleve årene etter innvilgelse. Analysen viser at hver person som i perioden 2004–2015 fikk opphold etter søknad om beskyttelse, anslagsvis vil medføre 0,6 familieinnvandringstillatelser i løpet av de elleve første årene etter vedtak.

Disse medlemmer mener at innstrammingsforslagene knyttet til familiegjennforening er godt innenfor rammen av internasjonalt lovverk som Norge forholder seg til. Verken flyktningkonvensjonen eller EMK har eksplisitte bestemmelser om familiegjennforening. Disse medlemmer viser til at det klare folkerettslige utgangspunktet er at den statlige suvereniteten står sterkt i disse sakene.

Disse medlemmer viser til integreringsforliket mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre hvor partiene i kapittel 7 punkt 8 ber regjeringen om å fremme lovforslag for å stramme inn retten til familieinnvandring for asylsøkere og flyktninger, og mener regjeringens forslag imøteser bestillingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet støtter verken regjeringens forslag om å oppheve unntaket fra under-

holdskravet som i dag gjelder for utlendinger som får opphold etter utlendingsloven § 28 eller forslag om å innføre krav om tre års karantene for å få familiegjennforening. Etter gjeldende regler gjelder unntaket fra underholdskravet dersom det søkes familiegjennforening innen ett år. Disse medlemmer mener unntaket bør strammes inn og presiseres slik at det blir mer i samsvar med reglene i våre naboland.

Disse medlemmer mener det bør gis en frist på tre måneder for å fremme søknad om familiegjennforening for personer som er gitt opphold etter utlendingsloven § 28. Dersom det foreligger praktiske hindringer i opprinnelseslandet som gjør at søkeren ikke kan fremskaffe nødvendige dokumenter innen fristen, eller at kapasiteten på norske utenriksstasjoner forhindrer at man får levert søknaden, skal det etter henvendelse kunne gis en utvidet frist på ytterligere tre måneder. Utlendingsmyndighetene i Norge har ansvar for at asylsøkere gis god informasjon om regelverket for familiegjennforening og tidsfristene for å søke før underholdskravet gjøres gjeldende.

Disse medlemmer fremmer med bakgrunn i dette følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med endrede tidsfrister for å søke familiegjennforening.»

Disse medlemmer ber regjeringen vurdere nettbaserte søknader eller andre ordninger som sikrer at det er praktisk mulig å søke familiegjennforening innenfor de nye fristene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at underholdskravet skal sikre at personer som henter familiemedlemmer til Norge, kan forsørge disse. Inntil mai 2016 har det vært et krav om at referansepersonen har en inntekt tilsvarende 88 pst. av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ, tilsvarende 252 472 kroner. Inntektskravet er nå økt til lønnstrinn 24, eller 305 200 kroner.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at Venstre gjennom asylavtalen har bidratt til flertall for en økning av underholdskravet, men at det da var en forutsetning at flyktninger skulle unntas fra underholdskravet. Med regjeringens forslag er forutsetningene for avtalen endret, og disse medlemmer støtter på denne bakgrunn forslaget om reduksjon i underholdskravet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener at inntektskravet ikke bør overstige vanlig lønnsnivå for nyansatte innen lavlønnsyrker. De fleste innvandrere vil være innen denne kategorien. Regjeringens vedtak om økt inntektskrav vil føre til at svært mange ikke vil kunne nå kravet.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endret lov- og regelverk for familiegjennforening hvor gjeldende unntak fra underholdskravet videreføres, og hvor kravet til inntektsnivå i bestemmelsene om underholdskrav tilbakeføres til tidligere nivå.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at FNs høykommissær for flyktninger mener at forslaget kan utgjøre en krenkelse av Norges internasjonale forpliktelser, og at forslagene er i strid med anbefalinger fra UNHCRs eksekutivkomité. Disse medlemmer merker seg at etater og organisasjoner på feltet som IMDi, NOAS, Redd Barna, Advokatforeningen og UNICEF mener at endringene støter an mot Norges internasjonale forpliktelser og EMK artikkel 8 om retten til familieliv.

Disse medlemmer er enig med regjeringen i at svært liberale regler på dette feltet vil kunne bidra til at flere velger å søke seg til Norge; derfor er det nødvendig med en viss harmonisering av regelverket i forhold til andre land. Disse medlemmer vil imidlertid peke på at de endringer regjeringen legger opp til, vil gjøre at Norge trolig får de reglene som går lengst i verden når det gjelder å vanskeliggjøre familiegjennforening for flyktninger. Her er det viktig å understreke at dette er mennesker med et beskyttelsesbehov og som ikke kan utøve familielivet i hjemlandet.

Disse medlemmer viser til at underholdskravet i praksis vil være svært vanskelig å oppfylle for mange flyktninger, og at mange aldri vil klare det. Ifølge Stortingets utredningsseksjon vil bare to av ti flyktninger som har vært fire år i landet oppfylle underholdskravet, og bare halvparten av dem som har vært i Norge i 16 år.

Disse medlemmer har merket seg at regjeringen argumenterer med at treårskravet vil sikre at flyktningen har en viss tilknytning til Norge gjennom å bo og arbeide her, slik at vedkommende er integrert når familien kommer. Dette, antar regjeringen, vil igjen føre til at familien får et bedre utgangspunkt for sin integreringsprosess. Disse medlemmer vil imidlertid vise til FNs høykommissær for flyktninger

og en rekke andre høringsinstanser som hevder at tiltaket vil være sterkt integreringshemmende. De første årene i Norge vil for mange bli preget av bekymring for tryggheten til de menneskene man elsker og som man aller mest trenger å ha omkring seg i et nytt land. Dette vil også utgjøre en sterk psykisk belastning og for mange en svekket psykisk helse. Dette vil igjen kunne føre til dårligere lærings- evne og gjøre det vanskeligere for flyktninger å lære norsk og komme inn i en normalisert situasjon der man kan forsørge seg selv.

Disse medlemmer påpeker at konsekvensen av en slik regel kan bli at flere mennesker legger ut på flukt. Ektefelle og barn kan ikke lenger komme etter til Europa gjennom familiegjenforening, og vil trolig velge å bli med på en lang og farefull reise.

Disse medlemmer anser at retten til familie- liv og respekten for familiens enhet er grunnleggende prinsipp, og kan derfor ikke støtte forslaget som innebærer at mennesker som har kommet til Norge med et reelt beskyttelsesbehov, og som skal bli i Norge, nektes familieliv i årevis. I mange tilfeller lever ektefelle og barn i krigssoner eller flyktningleirer. Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår å gjøre lovendringen midlertidig. For de fleste vil det å oppfylle de foreslåtte kravene ta minst 4–5 år, og for nyankomne flyktninger vil det derfor ta lengre tid å oppfylle kravene i loven enn tidsrommet loven gjelder. Derfor vil loven først og fremst fungere som en karantenetid. Disse medlemmer vil påpeke at dermed svekkes også noe av begrunnelsen for loven om at flyktninger skal gis et incentiv til å ta arbeid eller utdanning.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre kan på denne bakgrunn verken støtte forslag om krav til arbeid eller utdanning eller forslag om fjerning av unntaket for flyktninger.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at kravet om inntekten som vilkår for å søke om familiegjenforening også ved familiegjenforening for flyktninger i en periode på tre år frem til 2019 settes til statens lønnstrinn 24, 305 200 kroner. Departementet uttaler at

«Nivået på underholds kravet må dertil anses som et minimum for å kunne forsørge referansepersonen selv og et annet familiemedlem i Norge» (proposisjonen s. 74).

Dette medlem vil vise til at denne grensen er høyere enn det som gis i 100 pst. stilling for ufaglærte i kommunal sektor. Det er 8 600 heltidsekvivalente stillinger i kommunal sektor hvor lønn og tillegg

utgjør mindre enn 305 200 kroner. Konsekvensen av departementets argumentasjon er at disse stillingene ikke kan anses å være tilstrekkelig lønnet til at det skal være mulig å kunne forsørge seg selv og sin familie.

Dette medlem er også bekymret for at en grense for inntekt vil åpne for misbruk og sette flyktninger i et avhengighetsforhold med arbeidsgiver. Det vises til at Oslo politidistrikt i sin høringsuttalelse har nevnt at det er tvilsomt om det er tilstrekkelig med ufaglærte jobber på arbeidsmarkedet, og at det kan føre til at flere trekkes mot useriøse arbeidsgivere og utnyttelse.

Dette medlem vil også vise til at etter en undersøkelse gjennomført av Stortingets utredningsseksjon er det per i dag hele 82 pst. av flyktninger som har botid på fire år som ikke tjener mer enn 305 200 kroner. Medianinntekten for flyktninger er 210 000 kroner etter fire års botid i Norge. Dette viser at flyktninger som kommer hit i stor grad ikke vil ha anledning til å søke om familiegjenforening, selv om de har vært i aktivitet og utdanning i mer enn tre år som foreslått. Denne situasjonen vil også kunne forverres ettersom arbeidsledigheten i denne stortingsperioden har økt markant.

Dette medlem viser til at kravet om tre års arbeid eller utdanning også har et stort misbrukspotensial og kan sette arbeidstakere i en svak posisjon overfor arbeidsgiver. Dette medlem vil også stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å innføre en slik grense all den tid saksbehandlingstiden er anslått til å gå over mange år.

Dette medlem påpeker at en inntektsgrense og en arbeids- og utdanningsperiode vil føre til at svært få flyktninger vil få mulighet til å få familien sin til Norge, noe som kan bidra til å svekke integreringen og få flyktninger til å stå utenfor samfunnet.

Dagens inntektskrav er allerede svært strengt sammenliknet med andre europeiske lands rett, og innebærer et vesentlig hinder for muligheten til å leve et familieliv. Dette medlem vil vise til høringsuttalelse fra KUN til høringen i Stortinget hvor de opplyste:

«Avslagsprosenten i familieinnvandrings saker økte betydelig etter at inntektskravet ble skjerpet i 2010. Det foreslåtte inntektskravet på 302 500 er nesten like høyt som medianinntekt for kvinner i Norge, som i 2014 var på 338 900. Menns medianinntekt er 503 600. Det synes derfor innlysende at inntektskravet vil ramme kvinnelige referansepersoner og deres familie i uforholdsmessig stor grad. Departementet insisterer likevel på at kravet ikke vil være diskriminerende, fordi det er nødvendig og forholdsmessig. Vi kan imidlertid ikke se at det er gjort noen konkret forholdsmessighetsvurdering, ut over en generell henvisning til behovet for innstramning og forsørgelse.»

Dette medlem mener at dette kravet vil virke diskriminerende for kvinner som har vært på flukt. Vi vet at kvinner er spesielt utsatte for seksuelle overgrep på flukt, og at flukten er farligere for kvinner enn for menn. Dette kan bety at de også er dårligere rustet enn menn når de først er kommet til Norge til å få seg arbeid. Den samme bekymringen gjelder også for forslagene om strengere krav til oppholdstillatelse, herunder krav om språknivå og samfunnskunnskap, som også vil kunne gå spesielt utover eksempelvis mennesker med lite utdanning fra hjemlandet, sterkt traumatiserte og krigsskadde og funksjonshemmede.

Dette medlem viser til forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet om å korte ned tidsfristen om unntak for å søke om familiegjeforening uten å oppfylle inntektskravet og botidskravet til tre måneder med tre måneder ekstra dersom det er manglende kapasitet hos utenriksstasjonen. I dag er det lang ventetid for å få time på en utenriksstasjon til å søke om familiegjeforening. Eksempelvis opplyser utenriksstasjonen i Ankara på sine nettsider at de som søker om familiegjeforening må påvente en ventetid på mer enn seks måneder. Organisasjonene som arbeider med asylsøkere opplyser at fristen i dag på ett år allerede er for liten for mange. Det kan være svært tidkrevende å innhente riktig dokumentasjon, komme seg fysisk til en utenriksstasjon, få en time hos stasjonen og spare opp penger til å betale gebyret. Forslaget om en kortere frist vil derfor ikke føre til en realitetsendring fra regjeringens forslag for de som er i en utsatt situasjon og for eksempel oppholder seg i en flyktningleir. Dette medlem mener at en slik tidsfrist kun kan vurderes dersom enten referansepersonen i Norge kan avbryte fristen ved å søke, eller det er et alternativ der å levere søknad på internett er fristavbrytende.

Tilknytningskrav for rett til familieinnvandring

Komiteen viser til forslaget om å innføre tilknytningskrav for rett til familieinnvandring. Forslaget innebærer at søknad om familieetablering og familiegjeforening kan avslås dersom referansepersonen ikke har permanent oppholdstillatelse i Norge, og familieinnvandring er mulig i et trygt tredjeland som familien samlet sett har sterkere tilknytning til enn Norge.

Komiteen viser til at det foreslås visse unntak fra tilknytningskravet. Departementet foreslår at det ikke skal gjelde tilknytningskrav når referansepersonen har oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utlendingsloven § 38. Videre foreslår departementet at tilknytningskravet heller ikke bør gjelde der referansepersonen selv har fått oppholdstillatelse som familiemedlem. Komiteen viser videre til at det

foreslås unntak fra tilknytningskravet for arbeidsinnvandrere med tillatelser som kan danne grunnlag for oppholdstillatelse til familiemedlemmer.

Komiteen viser til side 98 i den fremlagte proposisjonen, der det framgår at departementet vil vurdere om det er behov for ytterligere unntak fra tilknytningskravet, som for eksempel når søkeren er et barn under 15 år uten omsorgspersoner i hjemlandet. Det vises videre til at familier bare kan henvises til å utøve familieliv i et land som er trygt både for referansepersonen selv og søkeren(e). Proposisjonen slår fast at det bare er aktuelt å henvises til at familielivet kan utøves i et trygt tredjeland dersom familien kan ta opphold der uten å risikere overgrep som ville gitt rett til beskyttelse i Norge og uten å komme i en situasjon som ville kvalifisert for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. I praksis vil det som hovedregel være en forutsetning at alle familiemedlemmene kan oppnå trygg og lovlig innreise, og at de kan oppnå formell oppholdstillatelse i det aktuelle tredjelandet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, slutter seg til forslaget, og er i hovedsak enig i de unntak og presiseringer som framgår av proposisjonen. I forslaget fra regjeringen til § 51 nytt tredje og fjerde ledd må det gjøres enkelte justeringer på grunn av at flertallet ikke tilrår endring i utlendingsloven til ny § 28 a.

Komiteen understreker at det må stilles krav til at familien har en reell tilknytning til det aktuelle tredjelandet, at det skal stilles krav til en formell oppholdstillatelse eller tilsvarende status som gir beskyttelse og at grunnleggende rettigheter som f.eks. skolegang for barn er ivarettatt. Komiteen understreker videre at et trygt tredjeland må være et land som respekterer asylsøkeres og flyktingers grunnleggende rettigheter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, understreker at ingen skal sendes tilbake til familiegjeforening i flyktningleire.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at det ikke skal henvises til familiegjeforening i flyktningleire.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til forslaget om å innføre tilknytningskrav for rett til familieinnvandring. Disse medlemmer er kjent med at forslaget

innebærer at søknad om familieetablering og familie-gjenforening bør kunne avslås dersom referansepersonen ikke har permanent oppholdstillatelse i Norge og familieinnvandring er mulig i et trygt land familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Disse medlemmer mener det er fornuftig at søknad om familieetablering eller familie-gjenforening bør kunne avslås dersom familien ikke har sterk nok tilknytning til Norge og i tilfeller hvor familie-gjenforening eller -etablering er mulig i et land familien samlet sett har sterkere tilknytning til, og støtter derfor forslaget.

Disse medlemmer viser til at det foreslås visse unntak fra tilknytningskravet. Departementet foreslår at det ikke skal gjelde tilknytningskrav når referansepersonen har oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utlendingsloven § 38. Videre foreslår departementet at tilknytningskravet heller ikke bør gjelde der referansepersonen selv har fått oppholdstillatelse som familiemedlem. Disse medlemmer viser videre til at det foreslås unntak fra tilknytningskravet for arbeidsinnvandrere med tillatelser som kan danne grunnlag for oppholdstillatelse til familiemedlemmer. Disse medlemmer mener at norske interesser i denne sammenheng tilsier at det etableres gunstige regler for familieinnvandring, fordi dette kan være viktig for rekrutteringen.

Disse medlemmer viser til at det dermed oppstår en forskjellsbehandling mellom arbeidsinnvandrere og flyktninger, men disse medlemmer viser til at den har en saklig begrunnelse og er proporsjonal og at den derfor ikke er i strid med EMK, SP eller Grunnloven.

Disse medlemmer viser til at verken flyktningkonvensjonen eller EMK har eksplisitte bestemmelser om familieinnvandring og at det klare folkerettslige utgangspunktet er at den statlige suvereniteten står sterkt i disse sakene. Disse medlemmer mener således at det i stor grad er opp til lovgiver i Norge å vedta lovverket tilknyttet familieinnvandring og at forslaget er innenfor de folkerettslige rammene.

Disse medlemmer viser til integreringsforliket hvor Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre hvor Stortinget ba regjeringen om å foreslå et lovforslag om å stramme inn retten til familieinnvandring for asylsøkere og flyktninger og støtter regjeringens forslag til innstramminger knyttet til familieinnvandring.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at Norge må ta ansvar for den andelen av flyktningene som faktisk trenger beskyttelse fra krig og konflikt. Et tilknytningskrav ved

søknad om familie-gjenforening vil i all hovedsak utfordre de landene som i dag allerede har kapasitetsutfordringer, og intensjonen synes kun å være at Norge skal ta imot færrest mulig innvandrere. Et slikt vilkår vil i tillegg være vanskelig å håndtere for forvaltningen, slik det også er påpekt av UDI. Dette medlem mener at et slikt vilkår kan benyttes for å nekte søknad om familie-gjenforening i situasjoner hvor referansepersonen og den som søker ikke vil ha mulighet til å få lovlig oppholdstillatelse i landet søkeren oppholder seg. Det må være en absolutt skranke at ingen henvises til å få familie-gjenforening med familiemedlemmer i en flyktningleir. Dette medlem mener forslaget i proposisjonen kan føre til at familier i stedet velger å legge på flukt sammen, og kan derfor ikke støtte det.

24-årskrav for familieetablering

Komiteen viser til departementets forslag om å innføre 24-årsgrænse for familieetablering. Komiteen viser til rapporten «Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket» hvor forskerne finner at det har vært en markant nedgang i antall transnasjonale ekteskap de siste årene, men at andelen i flere grupper fortsatt er relativt høy. Departementet peker på at konklusjonen er basert på rent objektive faktorer, uten at analysen har kunnet avdekke om de ekteskapene som er inngått er frivillige, eller et resultat av press og tvang. Komiteen viser til at omfanget av tvangsekteskap er uvisst og at de metodiske utfordringene for å oppdage ekteskap er store. Komiteen er kjent med at UDI har mistanke om tvang i et langt større antall saker enn de som avslås på bakgrunn av konkret mistanke om tvangsekteskap. Komiteen viser videre til at henvendelsene til hjelpeapparatet knyttet til disse sakene også overgår UDIs avslagstall.

Komiteen mener at grunnleggende menneskerettigheter, frihet til å velge sitt liv og retten til å treffe sine egne valg, er svært viktige for at enkeltindividet skal få et godt og verdig liv, og mener det er nødvendig med tiltak som kan begrense omfanget av tvangsekteskap så lenge det er hevet over enhver tvil at dette foregår i et fritt land som Norge.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, støtter forslaget om å innføre en 24-årsgrænse for å få til Norge en ektefelle eller samboer i den hensikt å redusere omfanget av tvangsekteskap. Flertallet presiserer at 24-årskravet er knyttet til familieetablering og ikke familie-gjenforening.

Flertallet støtter på denne bakgrunn forslaget i proposisjonen til § 40 annet ledd, § 41 fjerde ledd og ny § 41a.

Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 48 første ledd skal lyde:

Oppholdstillatelse med inntil seks måneders varighet kan gis til en søker som skal inngå ekteskap etter innreisen med en referanseperson som nevnt i § 40 første ledd. Det er et vilkår at begge parter er over 18 år. Bestemmelsene i § 40 tredje, femte og sjuende ledd og § 40 a og § 41 a gjelder tilsvarende. Kongen kan fastsette nærmere vilkår i forskrift.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet støtter forslaget i proposisjonen til endring i utlendingsloven § 48 første ledd og fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 48 første ledd skal lyde:

Oppholdstillatelse med inntil seks måneders varighet kan gis til en søker som skal inngå ekteskap etter innreisen med en referanseperson som nevnt i § 40 første ledd. Det er et vilkår at begge parter er over 18 år. Bestemmelsene i § 40 tredje, femte og sjuende ledd og §§ 41 a, 41 b og 41 c gjelder tilsvarende. Kongen kan fastsette nærmere vilkår i forskrift.»

Disse medlemmer vil subsidiært støtte forslaget til § 48 første ledd fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener det er viktig å bekjempe tvangsekteskap og støtter derfor forslaget i proposisjonen. Praktiseringen av 24-årskravet vil avhenge av hvilke land ektefellen som det søkes familieetablering for kommer fra. Det er reist tvil om en slik praksis vil kunne skje i henhold til likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet nedfelt i Grunnloven § 98.

Komiteen viser til at departementet i sin vurdering av forslaget om 24-årskrav ved familieetablering, mener det kan stilles spørsmål ved effekten av forslaget som tiltak mot tvangsekteskap. Bl.a. vises det til at omfanget av ekteskap blant yngre personer er redusert de siste årene og at det er vanskelig å fastslå om inngått ekteskap blant disse er frivillige eller ikke.

Komiteen mener det er behov for ytterligere tiltak mot tvangsekteskap, og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med ytterligere forslag om tiltak mot tvangsekteskap etter at saken er utfyllende belyst faglig gjennom faktisk dokumentasjon og forskning.»

Komiteen mener at eldre personer, både som følge av personlig modenhet og som følge av en mer selvstendig posisjon i familien, har større mulighet til å motsette seg press fra familien når det gjelder avgjørende livsvalg.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet anser det som mer formålstjenlig å innføre et seksårs-krav til arbeid eller utdanning før familieetablering kan finne sted, der man begynner å telle ved 18 år. Det betyr med andre ord at søkeren må ha fylt 24 år. Disse medlemmer mener det er mer målrettet å stille krav til arbeid eller utdanning i Norge ved å utvide dagens fireårsregel, både fordi det vil være mer målrettet for å bekjempe tvangsekteskap og av hensynet til integreringen som sådan.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendring om seks års krav til arbeid eller utdanning i Norge før familieetablering kan finne sted.»

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at det foreslås å gjøre unntak «dersom det er åpenbart at samlivet er frivillig» og støtter dette forslaget. I henhold til gjeldende forvaltningspraksis må vurderingen av om unntaket kommer til anvendelse være individuell og bero på de konkrete omstendighetene i det enkelte tilfelle.

Dette flertallet viser til at EMD har gitt statene en vid skjønnsmargin i saker som gjelder familieinnvandring og at utgangspunktet er at EMK artikkel 8 ikke gir utlendinger noen rett til familieetablering eller familiegjenforening.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til avtale om gjennomføringspunkter på utlendingsfeltet mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre hvor disse partier er enige om å innføre et 24-årskrav for familieetablering.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at tvangsekteskap er et problem i dag og støtter hensikten i forslaget om en aldersgrense, som er å hindre tvangsekteskap. Dette medlem er derimot ikke enig i at dette best bekjempes ved å sette en aldersgrense på 24 år for familieetableringer og vil vise til høringsuttalelsene fra blant

annet IMDi og Likestilling- og diskrimineringsombudet som er kritiske til om forslaget vil ha den ønskede effekten. 24-års aldersgrense er blant annet innført i Danmark uten at det har fått den tilsiktede effekten. Dette medlem frykter at det kan føre til økt tvang ved at personer blir tvangsgiftet i utlandet og må oppholde seg der til de har oppnådd aldersgrensen. I tillegg vil forslaget kunne innebære en diskriminering mellom ulike nasjonaliteter.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at selv om det er bred politisk enighet om å beskytte jenter og kvinner fra tvangsekteskap, så er det ikke sammenheng i gjeldende regler. Dersom en person som har permanent oppholdstillatelse i Norge blir presset til å reise til utlandet av sine foreldre, tvangsgiftet og holdt i utlandet, så vil vedkommende miste retten til oppholdstillatelse etter to år, i tråd med utlendingsloven § 62. I loven er det en bestemmelse som gir unntak for voksne som blir holdt i utlandet mot sin vilje på grunn av et voldelig samliv. Tilsvarende gjelder ikke for barn hvor foreldrene er de som sørger for at tvangsekteskapet blir gjennomført, noe som i stor grad også vil være situasjonen i de aller fleste tilfellene. Dette innebærer at om disse kommer seg tilbake til Norge, vil de ha mistet sin oppholdstillatelse og må søke om nytt oppholdsgrunnlag.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at barn som blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje av foreldre eller andre, får unntak fra tidsfristen for bortfall av permanent oppholdstillatelse.»

Oppsummering av forslag om familieinnvandring fra Høyre og Fremskrittspartiet

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet fremmer følgende lovforslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 40 a oppheves.

§ 41 annet ledd siste punktum oppheves.

Ny § 41 b skal lyde:

§ 41 b *Krav til visse referansepersoner om fire års arbeid eller utdanning i Norge for familieetablering*

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter §§ 40 (ektefeller) og 41 (samboere) at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år, når referansepersonen har

- oppholdstillatelse som flyktning, jf. § 28,
- oppholdstillatelse for utlending som har rett til subsidiær beskyttelse, jf. § 28 a,

- oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd,
- kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34,
- oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38,
- oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40 til 53, eller
- permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tilatelsene nevnt i bokstav a til f, jf. § 62.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når

- ekteskapet var inngått eller samlivet var etablert før tidspunktet for referansepersonens innreise i Norge, eller
- partene har inngått ekteskap eller levd i et etablert samliv mens begge har hatt oppholdstillatelse i Norge.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Ny § 41 c skal lyde:

§ 41 c *Krav til visse referansepersoner om tre års arbeid eller utdanning i Norge for familiegjennomføring*

For søknader som omfattes av unntaket i § 41 b annet ledd, er det et vilkår for oppholdstillatelse etter §§ 40 (ektefeller) og 41 (samboere) at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i tre år, når referansepersonen har

- oppholdstillatelse som flyktning, jf. § 28,
- oppholdstillatelse for utlending som har rett til subsidiær beskyttelse, jf. § 28 a,
- oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd,
- kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34,
- oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38,
- oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40 til 53, eller
- permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tilatelsene nevnt i bokstav a til f, jf. § 62.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Denne paragrafen oppheves fra og med 1. januar 2020.»

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 40 a oppheves.

§ 41 annet ledd siste punktum oppheves.

Ny § 41 b skal lyde:

§ 41 b *Krav til visse referansepersoner om fire års arbeid eller utdanning i Norge for familieetablering*

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter §§ 40 (ektefeller) og 41 (samboere) at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år, når referansepersonen har

- a. oppholdstillatelse som flyktning, jf. § 28,
- b. oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd,
- c. kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34,
- d. oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38,
- e. oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40 til 53, eller
- f. permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tillatelsene nevnt i bokstav a til f, jf. § 62.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når

- a. ekteskapet var inngått eller samlivet var etablert før tidspunktet for referansepersonens innreise i Norge, eller
- b. partene har inngått ekteskap eller levd i et etablert samliv mens begge har hatt oppholdstillatelse i Norge.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Ny § 41 c skal lyde:

§ 41 c *Krav til visse referansepersoner om tre års arbeid eller utdanning i Norge for familiegjenforening*

For søknader som omfattes av unntaket i § 41 b annet ledd, er det et vilkår for oppholdstillatelse etter §§ 40 (ektefeller) og 41 (samboere) at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i tre år, når referansepersonen har

- a. oppholdstillatelse som flyktning, jf. § 28,
- b. oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd,
- c. kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34,
- d. oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38,
- e. oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40 til 53, eller
- f. permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tillatelsene nevnt i bokstav a til f, jf. § 62.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Denne paragrafen oppheves fra og med 1. januar 2020.»

5. Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse mv.

5.1 Sammendrag

5.1.1 Bakgrunnen for lovforslagene

Forslagene til endringer knyttet til kravet om botid for innvilgelse av søknad om permanent oppholdstillatelse har sitt opphav i samarbeidsavtalen mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre om utlendingsfeltet fra høsten 2013, gjengitt i regjeringen Solbergs politiske plattform av 7. oktober 2013 (Sundvollen-erklæringen), og i avtale av 28. februar 2014.

De øvrige forslagene til endringer i reglene om permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62, har i all hovedsak sin bakgrunn i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) og i avtale av 19. november 2015 om tiltak for å møte flyktningkrisen mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre. Det vises også til Stortingets anmodningsvedtak nr. 68 av 3. desember 2015.

5.1.2 Gjeldende rett

5.1.2.1 PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE

Permanent oppholdstillatelse innebærer en i utgangspunktet varig rett til opphold i Norge, uten behov for fornyelse. Ordningen gir rett til opphold i riket uten tidsbegrensning og gir et utvidet vern mot utvisning. Bakgrunnen for ordningen er at en utlending som har bodd i Norge over en viss periode bør få rett til å oppholde seg her på ubestemt tid, også i de tilfellene hvor vilkårene for den midlertidige tillatelsen ikke lenger er oppfylt. Hovedregelen er at utlendingen de siste tre årene må ha oppholdt seg i Norge med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd.

Det er et vilkår for permanent oppholdstillatelse at utlendingen i løpet av treårsperioden, fra utlendingen ble gitt midlertidig oppholdstillatelse, ikke har oppholdt seg mer enn syv måneder til sammen i utlandet, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav a. En utlending med oppholdstillatelse som faglært, jf. utlendingsforskriften § 6-1, kan likevel oppholde seg utenfor riket i inntil 15 måneder til sammen uten å miste retten til permanent oppholdstillatelse, der-

som minst 8 måneder av oppholdet skyldes oppdrag for arbeidsgiver, jf. utlendingsforskriften § 11-2. Tilsvarende gjelder dersom utlendingen har hatt opphold som spesialist etter den nå opphevede utlendingsforskriften § 6-2.

Videre er det et vilkår at utlendingen ikke har begått handlinger som nevnt i utvisningsbestemmelsene, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav c, jf. § 66. Dersom utlendingen har begått slike forhold, men likevel ikke blir utvist, beregnes en tilleggs tid, jf. utlendingsloven § 62 tredje ledd, jf. utlendingsforskriften § 11-5. Det beregnes ikke botid mens søkeren gjennomfører ubetinget fengselsstraff eller forvaring.

Det stilles også krav om gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven for å ha rett til permanent oppholdstillatelse.

Permanent oppholdstillatelse bortfaller gjennom vedtak etter to års sammenhengende opphold utenfor riket, jf. utlendingsloven § 62 femte ledd.

Etter søknad kan det gis tillatelse til lengre opphold utenfor Norge, uten at den permanente oppholdstillatelsen faller bort, jf. utlendingsforskriften § 11-8 tredje ledd.

5.1.2.2 FORTSATT OPPHOLDSTILLATELSE PÅ GRUNN AV MISHANDLING I SAMLIVSFORHOLD

Personer som er gitt oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer til en person bosatt i Norge, må som hovedregel returnere til hjemlandet dersom samlivet opphører før utlendingen har fått permanent oppholdstillatelse i Norge.

Lovgiver har ønsket å sikre at ofre for vold i nære relasjoner ikke tvinges til å velge mellom å reise ut av Norge og å bli værende i en voldelig familierelasjon. Personer som har opplevd vold i samlivsforholdet, og som har hatt en tillatelse som ektefelle eller samboer etter utlendingsloven §§ 40 eller 41, har derfor etter søknad rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

5.1.2.3 KRAV OM FAKTISK OPPHOLD I NORGE SOM VILKÅR FOR MIDLERTIDIG TILLATELSE

Av bestemmelsene om midlertidig oppholdstillatelse fremgår det ikke noe krav om at utlendingen må oppholde seg i Norge. Dette gjelder også for de tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. Det er imidlertid i praksis innfortolket et vilkår om oppholdshensikt, da retten til opphold bygger på en forutsetning om at utlendingen skal bruke tillatelsen, jf. utlendingsloven § 2, systemet for øvrig og reelle hensyn. UDI har i sin praksis i oppholdssaker lagt til grunn at utlendingen må være mer enn halve tiden i Norge, dvs. mer enn seks måneder per år.

5.1.3 *Grunnloven og internasjonale forpliktelser*

Grunnloven § 102 første ledd første punktum beskytter retten til respekt for familielivet. Bestemmelsen bygger blant annet på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. SP antas ikke å gi sterkere vern for retten til familieliv enn EMK. Derfor er fremstillingen i proposisjonen begrenset til forholdet til EMK.

Retten til familieliv innebærer at Norge i visse tilfeller kan være forpliktet til å gi fortsatt opphold til familiemedlemmer. Et inngrep i retten til respekt for familielivet innebærer ikke nødvendigvis noen krenkelse av EMK artikkel 8. Et inngrep kan etter omstendighetene godtas hvis formålet med inngrepet er legitimt, har et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag og kan anses som «nødvendig i et demokratisk samfunn». For øvrig vises det til fremstillingen i punkt 7.1.3 i proposisjonen.

FNs barnekonvensjon, og særlig prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, kan også få betydning i saker om oppholdstillatelse i Norge. Hensynet til barnets beste er nedfelt i Grunnloven § 104 annet ledd.

Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale avtaler som forplikter staten til å beskytte egne borgere mot vold, overgrep og annen inhuman behandling.

Likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet er nedfelt i Grunnloven § 98, som ble tilføyd ved grunnlovsvedtak 13. mai 2014.

Norge er bundet av en rekke internasjonale konvensjoner som forplikter statene til å sikre ikke-diskriminering. Et fellestrekk ved konvensjonene er at saklig forskjellsbehandling, der midlene som benyttes for å oppnå et legitimt formål står i forhold til målet, ikke rammes av forbudet mot diskriminering (saklighets- og proporsjonalitetskravet).

5.1.4 *Andre lands rett*

5.1.4.1 DANMARK

Vilkår for permanent oppholdstillatelse

Danmark vedtok 26. januar 2016 nye regler for permanent oppholdstillatelse. Reglene gjelder for søknader fremmet fra og med 10. desember 2015 eller senere, og omfatter også søknader fra utlendinger med oppholdstillatelse som flyktning.

Etter de nye reglene må en utlending ha hatt lovlig opphold i minst seks år for å kunne få permanent oppholdstillatelse i Danmark. I tillegg til botidskravet stilles det krav om at visse grunnvilkår og supplerende vilkår er oppfylt.

Se omtale i proposisjonen pkt.8.4.1.

Mulighet for utenlandsopphold i løpet av botiden

Ved beregning av botiden skal perioder hvor utlendingen har oppholdt seg utenfor Danmark trekkes fra, med mindre det dreier seg om kortvarige utenlandsopphold, for eksempel i forbindelse med ferie. I visse tilfeller kan likevel opphold i utlandet på inntil to år medregnes.

Opphold ved mishandling i samlivet

Dersom et samliv opphører som følge av vold før det er gitt permanent oppholdstillatelse, kan utlendingen gis fortsatt oppholdstillatelse i Danmark, uavhengig av hvor lenge utlendingen har oppholdt seg i landet.

5.1.4.2 SVERIGE

Vilkår for permanent oppholdstillatelse

Hovedregelen i svensk rett er at det gis permanent oppholdstillatelse uten krav til botid. Det gjøres imidlertid unntak for enkelte grupper, herunder for personer som søker om oppholdstillatelse i familietablering (ektefelle eller samboer i en nyetablert relasjon).

Arbeidsinnvandrere kan få permanent oppholdstillatelse etter fire års botid. Utlending som har behov for beskyttelse gis som hovedregel permanent oppholdstillatelse som førstegangstillatelse.

Det foreligger ingen tidsbegrensning knyttet til utenlandsopphold for å få permanent oppholdstillatelse.

Forslag til endringer i reglene

Den svenske regjeringen sendte 11. februar 2016 et forslag til endringer i reglene om oppholdstillatelse på høring. Forslaget innebærer at flyktninger og personer som gis subsidiær beskyttelse i Sverige skal gis en tidsbegrenset oppholdstillatelse i stedet for en permanent oppholdstillatelse. Kvoteflyktninger skal fortsatt få permanent oppholdstillatelse.

5.1.5 Hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse

5.1.5.1 FORSLAG OM Å HEVE BOTIDSKRAVET FOR PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE FRA TRE TIL FEM ÅR

Departementets vurdering

Hensynene bak bestemmelsen om permanent oppholdstillatelse i Norge tilsier at det bør gjelde et botidskrav av en viss lengde.

Departementet foreslår å heve botidskravet fra tre til fem år, jf. forslaget til utlendingsloven § 62 første ledd. Det vises til at tre års opphold i Norge gir en begrenset tilknytning til riket, og at det derfor er mindre grunn til å gi fortsatt opphold dersom det opp-

rinnelige grunnlaget for at det ble gitt oppholdstillatelse i Norge har bortfalt. Et skjerpet botidskrav styrker myndighetenes mulighet til kontroll med at utlendingen ikke har fått opphold i Norge på et fiktivt grunnlag, for eksempel et proforma-ekteskap.

Forslaget innebærer en begrensning i antallet utlendinger som kan bli boende i riket etter at den opprinnelige årsaken til at utlendingen innvandret til Norge, ikke lenger er til stede. Forslaget bidrar dermed til en regulert og kontrollert innvandring i samsvar med hensynene bak de enkelte bestemmelsene om oppholdsgrunnlag i utlendingsloven og -forskriften. Med grunnlag i ankomstsituasjonen høsten 2015, og usikkerheten knyttet til antallet migranter som planlegger å ta seg til Europa, herunder Norge, anses dette hensynet som særlig tungtveiende i dag.

Forslaget innebærer at dersom utlendingens grunnlag for tillatelse i Norge ikke lenger er til stede etter tre–fire år, vil utlendingen som hovedregel ikke få fortsatt opphold i Norge. For den enkelte vil dette kunne oppleves som inngripende. Departementet har imidlertid vektlagt at tre års opphold i Norge gir en begrenset tilknytning til riket, og at hensynet til kontroll og regulert innvandring veier tyngre.

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.

Departementet bemerker at det også vil være behov for en endring i praksis for beregning av tilleggstid for å nå dette målet. Det vises til at det etter gjeldende praksis ikke beregnes tilleggstid dersom straffereaksjonen ligger noe tilbake i tid. Departementet mener imidlertid at det ikke er behov for lov- eller forskriftsendring, da gjeldende regelverk ikke angir tidsbegrensning for hvilke straffbare forhold som skal medføre tilleggstid.

Etter utlendingsloven § 34 kan det gis kollektiv beskyttelse i Norge i forbindelse med en masseflyktsituasjon. Departementet foreslår å øke opptjenings-tiden også for denne gruppen med to år.

Forslaget vil innebære en varig utgiftsøkning. Departementet mener saksbehandlingen bør effektiviseres gjennom å åpne for at midlertidige tillatelser gis lengre varighet, jf. forslag fra UDI. Det foreslås derfor at tillatelsen kan gis for fem år av gangen, men at nærmere regler for hvilke grupper dette skal gjelde, fastsettes i utlendingsforskriften, jf. forslag til endringer i lovens § 60 første ledd. Departementet vil innta i forskriften at utlendinger som gis beskyttelse etter dagens utlendingslov § 28 første ledd bokstav a og b (forslagets § 28 første ledd og § 28 a) som hovedregel bør gis femårige tillatelser. Det vises til at tillatelser til denne gruppen til enhver tid kan tilbake-

kalles når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. lovens § 37 og instruks GI-04/2016 om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt.

5.1.5.2 SÆRLIG OM FAMILIEINNVANDRERE SOM UTSETTES FOR MISHANDLING I SAMLIVSFORHODET, VURDERING AV AVBØTENDE TILTAK

Høringsbrevets forslag

Departementet kom ikke i høringen med konkrete forslag til avbøtende tiltak, men ba om særlige innspill om mulige avbøtende virkemidler for eventuelle negative konsekvenser av et hevet botidskrav for utlendinger som er utsatt for mishandling i samlivsforholdet.

Departementets vurdering

Departementet mener det er viktig å bidra til at utlendinger som utsettes for mishandling, ikke føler seg tvunget til å bli i forholdet av frykt for å miste oppholdstillatelsen. Dette er særlig viktig når botidskravet for permanent oppholdstillatelse heves fra tre til fem år. I den forbindelse ser departementet behov for å iverksette og videreutvikle flere avbøtende tiltak for å sikre ofre for vold i nære relasjoner et tilstrekkelig vern. Flere av forslagene fra høringsinstansene er både gode og hensiktsmessige. Enkelte tiltak er allerede innført, andre er departementet og underliggende instanser i gang med å gjennomføre. Flere av forslagene krever imidlertid nærmere utredning og vurdering.

Informasjonstiltak

Departementet er enig i at det er behov for styrket informasjon om rettigheter til familieinnvandrere. Dette kommer også til uttrykk i regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner (Et liv uten vold) (2014–2017). I forbindelse med oppfølgingen av tiltak 1: Tiltakspakke for forebygging ble det i 2015 igangsatt informasjonstiltak i regi av UDI.

Justis- og beredskapsdepartementet har også finansiert nettportalen www.dinutvei.no, som ble lansert 15. februar 2016 i regi av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).

Justis- og beredskapsdepartementet skal iht. tilskuddsordning for tiltak for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner (Kap. 440, post 70) fordele 11,6 mill. kroner til tiltak for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner.

Departementet vil i samråd med UDI vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å utvikle et informasjonsskriv om rettigheter i Norge til dem som får oppholdstillatelse i familieinnvandring, eller å innta en standardtekst om rett til opphold på grunnlag av

mishandling på norsk/engelsk i alle vedtak om familieinnvandring.

Å utvide introduksjonsprogrammet til å omfatte familieinnvandrere er en svært stor kostnad. I henhold til gjeldende regelverk gjennomgår imidlertid familieinnvandrere 550 timer undervisning i norsk og 50 timer i samfunnskunnskap. I læreplanen for denne ordningen (Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere) er det satt opp mål for opplæringen knyttet til temaet barn og familie. Departementet vurderer likevel å tydeliggjøre målet i læreplanen, slik at det fremgår klart at deltakeren skal få kunnskap om rettigheter etter utlendingsloven for dem som utsettes for mishandling i samlivsforholdet.

Saksbehandling og kompetanseheving mv.

Departementet er enig i at kompetanseheving i utlendingsforvaltningen er et viktig avbøtende tiltak. UDI har utviklet en opplæringspakke som kan tilbys aktuelle instanser, hjelpetiltak og ansatte i utlendingsforvaltningen. I departementets tiltakspakke for 2016 er det satt av midler til å understøtte UDIs arbeid med å videreutvikle og gjennomføre kompetansehevingstiltak overfor aktuelle instanser, hjelpetiltak og ansatte i utlendingsforvaltningen.

Personer som søker om oppholdstillatelse på grunnlag av mishandling har ikke rett til tolk i henhold til den særlige bestemmelsen om uttalerett i utlendingsloven § 81 første ledd. Departementet vil innføre bruk av tolk i saker etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b.

Gjennomgang og endring av praksis og regelverk

Departementet mener det er viktig at regelverk og praksis er så forutsigbart som mulig for å unngå at utlendinger som utsettes for mishandling, opplever den selvstendige oppholdstillatelsen som et så usikkert handlingsalternativ at de i stedet velger å bli i et forhold med mishandling. Samtidig er det viktig å erkjenne at mishandlingsbestemmelsen har et potensial for misbruk. Med bakgrunn i innspill fra høringsinstansene ser departementet det som hensiktsmessig å foreta en grundigere praksisgjennomgang med påfølgende vurdering av regelverket. Departementet har derfor bedt UDI om en praksisredegjørelse med frist for tilbakemelding 15. september 2016. Redegjørelsen vil danne grunnlag for departementets vurdering av flere av de regelverksendringene som høringsinstansene foreslår.

5.1.5.3 SÆRLIG OM KONSEKVENSER FOR BARN

Høringsbrevets forslag

Departementet foreslo ikke særskilte unntak fra botidskravet for permanent oppholdstillatelse for barn.

Departementets vurdering

I 2015 fikk om lag 14 700 barn en tillatelse som dannet grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Forslaget innebærer at barn som hovedregel ikke vil ha rett til fortsatt opphold dersom grunnlaget for den midlertidige tillatelsen opphører før det har gått fem år. Dette kan særlig berøre særkullsbarn av personer som har opphold gjennom familieinnvandring med ektefelle/samboer i Norge, hvor samlivet opphører før det har gått fem år. Tilsvarende kan det berøre barn av arbeidsinnvandrere hvor arbeidsforholdet opphører før familien fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse mv.

Dersom kun den ene av barnets foreldre mister sitt opprinnelige oppholdsgrunnlag som følge av samlivsbrudd, har et utenlandsk barn rett til fortsatt opphold i familiegjeforening med forelderen med oppholdstillatelse i Norge, jf. utlendingsloven § 42 annet ledd, med mindre hensynet til barnets beste taler mot det. Den andre forelderen har rett til fortsatt oppholdstillatelse for å videreføre samvær med barnet i riket eller for å videreføre samvær mellom barnet og den andre av foreldrene i riket, jf. utlendingsloven § 52. Dersom barnet har blitt mishandlet av den ene forelderen, kan oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag gis til den andre forelderen, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, dersom samlivet opphører. Barnet kan da få oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjeforening i henhold til utlendingsloven § 42 første ledd eller § 52. Barnet kan også få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket), for eksempel der barnevernet fratar foreldrene omsorgen.

Departementet påpeker at forslaget om hevet botidskrav ikke er ment å medføre noen endring i vurderingen knyttet til hva som anses som «særlig tilknytning til riket», jf. utlendingsloven § 38, eller i vurderingen av barns tilknytning til riket, jf. utlendingsforskriften § 8-5. Det antas at det hevede botidskravet vil medføre at et økt antall barn/barnefamilier vil bli omfattet av utlendingsforskriften § 8-5 (om vurdering av sterke menneskelige hensyn ved søknad om oppholdstillatelse fra barn), herunder barn som tidligere har hatt oppholdstillatelse som familieinnvandrere. Departementet mener at hensynet til barnets beste, jf. Grunnloven § 104, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, anses ivaretatt gjennom disse bestemmelsene. Videre vises det til at barnet eventuelt vil returnere til hjemlandet sammen med en omsorgsperson.

Departementet mener det ikke er aktuelt å innføre et lavere botidskrav for barn. Barn bør som utgangspunkt uansett få opphold sammen med sine foreldre,

og et lavere botidskrav for barn vil føre til en uthuling av forslaget.

Med hensyn til innhenting av uttalelse fra berørte barn, vises det til utlendingsloven § 81 og utlendingsforskriften § 17-3 om høring av barn. Barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter utlendingsloven.

5.1.5.4 SÆRLIG OM FAGLÆRTE MV.

Høringsbrevets forslag

Departementet har ikke foreslått noen særskilte unntak med hensyn til lengden på botidskravet for permanent oppholdstillatelse for faglærte eller forskere. Det ble imidlertid i høringsbrevet foreslått forskriftsendringer som innebærer at faglærtes rett til utenlandsopphold på oppdrag for arbeidsgiver utvides forholdsmessig. Videre foreslo departementet forskriftsendringer som innebærer at forskere med faglærtillatelse, som i en mellomperiode har hatt opphold som student eller forsker med egne midler, skal få fortsette sin opptjeningsperiode for permanent oppholdstillatelse når de igjen innehar en tillatelse som faglært.

Departementets vurdering

Departementet har vurdert om det bør innføres et kortere botidskrav for faglærte, men har kommet til at det ikke bør gjøres særskilte unntak for denne gruppen. Departementet peker på at faglærte uansett kan få fortsatt opphold i landet så lenge de er i arbeid, og at et hevet botidskrav gir økt kontroll med at de faktisk fortsatt er i arbeid. Det pekes også på at faglærte allerede har en utvidet rett til opphold i utlandet og at departementet vil vurdere en eventuell utvidelse av denne perioden.

Departementet tar imidlertid sikte på at de i høringsnotatet foreslåtte endringer i utlendingsforskriften § 11-1 mht. sammenhengende opptjeningsperiode for forskere trer i kraft samtidig med de her foreslåtte endringene i utlendingsloven. Departementet er enig i at også medfølgende familie bør få fortsette sin opptjeningsperiode på samme måte, og vil se nærmere på dette i forbindelse med forskriftsarbeidet. Hvorvidt forskere som etter en ph.d.-stilling med tillatelse som arbeidssøker også skal omfattes av endringen, vil også bli vurdert nærmere.

5.1.5.5 OPPHOLDSTID I UTLANDET I OPPTJENINGS- PERIODEN

Høringsbrevets forslag

Departementet foreslo ingen endring i tiden en utlending kan være i utlandet i løpet av hele opptjeningsperioden uten å miste retten til permanent opp-

hold. Det vil dermed være et krav om at utlendingen de siste fem årene (tre år etter gjeldende lov) ikke har oppholdt seg utenfor riket mer enn syv måneder til sammen. For faglærte ble det foreslått en forskrifts- endring som vil innebære en forholdsmessig oppjustering av gruppens rett til å oppholde seg i utlandet dersom oppholdet skyldes oppdrag for arbeidsgiver.

Departementets vurdering

Departementet foreslår ikke å endre tiden en utlending kan være i utlandet i løpet av hele opptjeningsperioden for permanent oppholdstillatelse. Det foreslås følgelig at en utlending kan oppholde seg totalt syv måneder i utlandet i opptjeningsperioden.

Begrunnelsen er at utlendinger som tilbringer mye tid i utlandet i mindre grad opparbeider seg tilknytning til Norge. Det er lagt til grunn at tiden en utlending kan være i utlandet per år likevel er tilstrekkelig til å gjennomføre kortere ferieturer, skoleturer mv.

Faglærte skal imidlertid fortsatt ha en utvidet rett til å oppholde seg i utlandet dersom oppholdet skyldes oppdrag for arbeidsgiver, jf. utlendingsforskriften § 11-2 annet ledd. I høringsbrevet ble det foreslått tillatt utenlandsopphold på 20 måneder i løpet av en femårsperiode for faglærte, noe som innebærer en forholdsmessig oppjustering av perioden hvor oppholdet forutsettes å skyldes oppdrag for arbeidsgiver (tidligere 8 måneder i løpet av en treårsperiode, nå 13 måneder i løpet av en femårsperiode). I forbindelse med forskriftsarbeidet vil departementet vurdere hvorvidt denne perioden bør utvides eller innrettes mer fordelaktig for blant annet forskere og ph.d.-studenter, for å sikre mulighet til deltakelse på forskningskonferanser og kortere forskningsopphold uten at opptjeningstiden brytes. Departementet vil i denne forbindelse også vurdere om familien til faglærte mv. bør ha tilsvarende mulighet til utenlandsopphold i opptjeningsperioden som den faglærte.

5.1.5.6 KRAV OM OPPHOLD I NORGE FOR MIDLERTIDIG OPPHOLDSTILLATELSE

Departementets vurdering

Departementet mener det er uheldig at et sentralt vilkår for oppholdstillatelse ikke har uttrykkelig hjemmel i lov eller forskrift, både av hensyn til forutsigbarhet for søkerne og av hensyn til muligheten for å tilbakekalle en tillatelse på grunnlag av utenlandsopphold. Departementet foreslår derfor å endre utlendingsloven § 60, slik at krav om faktisk opphold i riket fremgår eksplisitt av loven. Det foreslås likevel ikke å skjerpe kravet til opphold i Norge, men gjeldende praksis om at utlendingen som hovedregel må

oppholde seg i minst seks måneder i året i Norge foreslås lovfestet.

Forslaget innebærer at utlendingen må oppholde seg i Norge i minimum seks måneder i løpet av tillatelsesperioden, forutsatt at denne er på ett år. Dersom tillatelsesperioden er av kortere varighet, justeres minimum oppholdstid i Norge forholdsmessig. Dersom tillatelsen er gitt for flere år, gjelder kravet for seks måneder per år i tillatelsesperioden.

Forslaget innebærer at utlendingsforvaltningen, i tråd med dagens praksis, kan ta utgangspunkt i opplysninger fra folkeregisteret med hensyn til om søkeren anses bosatt i Norge.

Det er nødvendig å gjøre unntak fra kravet dersom formålet med tillatelsen eller andre forhold tilsier at utlendingen ikke skal oppholde seg mesteparten av året i Norge. Det er for eksempel behov for et generelt unntak fra oppholdstidskravet for russiske grensependlere, jf. utlendingsforskriften § 6-5.

For øvrig foreslår departementet at det kan gjøres individuelle unntak i spesielle tilfeller. Dette gjelder særlig der det etter dagens praksis gjøres unntak fra andre krav. Det viktigste eksempelet vil være der UDI etter dagens praksis gjør unntak fra kravet til sammenhengende oppdrag for tjenesteytere, jf. utlendingsforskriften § 6-13.

Med hensyn til utlendinger som har fått beskyttelse (asyl), bemerker departementet at tillatelse i disse sakene gis fordi utlendingen ikke kan returnere til sitt hjemland. Hensynet til oppholdshensikt stiller seg således noe annerledes. Flyktningstatus kan ikke tilbakekalles på dette grunnlaget, så fremt personen ikke har oppholdt seg i landet han eller hun flyktet fra, jf. utlendingsloven § 37 eller det er andre grunner for tilbakekall etter utlendingsloven § 63.

Departementet mener at unntaksadgangen bør reguleres nærmere i forskrift. Tilsvarende vil departementet vurdere behovet for å presisere beregningen av oppholdstiden i forskriften.

Departementet viser for øvrig til utlendingsforskriften § 8-9, som innebærer at en utlending som blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, kan få oppholdstillatelse dersom han eller hun i Norge ville hatt rett til opphold etter bestemmelsen om oppholdstillatelse som følge av mishandling, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Endringen knyttet til kravet om faktisk opphold i riket får ikke betydning for denne gruppen.

Vilkåret om faktisk opphold i Norge bør fremgå av vedtak om midlertidig tillatelse, eventuelt om utlendingen er unntatt fra vilkåret. Videre bør det fremgå at kravet om faktisk opphold i Norge ikke sammenfaller med kravet til utenlandsopphold for permanent oppholdstillatelse, dersom tillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

5.1.6 *Krav om norskkunnskaper, norsk samfunnskunnskap og selvforsørgelse*

5.1.6.1 GJELDENE RETT

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Det stilles krav om gjennomført pliktig norsk-opplæring i henhold til introduksjonsloven for å ha rett til permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d. Etter introduksjonsloven § 17 første ledd gjelder det imidlertid et krav om opplæring i både norsk og samfunnskunnskap. Det innebærer at personer som i dag har rett og/eller plikt til norskopplæring også vil ha rett og/eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap.

Det vises til proposisjonens pkt. 8.6.1 for nærmere omtale.

Utlendinger som etter 1. september 2013 får innvilget en oppholdstillatelse som gjør at de kommer inn i personkretsen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17 første ledd, vil være pålagt å gå opp til avsluttende prøver, jf. introduksjonsloven § 19 annet ledd.

For utlendinger som kun har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17 annet ledd, er det mulig å gå opp til prøve i norsk og samfunnskunnskap, men dette er ingen plikt.

Dersom en utlending er fritatt fraplikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som beskrevet ovenfor, innebærer dette at vedkommende også er fritatt fraplikten til å gå opp til avsluttende prøver.

Personer som ikke har rett og/eller plikt til å delta i opplæring eller gå opp til avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven har mulighet til å gå opp til disse prøvene som privatister.

Det er i dag ingen sanksjoner dersom utlendingen unnlater å møte opp til eller ikke består de obligatoriske, avsluttende prøvene i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet viser før øvrig til at Stortinget i desember 2015 vedtok endringer i statsborgerloven §§ 7 og 8, jf. Prop. 144 L (2014–2015) Endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap). Dette innebærer at det etter ikrafttredelsen av lovendringene stilles som vilkår for erverv av norsk statsborgerskap at søkere mellom 18 og 67 år behersker et minimum av norsk muntlig og har bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk.

Mål for opplæringen i hhv. norsk og samfunnskunnskap er beskrevet i forskrift 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (læreplanen).

Som vurderingsskala på delprøvene i norsk benyttes de fire språknivåene som beskrives i læreplanen; A1, A2, B1 og B2 slik de er beskrevet i Det felles europeiske rammeverket for språk, jf. forskrift

om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere § 26 annet ledd.

Krav om selvforsørgelse

Utlendingsloven § 58 fastslår at det stilles krav om underhold og bolig for at oppholdstillatelse skal gis etter loven. Det er gjort unntak for utlendinger som har rett til beskyttelse etter utlendingsloven § 28 annet ledd eller er vernet mot retur etter § 73. For familieegjenforente er det egne regler om underholds krav. Dette er ikke et krav til selvforsørgelse, men et krav om at referansepersonen skal ha tilstrekkelig med midler til å forsørge den eller de som kommer til Norge på familieinnvandring. Ved fornyelse av oppholdstillatelse er det et krav om at vilkårene for den forrige tillatelsen fortsatt er oppfylt.

Et vilkår for å få permanent oppholdstillatelse er i henhold til utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b at utlendingen fortsatt oppfylder vilkårene for en midlertidig tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Herunder må kravet om underhold som utgangspunkt fortsatt være oppfylt.

Utlendingsforskriften § 10-7 stiller krav om underhold ved førstegangs søknad i andre saker enn familieinnvandring.

Ved tillatelse som selvstendig næringsdrivende etter § 6-18, er det en forutsetning at underhold i det vesentlige vil være sikret gjennom ervervsvirksomheten.

Underhold kan unntaksvis anses å være sikret ved at tredjemann stiller økonomisk garanti.

Det gjelder ikke krav til sikret underhold for utlending som har fremmet søknad om beskyttelse og som fyller vilkårene for oppholdstillatelse etter lovens § 38.

Se nærmere omtale i proposisjonen pkt. 8.6.1.2.

5.1.6.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

En permanent oppholdstillatelse i Norge innebærer i utgangspunktet varig rett til opphold i Norge, uten behov for fornyelse. Tillatelsen gir også et utvidet vern mot utvisning. Departementet mener på denne bakgrunn at det er viktig å tydeliggjøre forventningene og stille krav til utlendingers deltakelse i det norske samfunnet, herunder forventningene om at utlendingen tilegner seg norskkunnskaper, kunnskaper om det norske samfunnet og er i stand til å kunne forsørge seg selv gjennom deltakelse i utdanning eller arbeid.

Formålet med de foreslåtte endringene er å sikre at utlendinger som innvilges permanent oppholdstillatelse i Norge behersker et minimum av norsk muntlig. Evnen til å beherske norsk språk er en viktig forutsetning for å kunne delta i utdanning og arbeid. Videre er formålet at utlendinger skal ha grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet og å

oppmuntre utlendinger til å ta utdanning og søke arbeid, fremfor mer passivt å motta offentlige stønader.

Det er i dag ingen sanksjoner for utlendinger som faller inn under personkretsen for rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap iht. introduksjonsloven og som ikke møter opp til eller består de obligatoriske, avsluttende prøvene. I desember 2015 vedtok imidlertid Stortinget at det for erverv av norsk statsborgerskap etter statsborgerloven skal innføres krav om at søkeren behersker et minimum av norsk muntlig, herunder nivå A2, og har bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk.

Departementet mener det er hensiktsmessig å innføre lignende krav for utlendinger som søker om permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62, men på et noe lavere nivå.

Departementet presiserer at forslagene kun vil gjelde for utlendinger mellom 16 og 55 år (foreslås hevet til 67 år, se punkt 8.8 i proposisjonen) som etter 1. september 2013 fikk midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller kollektiv beskyttelse etter lovens § 34, jf. introduksjonsloven § 17 første ledd.

Departementet foreslår at utlendinger som i dag har plikt til å avlegge avsluttende prøve i norsk, jf. introduksjonsloven § 19 annet ledd, må kunne beherske et minimum av norsk muntlig, se forslaget § 62 første ledd bokstav d.

Det foreslås at kravet skal anses oppfylt dersom utlendingen har gjennomført avsluttende prøve i norsk muntlig med resultat A1 eller bedre.

På nivå A1 kan man forstå og bruke enkle uttrykk og setninger for å fortelle om stedet der man bor og mennesker man kjenner. Man kan stille og svare på enkle spørsmål knyttet til egen person. Man kan delta i en enkel samtale om svært kjente emner hvis samtalepartnern snakker langsomt og er støttende, for eksempel ved å omformulere og gjenta. For øvrig vises det til læreplanen for en detaljert beskrivelse av kompetansemålene for nivå A1.

Departementet mener et slikt krav ytterligere vil understreke viktigheten av å lære seg norsk og tydeliggjøre forventningen om at innvandrere har et ansvar for å tilegne seg nødvendige språkkunnskaper. Kravet om å beherske et minimum av norsk muntlig på nivå A1 fastsettes i forskrift, se forslaget § 62 nytt syvende ledd (gjeldende sjetted ledd) fjerde punktum.

Videre foreslår departementet at det i utlendingsloven § 62 inntas en henvisning til kravet om gjennomført, pliktig opplæring i samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven, se forslaget § 62 første ledd bokstav e. Det vises til at personer med rett og/eller plikt til norskopplæring også vil ha rett og/eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap i dag.

Departementet foreslår også at utlendinger som i dag har rett og plikt til å ta avsluttende prøve i samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 annet ledd, må bestå den obligatoriske, avsluttende prøven i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår, se forslaget § 62 første ledd bokstav e. Dette er et lempeligere krav enn etter statsborgerloven, hvor det stilles krav om at prøven i samfunnskunnskap må bestås på norsk.

Krav om dokumentasjon av grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet vil etter departementets syn vise at søkerne har kjennskap til grunnleggende historiske, sosiale, økonomiske og politiske forhold i Norge og til sine grunnleggende plikter og rettigheter. Dette er kunnskap som styrker vedkommendes forutsetninger for å ta del i arbeids- og samfunnslivet ved at hun eller han har bedre forutsetninger for å ta i bruk sine rettigheter, oppfylle sine plikter og bruke sine muligheter.

Departementet har merket seg høringsinnspillene om at enkelte grupper kan ha dårlige forutsetninger for å kunne bestå prøver i norsk og samfunnskunnskap. Det bemerkes i den sammenheng at opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven skal være tilrettelagt for ulike deltakere med ulike ferdighetsnivåer og være en individuelt tilpasset opplæring. Kandidater som vurderes ikke å kunne dokumentere sine kunnskaper på en fullgod måte gjennom en skriftlig prøve i samfunnskunnskap, for eksempel fordi de mangler grunnleggende leseferdigheter, skal få mulighet til å avlegge prøven muntlig, jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere § 23.

Etter departementets vurdering vil forslagene ikke være i strid med diskrimineringsforbudet i Grunnloven § 98, jf. også EMK artikkel 14. Formålet med de foreslåtte kravene er å sikre at utlendinger har grunnleggende kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap for å kunne delta i det norske samfunnet gjennom arbeid og utdanning. En permanent oppholdstillatelse innebærer i utgangspunktet en varig rett til opphold i Norge, uten behov for fornyelse, og gir et utvidet vern mot utvisning. Det er derfor nødvendig å kunne stille høye krav til utlendinger som søker om slik tillatelse.

Departementet mener også at gode grunner taler for å innføre et krav om selvforsørgelse før permanent oppholdstillatelse i Norge kan innvilges.

Departementet har merket seg at flertallet av høringsinstansene er kritiske til forslaget i høringsnotatet, og på denne bakgrunn er forslaget noe justert. I høringsnotatet ble det foreslått å stille krav om at utlendingen har vært selvforsørget de siste tre årene. Departementet foreslår i proposisjonen her at kravet til selvforsørgelse i stedet skal knytte seg til de siste

tolv månedene, se forslaget § 62 første ledd bokstav f.

Hovedhensynet som ligger til grunn for underholdskravet i saker om familieinnvandring etter utlendingsloven kapittel 6, er at det skal sikre at utlendinger som får oppholdstillatelse, har tilstrekkelige midler og ikke trenger støtte fra det offentlige. Hensynene bak et vilkår om selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse er i stor grad de samme, men med det unntak at det i utgangspunktet er søkeren selv, og ikke referansepersonen, som må oppfylle kravet. Departementet mener derfor at et utgangspunkt bør være at utlendingen de siste tolv månedene ikke har mottatt ytelser etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

Ved den nærmere utformingen av kravet om selvforsørgelse kan det etter departementets syn være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i utlendingsforskriften § 10-7 (om krav om underhold ved førstegangs søknad i andre saker enn familieinnvandring).

De nærmere vilkårene for oppfyllelse av kravet til selvforsørgelse vil bli fastsatt i forskrift, se forslaget § 62 nytt syvende ledd (gjeldende sjettede ledd) fjerde punktum.

Departementet ser at det for enkelte grupper vil kunne være vanskelig å oppfylle et krav om selvforsørgelse, og har derfor, blant annet på bakgrunn av høringsinnspillene, vurdert hvilke grupper det kan gjøres unntak for.

Departementet har også vurdert forslaget opp mot diskrimineringsforbudet i Grunnloven § 98, jf. også EMK artikkel 14. Departementet viser i den sammenheng til formålet med forslaget, som er å sikre aktiv deltakelse i det norske samfunnet og oppmuntre utlendinger til å søke arbeid og utdanning. Det vises også til at en permanent oppholdstillatelse i utgangspunktet innebærer en varig rett til opphold i Norge, uten behov for fornyelse, og gir et utvidet vern mot utvisning. Det er derfor nødvendig å kunne stille høye krav til utlendinger som søker om slik tilatelse.

5.1.6.3 UNNTAKSBESTEMMELSER

Departementet foreslår at det i utlendingsforskriften fastsettes at kravet om gjennomført norskopplæring ikke skal gjelde dersom utlendingen dokumenterer å ha bestått norskprøve eller avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve eller at vedkommende er fritatt fra plikten til gjennomført norskopplæring etter introduksjonsloven. Videre foreslås det at kravet om gjennomført opplæring og bestått prøve i samfunnskunnskap ikke skal gjelde dersom utlendingen dokumenterer å ha bestått den avsluttende prøven i samfunnskunnskap eller er fritatt fra plikten til gjen-

nomført opplæring og/eller bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

Departementet mener adgangen til å gjøre unntak som nevnt ovenfor vil være effektiviserende for saksbehandlingen.

Utlendinger som har deltatt i eller gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan i dag etter søknad fritas fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og/eller samfunnskunnskap dersom særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker tilsier det. Departementet vil vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å fastsette tilsvarende unntak i utlendingsforskriften.

Når det gjelder unntak fra kravet om selvforsørgelse, foreslår departementet å gjøre unntak for barn, varig uføre, personer over 67 år og personer under utdanning. Videre vil departementet også vurdere å gjøre unntak for grupper hvor et slikt krav vil være særlig urimelig. Unntaksbestemmelsene vil bli fastsatt i forskrift.

5.1.7 *Ny hjemmel for å kunne avslå søknad om permanent oppholdstillatelse når det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn*

5.1.7.1 GJELDENE RETT

En utlending har etter søknad rett til permanent oppholdstillatelse i Norge dersom vilkårene i utlendingsloven § 62 er oppfylt, se for øvrig punkt 8.2.1 ovenfor. I dag foretas det ingen skjønsmessig avveining mot innvandringsregulerende hensyn.

Det er imidlertid andre bestemmelser i utlendingsloven som angir at oppholdstillatelse eller visum til Norge kan avslås på bakgrunn av innvandringsregulerende hensyn. Innvandringsregulerende hensyn er en samlebetegnelse som omfatter ulike hensyn, men et sentralt element er å sikre en kontrollert og begrenset innvandring. Lovens § 38 gir en ikke-uttømmende eksemplifisering av hva som kan være innvandringsregulerende hensyn, herunder mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag, de samfunnsmessige konsekvensene, hensynet til kontroll, og hensynet til respekt for lovens øvrige regler.

Utlendingsforskriften § 8-5 (vurderingen av sterke menneskelige hensyn i lovens § 38 ved søknad om oppholdstillatelse fra barn) skiller mellom tungtveiende og mindre tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn. Som tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn regnes blant annet om barnets foreldre aktivt har motarbeidet avklaring av identitet etter ankomst til landet, og om de har begått alvorlige, straffbare handlinger. Som mindre tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn regnes blant annet ulovlig opphold, oversittet utreisefrist og

at barnets foreldre ikke har klart å sannsynliggjøre egen identitet.

5.1.7.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

En permanent oppholdstillatelse innebærer i utgangspunktet en varig rett til opphold i Norge, uten behov for fornyelse, og gir et utvidet vern mot utvisning. Departementet mener det er viktig å stille strenge krav til når en slik tillatelse kan gis, og det bør være en klar hjemmel som sikrer at søknad om permanent oppholdstillatelse kan avslås der det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn.

Dersom utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet, vil det være hensiktsmessig at utlendingsmyndighetene har mulighet til å avslå søknaden om permanent opphold som følge av at forholdet anses som et tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn. En slik adgang vil også medføre en mulighet til å fange opp dem som har fått oppholdstillatelse uten begrensninger og hvor slike hensyn foreligger.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser mener høringsnotatets forslag om hvilke tilfeller det kan foreligge tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn, er lite hensiktsmessige. På denne bakgrunn er forslaget noe justert.

Departementet foreslår at dersom utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet, skal dette regnes som et tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn, se forslagets § 62 nytt annet ledd. Tilsvarende ordlyd fremgår av utlendingsforskriften § 8-5 tredje ledd, og vurderingen etter forslaget her er ment å være den samme.

For øvrig foreslås det at nærmere regler om hva som regnes som tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn kan fastsettes i forskrift, se forslagets § 62 nytt syvende ledd (gjeldende sjettede ledd) femte punktum.

Departementet opprettholder ikke forslaget om at en permanent oppholdstillatelse kan avslås i tilfeller der beskyttelsesbehovet skyldes asylsøkerens egne handlinger etter at søkeren forlot hjemlandet og det hovedsakelige formålet med disse handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse («sûr place»). Det vises til at dette er forhold som i dag vurderes i forbindelse med innvilgelse av førstegangs oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 28 fjerde ledd. Forslaget kan også være svært ressurskrevende å vurdere med tanke på saksbehandlingen i UDI og UNE.

Departementet presiserer at terskelen for å kunne avslå en søknad på bakgrunn av tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn vil være høyere enn ved vurderingen av om det «bare» foreligger innvandringsregulerende hensyn, se for eksempel utlendingsloven § 38.

Departementet presiserer for øvrig at i saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3.

5.1.8 *Endringer i introduksjonsloven – plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år*

5.1.8.1 GJELDENE RETT

Det følger av regjeringens politiske plattform fra oktober 2013, at alle som søker norsk statsborgerskap skal beherske et minimum av norsk muntlig og gjennomgå en test i samfunnskunnskap. På bakgrunn av den politiske plattformen fremmet regjeringen Prop. 144 L (2014–2015) Endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap). Regjeringens forslag til lovendringer ble vedtatt av Stortinget i desember 2015. Endringene innebærer blant annet at søkere mellom 18 og 67 år som er omfattet av rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, må ha gjennomført opplæringen de har rett eller plikt til for å få norsk statsborgerskap.

Introduksjonsloven § 17 regulerer hvem som har rett og/eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Introduksjonsloven § 17 første ledd fastslår at utlendinger mellom 16 og 55 år har rett og plikt til deltakelse i opplæring, forutsatt at de har fått oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller kollektiv beskyttelse. Etter introduksjonsloven § 17 annet ledd har utlendinger mellom 55 og 67 år med en oppholdstillatelse som nevnt i første ledd rett til, men ingen plikt til å delta i opplæring.

5.1.8.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet foreslår at personer mellom 55 og 67 år får en plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Bakgrunnen for forslaget er å sikre sammenheng i regelverket ved at det skal bli samsvar mellom hvem som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og hvem som møtes med krav om gjennomført opplæring som vilkår for permanent oppholdstillatelse og ved senere søknad om norsk statsborgerskap.

Det vil kunne sies å være lite forutberegnelighet dersom det i introduksjonsloven fremstår som om utlendinger mellom 55 og 67 år kun har rett til opplæring, når disse personene i realiteten blir møtt av et vilkår om å ha gjennomført slik opplæring for å få innvilget statsborgerskap. Følgelig vil forslaget medføre at det blir lik øvre aldersgrense for vilkår om gjennomført opplæring i statsborgerloven som for plikt til å delta i opplæring i introduksjonsloven.

Aldersgrensen er også lik vilkåret for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62.

Utvidelsen av gruppen som får plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil fremgå av introduksjonsloven § 17 første ledd.

5.1.9 Endringer i statsborgerloven

5.1.9.1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

Statsborgerskapet gir fulle rettigheter og plikter i Norge og er også et symbol på lojalitet og tilhørighet mellom borger og stat. For mange er den viktigste virkningen av norsk statsborgerskap ubetinget rett til opphold i Norge. En norsk borger kan ikke utvises fra Norge, jf. utlendingsloven § 69. En annen rettighet som er forbeholdt norske statsborgere, er retten til å stemme ved valg til Stortinget, jf. Grunnloven § 50. En viktig plikt som følger med statsborgerskapet er verneplikten, jf. lov om verneplikt (vernepliktsloven) av 17. juli 1953 nr. 29 § 3.

Å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse er et av hovedvilkårene for statsborgerskap etter søknad, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d. Bestemmelsen viser til utlendingsloven § 62. Kravet om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse kommer i tillegg til kravet om syv års opphold i riket i løpet av de siste ti år med oppholdstillatelse av minst ett års varighet, jf. § 7 første ledd bokstav e. For noen grupper av søkere er det gjort unntak fra denne bestemmelsen, slik at botidskravet etter statsborgerloven er kortere enn syv år. Enkelte av disse gruppene kan få statsborgerskap etter kortere botid enn fem år. Det er i dag to grupper søkere som kan ha kortere botid enn fem år, men som ikke er unntatt fra kravet om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Dette gjelder søkere som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger og statsløse søkere, jf. statsborgerloven §§ 12 og 16.

Dersom kravet til botid for permanent oppholdstillatelse heves fra tre til fem år, jf. forslaget i punkt 8.5.1 ovenfor, medfører dette at det reelle hovedkravet til botid for søkere etter statsborgerloven § 12 (norskgifte) og § 16 (statsløse) blir fem år, selv om botiden som kreves etter statsborgerloven er kortere. Dette fordi det stilles krav om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse for å få norsk statsborgerskap. For å sikre sammenheng mellom utlendingsloven og statsborgerloven er det naturlig å gjøre endringer i statsborgerregelverket for disse to gruppene. Departementet foreslår endringer i statsborgerloven som gjør at botidskravet går direkte frem av statsborgerloven og ikke indirekte ved at søkeren må oppfylle botidskravet for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

5.1.9.2 ENDRINGER I STATSBORGERLOVEN § 12. PERSONER SOM ER GIFT, REGISTRERT PARTNER ELLER SAMBOER MED NORSK STATSBORGER

Gjeldende rett

Søker som på vedtakstidspunktet er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger er unntatt fra kravet om syv års botid (lovens § 7 første ledd bokstav e). Statsborgerloven § 12 fastsetter i stedet gunstigere regler for beregning av oppholdstid for denne gruppen. Det gjelder et krav om å ha minst tre års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelse av minst ett års varighet. Oppholdstiden i riket og tiden som gift med en norsk statsborger med felles bopel, må dessuten samlet utgjøre minst syv år. Oppholdstid og tid som gift med norsk statsborger kan opptjenes samtidig.

Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 6. november 1997 artikkel 6 nr. 4 fastsetter at hver statspart skal lette adgangen for egne statsborgeres ektefeller til å erverve ektefellens statsborgerskap. Ifølge den forklarende rapporten til konvensjonen er det tilstrekkelig at en part har gunstigere vilkår for erverv for søkerne. Ved innføring av ny statsborgerlov ble det forutsatt at det for Norges del ikke følger noen forpliktelse av Europarådskonvensjonen til å lovfeste gunstigere regler for ektefeller enn de som følger av de ordinære ervervsvilkårene.

Departementets vurdering

Sammenhengen mellom utlendingsregelverket og statsborgerregelverket tilsier at statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne innvilges før søkeren fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse fører til at ektefeller av norske borgere i realiteten må oppholde seg i Norge i fem år for å kunne oppnå norsk statsborgerskap. Departementet foreslår derfor at det innføres et minimumskrav om fem års botid for søkere som omfattes av statsborgerloven § 12. Forslaget innebærer at norsk statsborgerskap for norsk-gifte tidligst kan innvilges etter fem års botid i Norge.

Enkelte politidistrikt mener at søkere som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger ikke bør ha kortere botidskrav enn det hovedregelen tilsier (sju år).

Norge er forpliktet til å ha lempeligere vilkår for enkelte søkergrupper, herunder ektefeller til norske statsborgere. At botiden er noen år kortere for de som er gift, samboer eller registrert partner med en norsk statsborger, anses som en god måte å oppfylle dette kravet på. Å heve botiden til fem år for denne gruppen vurderes å være i tråd med internasjonale forpliktelser.

5.1.9.3 ENDRINGER I STATSborGERLOVEN § 16. STATSLØSE

Gjeldende rett

Statsborgerloven § 16 fastsetter at statsløse unntas fra noen av hovedvilkårene for norsk statsborgerskap. For voksne statsløse er det i stedet krav om tre års botid. For statsløse barn stilles ikke eget krav om botid. Barna må imidlertid fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse og vil derfor som regel oppfylle kravene for statsborgerskap først etter tre års oppholdstid. Statsløse er ikke unntatt fra kravene knyttet til identitet, vandel, norskopplæring og permanent oppholdstillatelse.

Ifølge statsborgerloven § 3 går overenskomster med andre stater og folkeretten for øvrig foran lovens bestemmelser, ved motstrid.

FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 gjelder statsløse som er født på konvensjonspartens territorium. Konvensjonsstatene har en forpliktelse til å gi statsborgerskap til barn som ellers ville være statsløse. Konvensjonen inneholder en uttømmende liste over vilkår som kan stilles. Dette gjelder krav om botid (habitual residence) på inntil fem år direkte forut for søknaden eller inntil ti år totalt, krav til vandel og krav til at personen alltid har vært statsløs.

Barnekonvensjonen artikkel 7 nr. 1 fastsetter at barn skal ha rett til å erverve et statsborgerskap umiddelbart etter fødselen. Artikkel 7 nr. 2 slår fast at partene skal sikre gjennomføringen av disse rettighetene i samsvar med sin nasjonale lovgivning og sine forpliktelser i henhold til relevante internasjonale instrumenter på dette området, særlig når barnet ellers ville blitt statsløs. Ved utarbeidelse av artikkel 7 ble det lagt vekt på den klare forbindelsen til FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961. Ifølge retningslinjene krever artikkel 3 og 7 i barnekonvensjonen at statene innvilger statsborgerskap til barn født på deres territorium og som ellers ville være statsløse, enten automatisk ved fødselen eller etter søknad kort tid etter fødselen. Det står at statene ikke kan innføre de vilkårene som tillates etter konvensjonen om begrensning av statsløshet dersom de fører til at barn forblir statsløse over en lengre periode.

Gjennom Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 er vi forpliktet til å lette adgangen for statsløse til å erverve norsk statsborgerskap. Når det gjelder statsløse barn født på statspartenes territorium, fastsetter Europarådskonvensjonen at statspartene skal innvilge dem statsborgerskap, enten automatisk ved fødselen eller etter søknad. Det kan stilles krav om lovlig og vanlig (fast) bosted på partens territorium inntil fem år umiddelbart før søknad inngis.

Andre lands rett

I Sverige kan statsløse barn som er født i Sverige og som alltid har vært statsløse få svensk statsborgerskap ved melding (erklæring) (Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap). Barnet må ha vært bosatt i Sverige i to år og ha permanent oppholdstillatelse. I Danmark gjelder det ikke noe botidskrav for statsløse barn født i landet (Cirkulærbeskrivelse om naturalisation § 17).

Høringsforslaget

Departementet foreslår i proposisjonen at det stilles krav om permanent oppholdstillatelse og fem års botid for statsløse søkere, både voksne og barn, etter statsborgerloven § 16.

Når det gjelder statsløse barn født i Norge, mener departementet at det på bakgrunn av Norges internasjonale forpliktelser bør gjøres flere unntak fra de ordinære vilkårene for statsborgerskap.

Departementet foreslår at det gjøres unntak fra kravet om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse, vandelskravet og kravet om å forbli bosatt i Norge. Departementet foreslår i stedet at det innføres krav om at barnet må være bosatt i riket og ha oppholdt seg i riket de siste fem årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet forut for søknad om statsborgerskap.

Som alternativ til botidskravet foreslår departementet at statsløse barn født i Norge skal kunne få statsborgerskap dersom en av foreldrene senest på vedtakstidspunktet innvilges permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Bakgrunnen for dette forslaget er at statsborgerskap skal kunne fås på et tidligere tidspunkt der det er avklart at familien har etablert seg og skal fortsette sitt liv i Norge.

Forslaget innebærer at statsløse barn født i Norge unntas fra kravene i statsborgerloven § 7 første ledd. I stedet må barnet være bosatt i riket og ha oppholdt seg i riket de siste fem årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet forut for søknad om statsborgerskap. Barn oppfyller dessuten kravene for statsborgerskap på det tidspunktet en av foreldrene innvilges permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Barn som omfattes av bestemmelsen får dermed minimum null års botid og maksimum 5 års botid.

For øvrige statsløse søkere medfører forslaget at botidskravet etter statsborgerloven § 16 øker fra tre til fem år.

5.1.9.4 DEPARTEMENTETS VURDERING

Endringer i statsborgerloven § 16. Statsløse.

Uttalelsene til UNHCR, Redd Barna, NOAS, Advokatforeningen, Juss-Buss, Antirasistisk senter og Grenseløs kjærlighet dreier seg særlig om statslø-

se barn. Høringsinstansene påpeker at Norge er bundet av konvensjoner med formål om å redusere statsløshet, og at Norge er pålagt å ha regler som gjør det så enkelt som mulig å bli norsk statsborger for statsløse. Det vises videre til barnekonvensjonens bestemmelser om rett til statsborgerskap for barn, som særlig gjelder statsløse barn, og hensynet til barnets beste. Enkelte instanser uttrykker skepsis mot at Norge vil innføre lengre botid når både Danmark og Sverige har gjort det motsatte. UNHCR og NOAS skriver at det ikke kan kreves lovlig opphold for statsløse barn etter 1961-konvensjonen om begrenning av statsløshet.

Departementet er enig med UNHCR og NOAS i at det ikke kan kreves lovlig opphold for statsløse som omfattes av 1961-konvensjonen om begrenning av statsløshet. Ordlyden i artikkel 1 nr. 2 bokstav a, «has habitually resided» er oversatt med «har vært fast bosatt» i norsk oversettelse av konvensjonen, jf. St.prp. nr. 93. (1970–1971) Om samtykke til tiltredelse av Konvensjon av 30. august 1961 om begrenning av statsløshet. Det følger også av UNHCRs retningslinjer til konvensjonen at det med «habitual residence» siktes til faktisk opphold og ikke lovlig eller formelt opphold. Søkere som omfattes av konvensjonen skal kunne søke statsborgerskap på de vilkårene som fremgår der over en periode hvor de er myndige. Søknadsperioden kan senest starte når søkeren fyller 18 år og må minst vare frem til søkeren fyller 21 år. Vilråene som kan stilles går frem av den uttømmende oppramsingen i artikkel 1 nr. 2 i konvensjonen. Departementet vil derfor fastsette en unntaksbestemmelse for denne gruppen søkere i statsborgerforskriften.

Ifølge Europarådskonvensjonen artikkel 6 nr. 2 bokstav b kan det stilles krav om lovlig og fast bosted over et tidsrom på inntil fem år før søknad fremmes for statsløse barn som er født på statspartens territorium. Departementet mener dette er innenfor de forpliktelsene Norge har etter barnekonvensjonen artikkel 7 om rett til statsborgerskap og artikkel 3 om barnets beste. Det antas at Europarådskonvensjonens bestemmelser er i tråd med disse bestemmelsene. Selv om det fremgår av barnekonvensjonen artikkel 7 nr. 1 at barn har rett til statsborgerskap fra fødselen av, er dette forstått som en generell rett til statsborgerskap, ikke i et bestemt land. Departementet vurderer barnekonvensjonen slik at det for å få norsk statsborgerskap kan stilles krav om fem års opphold med oppholdstillatelser for statsløse barn.

UNE og UDI viser til at krav om å være bosatt for statsløse barn går frem av nytt annet ledd i statsborgerloven § 16 bokstav a, og ikke av bokstav b. UNE påpeker at det er foreslått at opphold «de siste fem år» skal regnes fra søknadstidspunktet, i nytt annet ledd bokstav a, mens tilsvarende ordlyd etter første

ledd regnes fra vedtakstidspunktet. De skriver at samme ordlyd ikke bør gis ulikt innhold. Til slutt skriver UNE at de oppfatter at perioder uten tillatelser/utenlandsopphold ikke tillates i løpet av «de siste fem årene». De gjør oppmerksom på at eventuelle glipper eller utenlandsopphold vil føre til at botiden må opparbeides på nytt og antyder at dette må vurderes i lys av internasjonale konvensjoner.

Når det gjelder tidspunkt for beregning av botid, mener departementet at botiden bør regnes bakover fra vedtakstidspunktet, slik at de som har tilstrekkelig botid på vedtakstidspunktet fyller vilkåret. Perioder uten tillatelser og utenlandsopphold skal vurderes slik det gjøres etter gjeldende rett (statsborgerforskriften §§ 3-3 og 3-4). Perioder uten tillatelse på til sammen to måneder har ikke betydning for krav om sammenhengende opphold med tillatelse. På samme måte anses utenlandsopphold som ikke overstiger to måneder som opphold i riket. Det foreslås videre at det stilles krav om å være bosatt på søknadstidspunktet både for statsløse barn som omfattes av forslaget til ny § 16 annet ledd bokstav a og bokstav b. Grunnen til at søknadstidspunktet skal være avgjørende er at dette fremgår tydelig av Europarådskonvensjonen om statsborgerskap artikkel 6 nr. 2 bokstav b.

Endring i statsborgerloven § 16 som ikke har vært på høring

Det fremgår i dag av § 16 at de som frivillig er statsløse, ikke skal anses statsløse. Setningen foreslås endret fordi den fremstår som en definisjon på statsløshet. Formålet med setningen i § 16 var ikke å definere statsløshet, men å fastsette hvem som omfattes av bestemmelsen. Statsløse som frivillig er statsløse eller som enkelt kan få et statsborgerskap omfattes ikke av de gunstige ervervsvilkårene (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)). Norge er forpliktet til å ha gunstigere ervervsvilkår for statsløse søkere (Europarådskonvensjonen artikkel 6 nr. 4 bokstav g og Konvensjonen om statsløse personers stilling artikkel 32 («så vidt mulig»)). Det fremgår av den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen at personer som selv har valgt å bli statsløse ikke har rett til å erverve statsborgerskap på forenklet måte. I UNHCRs handboken on protection of stateless persons står det også at de som frivillig er statsløse ikke har tilgang til alle rettighetene i konvensjonen om statsløse personers stilling av 1954.

Det foreslås at det innføres et nytt tredje ledd i § 16 der det går frem at søkere som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land, ikke omfattes av bestemmelsen. Dette er en rettelse som ikke vil ha praktisk betydning. Forslaget

har ikke vært på offentlig høring, da det anses som åpenbart unødvendig.

Departementets forslag til endringer i § 16 fremgår av lovutkastet.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil bemerke at det er fremmet mange forslag som samlet sett vil gjøre det vanskeligere å få permanent oppholdstillatelse i Norge, uavhengig av hvor lang botid eller andre alternativer en innvandrer har. Dette medlem viser til at det å få permanent opphold utgjør en viktig trygghet for den enkelte, og er med på å gjøre integrering lettere. Et mål bør være å hindre utstøting og parallellsamfunn, og sikre at de som er i landet også har en tilhørighet til samfunnet. Ved å nekte flere permanent opphold vil flere falle utenfor, noe som kan føre til økt segregering. Det er viktig at de som uansett skal være i Norge, får anledning til å få permanent opphold med de rettigheter det fører med seg.

Sett i sammenheng vil disse forslagene føre til at en del svakere grupper ikke vil få muligheten til å få permanent oppholdstillatelse. Dette vil spesielt gjelde kvinner med liten utdannelse, som ofte har vært utsatt for en farlig flukt hvor vi vet at seksuelle overgrep er utbredt. Kvinner er mer utsatt for slike overgrep enn menn, og det er også en utfordring med manglende rettigheter knyttet til seksuell og reproduktiv helse. Spesielt i dagens situasjon hvor trolig en av fem av kvinnene som er på flukt er gravide, og hvor seksuelle overgrep er økende. Dette vil også påvirke kvinners mulighet når de kommer frem til Norge. Regjeringen tar ikke dette hensynet med seg i sin argumentasjon og politikk, og vurderingen av om dette er diskriminerende er kun begrunnet med at det er et saklig og forholdsmessig tiltak. Dette fører til at kravene for familieegjenforening og for å få permanent opphold, som regjeringen nå foreslår, er skredersydd for den mest ressurssterke gruppen av flyktningene, og ikke de som regjeringen i utgangspunktet har sagt at de ønsker å hjelpe.

Hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år

Komiteen viser til departementets forslag om å heve botidskravet fra tre til fem år for å få innvilget permanent oppholdstillatelse.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser herunder til den grundige vurderingen som er gjort for særskilte grupper som familieinnvandrere i voldelige forhold, barn og faglærte.

Avtalen om utlendingsfeltet ble inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og

Venstre i februar 2014 som et vedlegg til samarbeidsavtalen mellom de nevnte partier. Disse medlemmer viser til at avtalens punkt 11 sier man skal «heve kravet om botid for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år».

Disse medlemmer slutter seg til de vurderinger departementet legger til grunn i proposisjonen. Botidskrav på tre år gir en begrenset tilknytning til riket, og ved å utvide kravet til fem år vil myndighetene ha en styrket mulighet til å føre kontroll og sikre integrering. Bedre kontroll kan eksempelvis gjelde tilfeller der oppholdsgrunnen er fiktiv.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at regjeringen i proposisjonen har foreslått tilleggsvilkår for permanent opphold utover det som følger av asylavtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Asylavtalen anses ikke å forplikte partene der forutsetningene for avtalen er endret fra regjeringens side ved at det er foreslått nye vilkår som ikke lå til grunn da avtalen ble inngått.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener asylinstituttet er ment for å gi midlertidig beskyttelse fra krise, krig og forfølgelse. Derfor er det også naturlig at utlendingen ikke får fornyet oppholdstillatelse i de tilfeller hvor grunnlaget for beskyttelse ikke lenger er til stede, og permanent opphold ikke er innvilget. Dette kan være at landet vedkommende flyktet fra, igjen er blitt trygt å returnere til. Da er det positivt at utlendingen reiser tilbake til hjemlandet og hjelper med å bygge det opp igjen eller delta i samfunnslivet.

Dersom det har skjedd forbedringer i hjemlandet som fører til at grunnlaget for den midlertidige beskyttelsen opphører, mener flertallet at utlendingsforvaltningen bør starte med tilbakekalling av oppholdstillatelsen for disse dette gjelder. Flertallet merker seg at regjeringen gjennom instruks har bestemt at det i visse saker skal opprettes sak om tilbakekall.

Videre mener komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet det er positivt at utvidet botidskrav medfører strengere krav til vandel for at utlendingen skal få varig opphold i Norge. Det bemerkes videre at Politidirektoratet er positive til denne endringen.

Disse medlemmer mener det er positivt hvis det kan gjøres endringer som fører til mer effektiv saksbehandling, for eksempel at det for visse grupper kan gis midlertidig opphold for opptil fem år.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, går imot regjeringens forslag om utvidet botidskrav fra tre til fem år. Flertallet mener at en slik skjerpelse vil ha negative konsekvenser for integreringen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er uenig i at det er nødvendig å heve botidskravet fra tre til fem år for å sikre integrering slik departementet argumenterer for, det kan tvert imot ha motsatt effekt. Dette medlem viser til IMDis høringsuttalelse hvor det blir nevnt at det å få innvilget permanent oppholdstillatelse gir en tilhørighet og tilknytning som ikke er til stede med en midlertidig tillatelse.

Avbøtende tiltak for familieinnvandrere som utsettes for mishandling i samlivsforholdet

Komiteen merker seg at mange av høringsinstansene som har uttalt seg til denne endringen tar opp nettopp dette temaet. Flere er bekymret for at et hevet botidskrav vil føre til at familieinnvandrere, gjerne kvinner, som utsettes for mishandling, vil fortsette å stå i samlivet på tross av dette for å opptjene hele botidskravet.

Derfor mener komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, det er viktig at departementet foreslår avbøtende tiltak for denne svært sårbare gruppen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener vold i nære relasjoner er et samfunnsproblem og alvorlig kriminalitet som må møtes med tiltak på bred front. Disse medlemmer er bekymret for familieinnvandrere som utsettes for mishandling i samlivsforholdet, disse menneskene er særlig utsatt fordi deres opphold i landet er knyttet til den som begår overgrepene. Disse medlemmer har merket seg at mange av høringsinstansene advarer sterkt mot et økt botidskrav fordi dette vil ramme denne sårbare gruppen. Økt botidskrav vil etter disse medlemmers mening sette en sårbar gruppe i en enda vanskeligere situasjon fordi de kan føle seg tvunget til å leve i voldelige forhold enda lenger. Disse medlemmer går derfor imot regjeringens forslag om å øke botidskravet til fem år. Disse medlemmer støtter de forslag til avbøtende tiltak som regjeringen varsler, men er bekymret for at et økt botidskrav skaper større problemer enn de varslede avbøtende tiltakene vil løse.

Mange høringsinstanser har pekt på utfordringene med at unntaksbestemmelsen praktiseres for strengt og at det finnes store mørketall, og disse medlemmer mener det derfor er på høy tid med en gjennomgang av regelverk og praktisering av dette. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av en slik gjennomgang også om regjeringens forslag om økt botidskrav ikke får flertall.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser her til avtalen om utlendingsfeltet inngått mellom de fire samarbeidspartiene Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Punkt 11 sier at man skal «gjennomgå reglene knyttet til personer som opplever mishandling», og videre henviser flertallet til gjennomføringspunkt 2 der det skal finnes «avbøtende tiltak».

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil innledningsvis peke på at arbeidet med å motvirke vold i nære relasjoner må fortsette med uforminsket styrke. Dette er et stort problem hvor det antageligvis er store mørketall, noe dette flertallet er bekymret over. Videre vil dette flertallet bemerke at det er positivt at departementet har drøftet forslagene som ble fremmet fra høringsinstansene på en så grundig måte; både når det gjelder informasjonstiltak, bedre kompetanse i utlendingsforvaltningen og aktuelle instanser, og ikke minst at man skal gjennomgå regelverk og praksis. Dette flertallet er enig i at det er viktig at regelverk og praksis er så forutsigbart som mulig for å unngå at utlendinger som utsettes for mishandling, opplever den selvstendige oppholdstillatelsen som et så usikkert handlingsalternativ at de i stedet velger å bli i et forhold med mishandling. Det pekes på flere gode forslag i proposisjonen. Dette flertallet er positivt til at departementet vil følge opp og vurdere forslagene nærmere i forbindelse med praksisgjennomgangen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er som flere høringsinstanser bekymret for konsekvensene for spesielt kvinner i voldelige forhold. Unntaksregelen for personer i mishandlingsforhold fungerer ikke slik den er forutsatt, beviskravene praktiseres så høyt at flere ikke ser det som en farbar vei uten samtidig å sette oppholdstillatelsen i fare.

Dette medlem viser til uttalelse fra Mirasenteret i høringen på Stortinget:

«I 2015 behandlet MiRA-Senteret totalt 503 kri-
sehjelp- og rådgivningssaker hvor 86 av sakene
omhandlet vold og mishandling, og 46 av sakene
omhandlet oppholdstillatelse. MiRA-Senteret erfarer
at det er svært få kvinner som oppnår selvstendig
juridisk status på bakgrunn av mishandlingsbestem-
melsen i dag. Dette på grunn av det strenge bevis- og
dokumentasjonskravet for å sannsynliggjøre mis-
handlingen. Vi erfarer også at svært få kjenner til sine
rettigheter gjennom mishandlingsbestemmelsen. Tall
fra UDI viser at det i 2015 kun var 100 saker som ble
behandlet etter mishandlingsbestemmelsen § 53.
Dette er et svært lavt antall i forhold til hvor mange
kvinner som faktisk berøres av den allerede eksite-
rende tre års regelen og som utsettes for vold i nær
relasjoner.»

Ekteskapsinnvandrere vil, på grunn av botidskra-
vet, ha en svært usikker juridisk status. Så lenge man
ikke har permanent og selvstendig oppholdstillatelse,
står man i en avhengighetsposisjon overfor ektefel-
len. For det første har man den etter hvert godt kjente
problemstillingen med voldsutsatte ekteskapsinn-
vandrere som blir værende i voldelige forhold av
frykt for å miste oppholdstillatelsen. For det andre er
det å være i et slikt avhengighetsforhold en negativ
effekt på for eksempel muligheten til å få jobb.
Denne ubalansen av makt, med den muligheten for
tvang som dette også involverer, er også i strid med
det som vi ellers mener er en god likestillingspoli-
tikk, nemlig friheten til å kunne styre sitt eget liv. For
det tredje er det ikke mulig for disse å pendle mellom
bosted og arbeid-/utdanningssted, på grunn av vilkå-
ret om å bo sammen. Mange ekteskapsinnvandrere
bosatt i distriktene i Norge vil være avhengig av å
pendle for å ta utdanning. Hvis botidskravet økes, vil
ventetiden før man kan starte på utdanning bli utvidet
fra tre år til fem år. Dette er reguleringer som hindrer
dem i å delta i arbeidsmarkedet og forsørge seg selv,
og dette er uheldig både i et likestillings- og integre-
ringsperspektiv.

Dette medlem vil påpeke alvoret ved at fra-
været av konsekvensanalyse av hvordan disse inn-
strammingsene virker, vil ramme og diskriminere
kvinner i særlig grad. Det er derfor også overras-
kende at partier som ellers påberoper seg å være
svært opptatt av likestilling, ser vekk fra hvilke alvor-
lige virkninger disse innstrammingsforslagene har
for kvinner på flukt og kvinners mulighet til å lykkes
med integrering og få mulighet til familiegjennfore-
ning.

Dette medlem er enig i de avbøtende tilta-
kene som regjeringen har foreslått, men mener dette
ikke vil bøte på alle konsekvensene som nevnt over.

Konsekvenser for barn

Komiteens medlemmer fra Høyre og
Fremskrittspartiet viser til at forslaget om
hevet botidskrav til fem år også vil gjelde for barn.

Det finnes likevel flere særregler for barn og barns
beste. Disse medlemmer legger til grunn at det
skjerpede botidskravet ikke er ment å medføre noen
endring i vurderingen knyttet til hva som anses som
«særlig tilknytning til riket» jf. utlendingsforskriften
§ 8-5. Det antas derfor at det med denne endringen
vil bety at flere barn og barnefamilier dekkes av
denne bestemmelsen. Disse medlemmer legger
til grunn at Grunnloven § 104 om hensynet til barns
beste er ivaretatt gjennom denne bestemmelsen.

Komiteens flertall, medlemmene fra
Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti,
Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk
Venstreparti, viser til at disse partier ikke støtter
forslag om å heve botidskravet for permanent opp-
hold fra tre til fem år for.

Faglærtes situasjon

Komiteens medlemmer fra Høyre og
Fremskrittspartiet viser til at hevet botidskrav
vil kunne gjøre det vanskeligere for faglærte utlen-
dinger å få permanent opphold i Norge. Likevel fin-
ner disse medlemmer å kunne legge departe-
mentets vurdering til grunn. Faglærte vil uansett få
opphold i landet så lenge de er i arbeid, og vil også
kunne oppholde seg i utlandet i perioder uten å miste
muligheten til å få permanent opphold.

Oppholdstid i utlandet i opptjeningsperioden

Dessuten viser komiteens flertall, med-
lemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre,
Fremskrittspartiet og Senterpartiet, til
forslaget om innstramning på hvor lenge en utlending
kan oppholde seg i utlandet i løpet av opptjeningspe-
rioden og lovfesting av dagens krav til opphold i
Norge for midlertidig oppholdstillatelse.

I avtalen om utlendingsfeltet mellom regjering-
partiene Høyre og Fremskrittspartiet og samarbeids-
partiene Kristelig Folkeparti og Venstre ble det ikke
gjort endringer i antall måneder utlendingen kan opp-
holde seg i utlandet, selv om botidskravet ble hevet til
fem år. Flertallet merker seg at dette forslaget
videreføres i proposisjonen.

Videre viser komiteen til integreringsforliket
av desember 2015 inngått mellom Arbeiderpartiet,
Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Sen-
terpartiet og Venstre, og dette forlikets punkt 12 side
4 i Dokument 8:37 S (2015–2016). Dette punktet er
likelydende med samarbeidsavtalens tilleggsavtale
inngått mellom regjeringspartiene Høyre og Frem-
skrittspartiet og Kristelig Folkeparti og Venstre jf. to
siste avsnitt på side 4. Tilleggsavtalen ble inngått
mellom disse partene 8. april 2015. Komiteen
viser til at hjemreiser kan indikere at det ikke forelå

et reelt beskyttelsesbehov da oppholdstillatelsen ble gitt, og at det foreligger misbruk av asylinstituttet. Det er viktig at det tidlig reageres på dette, og at tillatelser blir vurdert tilbakekalt i slike tilfeller.

Komiteen legger til grunn at en periode på underkant av 1,5 måned hvert år er tilstrekkelig til å gjennomføre for eksempel kortere ferieturer og reiser i forbindelse med skolegang. Videre synes komiteen det er positivt at departementet i forbindelse med forskriftsarbeidet ser på hvordan reglene kan bli mer fordelaktige for blant annet forskere og ph.d.-studenter med tilhørende familie.

Komiteen merker seg forslaget om at faglærte skal ha en utvidet rett til å oppholde seg i utlandet når dette skyldes oppdrag for arbeidsgiver jf. utlendingsforskriften § 11-2 annet ledd.

Komiteen merker seg forslaget om at faglærte fortsatt skal ha en utvidet rett til å oppholde seg i utlandet når dette skyldes oppdrag for arbeidsgiver, jf. utlendingsforskriften § 11-2 annet ledd, og at denne perioden er foreslått forholdsmessig utvidet.

Krav om opphold i Norge for midlertidig oppholdstillatelse

Komiteen merker seg at departementet fremmer et forslag om kun å lovfeste det som er gjeldende rett, og ikke går videre med forslaget som ble fremmet i høringsrunden. Komiteen mener det er bra at en så sentral del av dagens praksis for denne delen av utlendingsregelverket blir lovfestet.

Vilkår om norskkunnskaper

Komiteen mener at språk er en grunnleggende del for å sikre god integrering. Å kunne norsk er en forutsetning for å fungere i samfunnet og ta vare på seg selv og sine. Dette gjelder spesielt for å komme inn i arbeidslivet, men også for å delta i lokalsamfunnet og for eksempel hjelpe sine barn med lekser.

Derfor legger komiteen til grunn at det er viktig å ha tydelige krav til de som kommer til Norge.

Komiteen understreker viktigheten av krav om norskkunnskaper og norsk samfunnskunnskap for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Komiteen vil innledningsvis uttrykke sin støtte til at det bør stilles høyere krav til permanent oppholdstillatelse enn til andre grunnlag for opphold. En slik tillatelse gir i utgangspunktet varig rett til opphold i Norge, uten behov for fornyelse. Dette i seg selv tilsier at man gjennom regelverk og ordninger bør stille høye krav og legge til rette for at disse kan oppfylles.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, merker seg likevel at de foreslåtte

kravene for norskkunnskap og samfunnskunnskap er mindre omfattende enn kravene for å oppnå statsborgerskap. Å legge til grunn en slik inndeling mener flertallet er et godt utgangspunkt.

I gjeldende rett er det ingen reaksjoner som kan rettes mot utlendinger som ikke oppfyller sin plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og oppnår et visst nivå på avsluttende prøve i norsk eller består avsluttende prøve i samfunnskunnskap. Ved å innføre krav om å dokumentere muntlige ferdigheter i norsk som et vilkår for å få permanent oppholdstillatelse, vil man også kunne ha reaksjon mot de som ikke tilegner seg det norske språket godt nok. Å kunne snakke norsk er et så viktig grunnlag for integrering at flertallet mener alle utlendinger bør oppnå et visst nivå før permanent opphold innvilges.

Komiteen viser til at det er et mål at hver enkelt utlending skal gjennomføre introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap så raskt som mulig. Derfor ser komiteen positivt på at regjeringen allerede for inneværende statsbudsjett har tatt initiativ til mer systematisk kartlegging av de nyankomnes kompetanse. Slik kan man forbedre introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap til å bli så godt som mulig for den enkelte.

Komiteen viser til proposisjonens forslag om krav til norskkunnskaper for å få permanent oppholdstillatelse. Forslaget innebærer at utlendingen må beherske et minimum av norsk muntlig og dokumentere minimum nivå A1 på avsluttende prøve i norsk.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til avtalen på utlendingsfeltet inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre i februar 2014. Siste avsnitt i innledningen viser til at «alle skal ha samme rettigheter og plikter i Norge, uavhengig av etnisk bakgrunn. Det å stille krav til innvandrere er å vise dem respekt». Denne avtalens punkt 19 fremmer forslag om høynet krav for de som søker statsborgerskap i Norge. Proposisjonen trekker kravene til permanent opphold noe nærmere dette kravet for å få statsborgerskap.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, legger til grunn at forslaget om å dokumentere muntlige ferdigheter på avsluttende prøve i norsk er en oppfølging av asylforliket, inngått mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre sitt punkt 13; «Proposisjonen skal også omhandle bruk av integreringskriterier for innvilgelse av permanent opphold.»

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til integreringsforliket inngått mellom de samme seks partiene, Dokument 8:37 S (2015–2016), hvor regjeringen anmodes om å gjennomgå introduksjonsprogrammet og særskilt vurdere «a) nye opplæringsløp for nyankomne innvandrere» og «c) muligheten til ekspressløp i norsk- og samfunnsfagopplæringen».

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener derfor det er svært uheldig at regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2016 har kuttet 100 mill. kroner i språkopplæringen i asylmottakene. I tillegg har regjeringen kuttet i dagpengene til asylsøkerne, noe som gjør det vanskeligere for disse å delta i ordinære aktiviteter i det norske samfunnet. Mange av asylmottakene er lokalisert slik at asylantene er avhengig av å ta buss eller båt for å gå til lege, delta i frivillige aktiviteter eller gjøre andre hverdagslige ærend. Regjeringens kutt bidrar dermed til svekket integrering, noe som vil gjøre integreringsjobben vanskeligere for kommunene den dagen flyktningene skal bosettes.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, er kritiske til at regjeringen ikke har satt i gang med kompetansekartlegging og godkjenning av asylsøkernes kompetanse, til tross for at integreringsforliket har pålagt regjeringen å gjøre dette arbeidet, og at det er bevilget penger over statsbudsjettet til NOKUT for å gjøre denne jobben. Det å utarbeide en app for selvregistrering av kompetanse kan ikke sies å være en tilstrekkelig oppfølging av Stortingets vedtak.

Komiteen viser til at hvis de nyankomne ikke raskt lærer seg norsk, skaper dette et dårlig utgangspunkt for å kunne bli godt integrert i Norge. Dette vil igjen kunne føre til et høyere press på våre velferdsordninger og at færre av de nyankomne kommer i arbeid. For å trives med å bo i Norge er språk en av de viktigste forutsetningene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener derfor at en skjerping av kravet til norskkunnskaper er et viktig integreringskriterium.

Flertallet mener at en avsluttende prøve i norsk, der utlendingen må kunne beherske norsk

muntlig på nivå A1 eller høyere, er en god måte å sette slike tydelige krav på. For den som uansett har rett og plikt til norskundervisning i det omfang vi har i dag, er det etter flertallets syn rimelig at man må vise slike kunnskaper ved den avsluttende prøven etter endt kurs.

Flertallet mener et slikt tiltak vil skape flere fordeler. For det første vil de som avlegger prøve, men ikke oppnår nivå A1 eller høyere i norsk muntlig, ha mulighet til å få hjelp av sin kommune som har fulgt vedkommende i introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Selv om de må betale forsøk nummer to selv, mener flertallet det er positivt at kommunene er de som fasiliterer rammene for undervisning. Jo mer dette gjøres lokalt, desto enklere blir det for den enkelte utlending å oppfylle kravene. Flertallet synes dette er et godt tiltak for integrering. Med andre ord vil det også være et insentiv for kommunene til å lage en så god opplæring som mulig. For det andre mener flertallet det er et poeng at minimumskravet om nivå A1 i norsk muntlig også er nettopp det. For de som overgår minimumskravet og avlegger prøver der de viser at de behersker norsk muntlig på et enda høyere nivå, med tilhørende offisiell dokumentasjon, vil dette telle positivt når de skal søke videre arbeid.

Flertallet viser til unntaksbestemmelsene som er opptatt i proposisjonens punkt 8.6.5. Det foreslås at kravet om gjennomført prøve i norsk med dokumentasjon på muntlige ferdigheter på minimum nivå A1 ikke skal gjelde dersom utlendingen kan dokumentere bestått norskprøve eller avsluttende prøve i norsk, med ferdigheter på lavest A2-nivå skriftlig og muntlig. Flertallet ser positivt på slike tiltak for effektivisering og enklere saksbehandling. Derfor støtter også flertallet det beskrevne unntaket som gjør at man slipper å gå om kommunen for å få fritak fra plikt til opplæring, men nå kan gjøre dette direkte hos UDI.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet legger til grunn departementets konstitusjonelle og folkerettslige vurderinger. Med de unntakene som foreslås i proposisjonen og de hensynene som må tas i all undervisning, også i dette tilfellet, vil man være innenfor rammene til Grunnloven § 98 jf. EMK artikkel 14.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det ikke er godtgjort at en prøve i norsk for å få varig oppholdstillatelse er det best egnede virkemidlet for å oppnå målet alle er enige om. Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti gikk imot slike krav for å oppnå statsborgerskap.

Dette medlem understreker at nøkkelen til god integrering er å lære seg norsk. Å beherske språket i det samfunnet en bor i, er en forutsetning for å klare seg godt. Språket er nøkkelen til kontakt med andre, til vennskap, til forståelse av kultur og for å kunne beherske en jobb.

Dette medlem viser til merknader under saken om norskkrav for å oppnå statsborgerskap, der det står:

«Dette medlem viser til Vox, som er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, i sin høringsuttalelse til endring i statsborgerloven om å stille krav til norsk for å få statsborgerskap:

«Vox stiller seg likevel ikke bak departementets forslag om å innføre krav om bestått norskprøve og samfunnskunnskapsprøve på norsk for å bli norsk statsborger. Vox mener at dagens ordning med krav om gjennomført pliktig opplæring og obligatoriske avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap er tilstrekkelig for å sikre at nye norske statsborgere har nødvendige språkferdigheter og kunnskaper om samfunnet. I det følgende vil vi redegjøre for våre innvendinger mot forslaget fra departementet.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet vil påpeke at det ikke er foreslått i proposisjonen at avlagt prøve i samfunnskunnskap skal avholdes på norsk. I motsetning til det strengere kravet som gjelder for å søke statsborgerskap, foreslås det her et krav om at man må avlegge en prøve i samfunnskunnskap på «et språk som han eller hun forstår», jf. proposisjonens side 135 og forslag til ny bestemmelse § 62 første ledd bokstav e i utlendingsloven.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener regjeringen ikke har valgt å utvide eller styrke undervisning og individuell oppfølging. Dette medlem mener at *andre tiltak enn det foreslåtte* er bedre egnet til å oppnå formålet om integrering og til å sikre en likere behandling, enn det en språkprøve som inngangsbillett til permanent opphold vil være. Dette medlem mener at permanent oppholdstillatelse, slik som statsborgerskap, er et gode, og at det er bra at de som er bosatte her ønsker permanent opphold, noe som øker lojaliteten til Norge.

Vilkår om bestått prøve i samfunnsfag

Komiteen viser til departementets forslag om krav til å bestå den obligatoriske avsluttende prøven i samfunnskunnskap på et språk kandidaten forstår.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, inngått

i februar 2014. Punkt 19 i avtalen innebærer at det skal «... gjennomgå(s) en test i samfunnskunnskap» som skal bestås. Selv om dette punktet gjelder for søkere til å bli statsborgere, mener flertallet det er klokt at vilkårene for permanent opphold nærmer seg vilkårene for statsborgerskap på dette området.

Komiteen legger til grunn at kunnskap om Norge, landets historie, samfunnets oppbygging, økonomiske, sosiale og politiske forhold er grunnleggende viktig for god og rask integrering. Videre vil kunnskap om hver enkelt innbyggers plikter og rettigheter forbedre den enkeltes utgangspunkt til å delta i samfunnet og komme inn i arbeidslivet.

Komiteen mener at det er svært viktig, av hensyn til den enkelte utlending, at man lykkes med slik grunnleggende opplæring for de som ikke er en del av et vanlig skoleløp.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til Stortingets vedtak i desember 2015 hvor det ble innført krav om at søkeren må beherske et minimum av norsk muntlig (nivå A2) og må ha bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk språk for å få statsborgerskap. Flertallet støtter proposisjonens intensjon om at kravene til permanent opphold tilnærmer seg kravene til statsborgerskap. Flertallet vil likevel understreke at en her, i likhet med vilkåret om norskkunnskaper, mener det er en rett vurdering at kravene til permanent opphold ikke strekker seg like langt.

Flertallet vil også her vise til de positive effektene det vil få at de som skal integreres har denne kunnskapen. Videre er det viktig at man har strenge, men rettfærdige insentiv for utlendingene til å fullføre undervisningen på en så effektiv og god måte som overhodet mulig. Flertallet vil også her legge til grunn at en god innsats under introduksjonsprogrammet og dokumentasjon på dette vil kunne telle positivt ved jobbsøking senere.

Flertallet legger til grunn at alle innvandrere har et selvstendig ansvar for å bidra til å bli integrert i Norge. Tydelige krav til norsk- og samfunnskunnskap vil ytterligere understreke dette ansvaret, samtidig som det tydeliggjør forventningene som påligger hver enkelt før permanent opphold kan innvilges.

Videre viser flertallet til de unntaksbestemmelser som er foreslått i proposisjonen. Det foreslås at kravet om gjennomført og bestått prøve i samfunnskunnskap ikke skal gjelde dersom det kan dokumenteres at den allerede er bestått, eller utlendingen er fritatt fra plikten. Flertallet vil her igjen vise til at dette kan utgjøre forenklinger som effekti-

viserer saksbehandlingen, noe flertallet stiller seg positiv til.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil understreke at det er svært viktig for integreringen av flyktninger i Norge at de får god norsk opplæring, arbeidstrening og kurs om samfunnsforhold og lover og regler i Norge. Derfor har også Sosialistisk Venstrepartis alternative budsjett reversert kuttene i norskopplæringen som denne regjeringen gjennomførte. Språk er nøkkelen til å få innpass i Norge. Dette medlem viser til at det viktigste for å få bedre integrering og språkopplæring er å få ned tiden det tar å få behandlet sakene. Nå har ventetiden økt katastrofalt, og lang tid i passivitet er skadelig. Rask saksbehandling og rask bosetting er sentralt for å kunne integrere. Derfor fremmet også Sosialistisk Venstreparti et forslag om raskere bosetting for å hindre at de som har fått asylsøknaden sin behandlet, skal bli sittende på mottak. Ved utgangen av mars 2016 er det ca. 20 000 som venter på asylintervju eller behandling av sakene, og mer enn 3 262 personer som har fått opphold venter i mottak på å bli bosatt.

Dette medlem viser til at det viktigste er å få på plass rask saksbehandling og bosetting. I mottakene må språkopplæring økes og det er nødvendig å gjøre introduksjonsprogram mer individrettet. For å gjennomføre dette arbeidet må kommunene også følges bedre opp. Det er kun retorikk når statsråden uttaler at det må stilles strengere krav, og at flyktninger må yte før de kan nyte. Det tilslører at det regjeringen har gjort, er nettopp å gjøre det vanskeligere for de som kommer å oppnå kravene som settes. Det må på plass en bedre kombinasjon av arbeidstrening, språk og formell kompetanseheving før en stiller strengere krav.

Dette medlem viser til at politikken må ha en indre sammenheng slik at det ikke kuttes i adgangen flyktningene har til norskopplæring, samtidig som det stilles som vilkår å oppfylle et krav til skriftlig og muntlig norsk for å kunne søke om permanent opphold. Selv om kravene som er foreslått ikke vil være særlig vanskelige for de aller fleste, vil det likevel kunne ha store konsekvenser for de som ikke har mulighet til å bestå.

Dette medlem viser til at enkelte, på grunn av forhold slik som manglende skolegang, traumer og for eksempel isolasjon på grunn av samliv, vil kunne ha vanskelig for å bestå en slik prøve. Det er en fare for at spesielt kvinner vil være overrepresentert i den gruppen, og at et slikt krav vil føre til at de ikke kan oppleve tryggheten i det å få permanent opphold. Dette gjelder særskilt etter at det ble gitt instruks GI – 04/2016 om tilbakekallelse av midlertidig opphold der forholdene i hjemlandet endrer seg. Dette

medlem viser til at det er foreslått en unntakshjemmel fra kravene. Denne må også utvides til å kunne gi unntak for enkeltpersoner som på grunn av helse, skolegang eller andre tungtveiende grunner som nevnt over ikke kan forventes å kunne bestå et slikt krav.

Vilkår om selvforsørgelse

Komiteen viser til regjeringens forslag om krav til selvforsørgelse de siste 12 månedene for å få permanent oppholdstillatelse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener intensjonen bak forslaget er viktig. Å kunne forsørge seg selv er noe av det viktigste integrering handler om. Hvis vi ender i en situasjon der mange av de utlendingene som nå kommer, ikke klarer å forsørge seg selv, vil dette igjen skape et større press på våre velferdsordninger, herunder trygdeytelser og stønadsordninger.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, mener at også dette er en oppfølging av asylforliket inngått mellom de seks partiene, og forlikets punkt 13; «proposisjonen skal også omhandle bruk av integreringskriterier for innvilgelse av permanent opphold». Dette integreringskriteriet går noe lenger enn vilkårene til å beherske norsk og samfunnskunnskap, men dette flertallet ser likevel at disse tre vilkårene har sin naturlige sammenheng.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er av den oppfatning at uten å kunne norsk og forstå det norske samfunnet vil det bli vanskelig for den enkelte utlending å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Videre er det flertallets oppfatning at uten krav om at man også skal i jobb og kunne forsørge seg selv, vil man kunne se en drastisk økning i offentlige ytelser. Dette er ikke bærekraftig på sikt hvis man skal opprettholde et høyt velferdsnivå og samtidig ha kapasitet til mottak av asylsøkerne med innvilget opphold.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, mener at et slikt krav vil utgjøre et sterkt insentiv for utlendingen til å gjennomføre introduksjonsprogram raskt og deretter søke seg jobb.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet merker seg at regjeringens forslag er justert fra tre år i høringsforslaget til ett år i lovproposisjonen. Disse medlemmer mener at dette er en hensiktsmessig justering.

Disse medlemmer gir sin tilslutning til at det ved den nærmere utformingen av kravet om selvforsørgelse kan være naturlig å ta utgangspunkt i utlendingsforskriften § 10-7 om krav om underhold ved førstegangs søknad i andre saker enn familieinnvandring.

Disse medlemmer merker seg forslaget unntak fra denne hovedbestemmelsen, og mener det er viktig at grupper som ikke har mulighet til å forsørge seg selv, skal være unntatt fra dette kravet. Disse medlemmer vil derfor legge til grunn at departementet lager unntak for barn, varig uføre, personer over 67 år og personer under utdanning. Det er videre bra at departementet i forbindelse med forskriftsfestingen ser på andre grupper som kan oppleve et slikt krav som urimelig.

Med disse unntakene mener disse medlemmer at man ikke krenker forbudet mot diskriminering etter Grunnloven § 98 jf. EMK artikkel 14.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, mener det er riktig å stille krav til selvforsørgelse de siste 12 måneder før permanent oppholdstillatelse innvilges. Flertallet er enig i at dette kravet skal ta utgangspunkt i utlendingsforskriften § 10.7, som sier at underhold anses sikret når utlendingen har arbeidsinntekt av tilstrekkelig omfang, oppebærer pensjon eller andre faste periodiske ytelser, har egne midler som anses som tilstrekkelige eller vil få studielån eller stipend av tilstrekkelig omfang.

Flertallet er enig i at utgangspunktet bør være at utlendingen de siste tolv månedene ikke har mottatt ytelser etter lov om sosiale tjenester, men at det ikke kan stilles som et absolutt krav.

Flertallet viser til at det for mange personer med fluktbakgrunn kan være krevende å nå kravet til selvforsørgelse. Kostnader til bolig og livsopphold for øvrig vil også variere ettersom hvor i landet man er bosatt, og påvirke evnen til å leve av den inntekten man har. Flertallet mener derfor det må presiseres rimelige unntaksbestemmelser, slik at kravet blir et incentiv og ikke et hinder for integrering.

Flertallet er enig med regjeringen i at det skal gjøres unntak for barn, varig uføre, personer over 67 år og personer under utdanning. Flertallet ber regjeringen gjøre ytterligere unntak for grupper hvor selvforsørgelseskravet vil være særlig urimelig, som for eksempel ved sykdom, nedsatt arbeidsevne, etter mishandling i samlivet, ufrivillig deltid osv.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti vil peke på at for å kunne sikre en god integrering er det viktig at de som har et beskyttelsesbehov, kan få en trygghet om at de får bli i landet. Med krav om forsørgelse de siste 12 måneder for å kunne få oppholdstillatelse åpner det for at noen grupper aldri vil få permanent opphold i Norge.

Disse medlemmer er enig i at det er svært viktig at alle kan forsørge seg selv, og at arbeid og utdanning er en viktig måte å få integrert flyktninger på. På samme tid er det også viktig at de som i utgangspunktet har fått beskyttelse, skal ha mulighet til å få den tryggheten permanent oppholdstillatelse gir. Dersom mange vil ha midlertidige oppholdstillatelser, er dette en risiko for segregering og at de føler mindre tilknytning til Norge.

Disse medlemmer viser til at mange flyktninger som trenger beskyttelse mest er traumatiserte, krigsskadede og funksjonshemmede, og at det kan være både umulig og urimelig å kreve selvforsørgelse av dem. Det er derfor viktig at staten ikke svekker sitt ansvar for å sikre livsopphold gjennom folketrygden for dem som er uten mulighet til selvforsørgelse.

Hjemmel for å kunne avslå søknad om permanent oppholdstillatelse når det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn

Komiteen viser til departementets forslag om å innføre en ny hjemmel for å kunne avslå en søknad om permanent oppholdstillatelse når det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn, jf. § 38.

Komiteen viser at det i dag ikke foretas noen skjønnsmessig avveining mot innvandringsregulerende hensyn når søknad om permanent oppholdstillatelse behandles.

Komiteen mener det er viktig at Norge har en innvandringspolitikk som er streng, men rettferdig. I dette tilfellet betyr dette at man skal ha et strengt regelverk, men at det må utvises rettferdighet overfor dem som blir berørt av regelverket.

Når forvaltningen oppdager forhold som tilsier at en permanent oppholdstillatelse ikke burde vært gitt, er den mest fornuftige bruk av regelverket å tilbakekalle den oppholdstillatelsen som er gitt. På samme måte legger komiteen til grunn at denne bestemmelsen anvendes dersom tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn foreligger på vedtakstidspunktet for søknad om permanent oppholdstillatelse.

Komiteen vil peke på at asylinstituttet i sin opprinnelse er en midlertidig rettighet hvor vedkommende får opphold fordi vedkommende trenger beskyttelse fra å oppholde seg i hjemlandet. Årsaker til dette kan være krise, krig eller forfølgelse. Det er et mål at de som får innvilget asyl skal tilbake til sitt

hjemland for å delta i gjenoppbyggingen når det igjen er levelige forhold der.

Komiteen merker seg at departementet kun velger å lovfeste ett forhold som tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn. Dette er når en utlending aktivt motarbeider avklaring av egen identitet etter ankomst til landet. Komiteen merker seg videre at nærmere regler om hva som skal regnes innenfor denne bestemmelsen fastsettes i forskrift.

Komiteen viser i denne forbindelse til at det er viktig at vi har regler som oppmuntrer den enkelte asylsøker til selv å bidra med å klarlegge egen identitet og bakgrunn. Jo høyere andel som gjør dette, desto mer effektiv saksbehandling vil vi få.

Avslutningsvis peker komiteen på at departementet fremhever at terskelen for å avslå en søknad på bakgrunn av tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn vil være høyere enn hvis det foreligger en vurdering av «bare» innvandringsregulerende hensyn, der «tungtveiende» er utelatt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til regjeringens forslag om ny hjemmel for å kunne avslå søknad om permanent oppholdstillatelse når det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn. Flertallet understreker at det kan være store utfordringer knyttet til klarlegging av identiteten til asylsøkere og at det er viktig å tydeliggjøre at en aktiv motarbeiding av identitetsavklaring ikke aksepteres.

Med tungtveiende hensyn forstår et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, at dette gjelder i saker hvor asylsystemet er forsøkt misbrukt eller hvor utlendingen aktivt motarbeider utlendingsmyndighetene. Dette kan for eksempel være aktiv motarbeidelse med tanke på å fremskaffe reisedokumenter når dette har hindret retur, når utlendingen aktivt motarbeider avklaring av identitet etter ankomst til landet, eller om utlendingen har begått alvorlige, straffbare handlinger. Videre mener dette flertallet at det må utvises forsiktighet i bruk av hjemmelen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti forutsetter at søknad bare kan avslås dersom utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er enig i at det er viktig å arbeide for at identiteten til de som er i landet, avklares, og at det

er viktig at den enkelte er med på å avklare denne dersom det er mulig.

Dette medlem er likevel usikker på om dette sikres ved å gjøre det mulig å avslå søknader om permanent oppholdstillatelse og gjøre at noen aldri får mulighet til å bli en fast del av samfunnet. Dette medlem vil peke på høringsuttalelser fra blant annet NOAS og UDI, som peker på at dette er forhold som avklares på søknadstidspunktet. Dersom det fremkommer etterfølgende opplysninger etter vedtakstidspunktet, kan en oppholdstillatelse, også permanent, tilbakekalles.

Dette medlem vil også påpeke problemet ved at flere som har kommet til Norge ikke tar kontakt med myndighetene for å rette opp identitet, fordi de da risikerer å miste rettigheter, på tross av at de ville ha fått opphold på korrekt identitet. Det er eksempler på at dette kan gjelde barn som blir brakt inn i landet som barnebruder under falskt navn og alder, og som i ettertid må bevise opprinnelig alder og identitet.

Endringer i introduksjonsloven – plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år

Komiteen viser til forslaget om at også utlendinger i aldersgruppen 55 til 67 år nå skal ha plikt, og ikke bare rett, til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Komiteen legger til grunn at dette er en oppfølging av asylforlikets punkt 13, der regjeringen bes fremme gode kriterier for integrering. På samme måte som for alle andre som kommer til Norge for å søke asyl og opphold, er det å stille krav det samme som å vise respekt jf. innledningen i avtalen på utlendingsfeltet mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre av februar 2014.

Komiteen legger videre til grunn den sammenheng som departementet fremfører mellom statsborgerskap og tillatelse til permanent opphold. Komiteen mener at en slik tilnærming av disse to reglementene gir økt forutsigbarhet og likebehandling.

Komiteen viser til at de siste endringene i statsborgerloven som ble vedtatt i desember 2015, inneholder nettopp krav til avlagt prøve i norsk og samfunnskunnskap for samtlige søkere mellom 18 og 67 år. Komiteen mener det er naturlig at disse kravene også følger for permanent oppholdstillatelse, når en likevel vet at dette er krav som en søker av statsborgerskap over 55 år vil bli møtt med.

Komiteen legger videre til grunn at dette er en endring som omfatter en avgrenset gruppe. Ifølge UDI vil dette gjelde mellom 300 og 400 personer.

Komiteen støtter endringen og viser til at mennesker over 55 år besitter viktig erfaring og kompetanse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til regjeringens forslag om endringer i introduksjonsloven – plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år. Flertallet understreker viktigheten av at alle må lære seg norsk og samfunnskunnskap uavhengig av alder.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er enig i at det er svært viktig at alle som kommer til Norge får tilstrekkelig opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er likevel slik at det viktigste er at man prioriterer tiltak som vil sikre integrering av de som er i arbeidsfør alder først. Det er derfor ingen sammenheng mellom at regjeringen vil inkludere denne gruppen, samtidig som det kuttes i norskopplæring på mottak.

Oppsummering av lovforslag om permanent oppholdstillatelse

Komiteen fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 62 nytt annet ledd skal lyde:

En søknad om permanent oppholdstillatelse kan avslås dersom det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn, herunder at utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet.

§ 62 nytt sjette ledd annet punktum skal lyde:

Oppholdet utenfor riket anses å være sammenhengende selv om utlendingen har hatt ett eller flere opphold av en viss varighet i riket, jf. *syvende* ledd.

§ 62 nåværende annet til sjette ledd blir tredje til syvende ledd.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, støtter endringsforslaget i proposisjonen til utlendingsloven § 34 annet ledd.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 60 første ledd skal lyde:

Førstegang oppholdstillatelse gis som midlertidig oppholdstillatelse for inntil *fem* år. Med mindre annet er fastsatt i eller i medhold av loven, skal tillatelse gis for minst ett år. Varigheten av en tillatelse

gitt etter bestemmelsene i kapittel 6 skal ikke overstige utløpet av tillatelsen til referansepersonen, jf. § 39. Varigheten av en tillatelse etter bestemmelsene i kapittel 3 skal ikke overstige arbeidsforholdets lengde.

§ 62 første ledd bokstav a, b og c skal lyde:

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,
- b) utlendingen fortsatt oppfyller vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse,
- c) det ikke foreligger forhold som nevnt i § 66, »

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, støtter forslaget i proposisjonen til utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d og e.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, støtter forslaget i proposisjonen til utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f.

Dette flertallet støtter forslaget i proposisjonen til utlendingsloven § 62 syvende ledd, med en lovteknisk endring.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 62 syvende ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift, herunder om bortfall av permanent oppholdstillatelse etter sjette ledd. Kongen kan også fastsette nærmere regler om hvor langvarig et mellomliggende opphold i Norge må være for at opphold i utlandet ikke skal regnes som sammenhengende etter *sjette* ledd. Kongen kan fastsette i forskrift at permanent oppholdstillatelse kan gis i andre tilfeller enn nevnt i første ledd. *Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om kravene om å beherske et minimum av norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap etter første ledd bokstav d og e, herunder om unntak fra kravene. Kongen kan også fastsette nærmere regler i forskrift*

om hva som regnes som tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn etter annet ledd.»

Endringer i introduksjonsloven

GENERELT OM ENDRINGENE

Komiteen viser til at departementet foreslår endringer i introduksjonsloven §§ 2, 17 og 18. Med forslaget til endringer i §§ 2 og 18 vil gjeldende rett videreføres, da det kun er ordlyd og henvisninger som endres. Komiteen viser til av forslaget til endring i § 17 medfører utvidelse av personkretsen som har rett og plikt til opplæring, da forslaget innebærer å utvide 55-årsgrensen til en 67-årsgrense.

Komiteen viser til proposisjonens forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

Komiteen støtter forslagene i proposisjonen til endringer i introduksjonsloven §§ 2, 17 og 18.

Endringer i statsborgerloven

GENERELT TIL BEGGE BESTEMMELSER

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til de foreslåtte endringene i statsborgerloven. Det er naturlig at også dette tas opp i proposisjonen når utlendingsloven og statsborgerloven har bestemmelser som henger sammen. Videre viser disse medlemmer til at endringene som er foreslått gjort for utlendingsloven om permanent oppholdstillatelse, har direkte virkninger for lovteksten slik den står i statsborgerloven. Disse medlemmer viser til at krav om lengre botid for permanent oppholdstillatelse fører til forlenget tidsperiode før man tidligst kan søke om statsborgerskap. Dette har innvirkning spesielt for norskgifte jf. § 12 og statsløse jf. § 16 i statsborgerloven.

Endringer i § 12 – personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at det økte kravet til botid gjør at norskgifte utlendinger nå først kan søke statsborgerskap etter at minimum 5 år er gått. Dette har sammenheng med at vilkårene for permanent oppholdstillatelse må være oppfylte før man kan søke om statsborgerskap, sammen med de andre vilkårene som vil måtte gjelde.

Disse medlemmer merker seg at departementet ikke gjør noen øvrige endringer i kravene til statsborgerskap for denne gruppen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at partiene går imot regjeringens forslag om å heve botidskravet

for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år. Som konsekvens av dette støttes ikke forslagene til endringer i § 12 om lengre botid før det kan søkes om statsborgerskap.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at dette viser hvor skjævt og urettferdig denne innstramningen virker, og at den urimelig rammer mennesker som finner ektemake i et annet land og deres mulighet til å få statsborgerskap.

Endringer i § 16 – statsløse

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til proposisjonens forslag om endring av botid for statsløse, som en følge av at kravet for permanent oppholdstillatelse foreslås hevet til 5 år.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at partiene går imot regjeringens forslag om å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år. Som konsekvens av dette støttes ikke forslagene til endringer i § 16 om lengre botid før det kan søkes om statsborgerskap.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til departementets forslag om at statsløse barn i forslaget må være bosatt i riket og ha oppholdt seg i riket de siste fem årene med oppholdstillatelse av minst ett års varighet, før det kan søkes om statsborgerskap. Disse medlemmer merker seg høringsinstansenes sprikende høringssvar til forslaget. Likevel legger disse medlemmer til grunn at det er gjort en grundig drøftelse av kravet om fem års botid, og at Norge med dette forslaget overholder sine folkerettslige forpliktelser.

Disse medlemmer mener at det alternative forslaget for statsløse barn gir et godt og praktisk regelverk for de tilfellene hvor familien det gjelder, på et tidligere tidspunkt har avklart den skal etablere seg i Norge. Disse medlemmer legger til grunn at forslaget om at statsløse barn får oppfylt vilkårene for statsborgerskap når en av foreldrene innvilges permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap, er et godt utgangspunkt og et funksjonelt regelverk. Disse medlemmer mener det er viktig at statsløse barn i slike tilfeller ikke blir den tapende part.

Disse medlemmer legger til grunn forslaget om at det for øvrige statsløse søkere med dette vil bety at botidskravet etter statsborgerloven vil økes fra tre til fem år. Disse medlemmer mener dette er en ryddig og logisk videreføring av det forslaget som gjelder for permanent oppholdstillatelse.

Disse medlemmer mener det er positivt at departementet tar høringsinstansenes innvendinger på alvor hva gjelder krav om lovlig opphold for statsløse som omfattes av FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961. Det er bra at departementet her fastslår at det vil lages en unntaksbestemmelse for denne gruppen når faktisk opphold, og ikke lovlig opphold, er det tellende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, har ingen merknader til de endringene i statsborgerloven § 16 som ikke har vært på høring, og legger til grunn at det er åpenbart unødvendig å legge forslaget ut på høring i denne prosessen. Stortinget nå er inne i. Disse medlemmer deler departementets syn hva gjelder personer som selv har valgt å bli statsløse.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter derfor forslaget i proposisjonen til statsborgerloven § 16 tredje ledd. Da det ikke er flertall for å tilrå at de foreslåtte endringene i første og annet ledd vedtas, vil bestemmelsen måtte justeres. Tredje ledd som det er flertall for er en omskrivning av gjeldende § 16 annet punktum. Annet punktum må dermed slettes, og det foreslåtte tredje ledd må bli nytt annet ledd. For å kunne støtte innholdet i proposisjonens forslag til tredje ledd vil disse medlemmer på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«I statsborgerloven gjøres følgende endringer:

§ 16 skal lyde:

For søkere som er statsløse gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav b, e og h. Statsløs søker som på søknadstidspunktet har fylt 18 år, må likevel ha oppholdt seg i riket de siste tre årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Oppholdstid i en eller flere søknadsperioder medregnes i treårsperioden.

Søkere som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land, omfattes ikke av paragrafen her.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til proposisjonens forslag til endringer i lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap og fremmer følgende forslag:

«I statsborgerloven gjøres følgende endringer:

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger*

For søker som er gift med en norsk statsborger og har felles bopel med ektefellen, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel til sammen ha minst fem års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i femårsperioden. Oppholdstiden i riket og tiden som gift med en norsk statsborger med felles bopel, må dessuten til sammen utgjøre minst syv år. Oppholdstid og tid som gift med norsk statsborger kan opptjenes samtidig.

Første ledd gjelder tilsvarende for registrerte partnere og for samboere.

§ 16 skal lyde:

§ 16 *Statsløse*

For søkere som er statsløse gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav b, e og h. Statsløs søker må likevel ha oppholdt seg i riket de siste fem årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Oppholdstid i en eller flere søknadsperioder medregnes i femårsperioden.

For statsløs søker under 18 år som er født i Norge gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd. Statsløs søker under 18 år som er født i Norge må likevel

- a) være bosatt i riket på søknadstidspunktet og ha oppholdt seg i riket de siste fem årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet, eller
- b) være bosatt i riket på søknadstidspunktet og ha en forelder som senest på vedtakstidspunktet innvilges permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap.

Søkere som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land omfattes ikke av paragrafen her.»

Disse medlemmer vil subsidiært stemme for Arbeiderpartiets medlemmers forslag til statsborgerloven § 16.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til regjeringens forslag til endringer i vilkårene for at statsløse barn skal få innvilget norsk statsborgerskap i statsborgerloven § 16, og vil understreke at statsløse barn utgjør en særskilt sårbar gruppe. Disse medlemmer påpeker at det å øke kravet til oppholdstid fra 3 til 5 år vil utgjøre en betydelig skjerpelse av vilkårene for norsk statsborgerskap for denne gruppen. Disse medlemmer viser til at FN's høykommissær for flyktninger uttryk-

ker bekymring for at botiden foreslås økt for statsløse og særlig statsløse barn. Høykommissæren viser til konvensjoner om statsløses stilling som Norge er forpliktet av, og mener at de foreslåtte endringene ikke er forenlig med disse konvensjonene. Kommissæren viser også til barnekonvensjonen som fastsetter at barn må erverve statsborgerskap ved fødsel eller så snart som mulig etter fødsel. Disse medlemmer viser videre til at Danmark har tolket barnekonvensjonen slik at statsløse barn født i Danmark skal innvilges statsborgerskap såfremt de har bosted i Danmark. Videre har 17 land i Europa, deriblant Finland, innført et system med automatisk innvilgelse av statsborgerskap ved fødselen for barn som ellers ville bli statsløse. Disse medlemmer anser at regjeringens forslag går i feil retning ved å skjerpe kravene til statsborgerskap for statsløse og særlig overfor statsløse barn. Hensynet til barnets beste tilsier at Norge bør ha regler som gjør det mulig å få statsborgerskap ved fødsel eller så snart som mulig etter fødsel.

Disse medlemmer kan på denne bakgrunn ikke støtte endringene i statsborgerloven § 16, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endring av dagens regelverk for statsløse barn født i Norge, som gjør det mulig å få statsborgerskap ved fødsel eller så snart som mulig etter fødsel.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at statsløse per i dag ikke kan søke statsborgerskap i Norge, med mindre de befinner seg i riket med lovlig opphold. Siden Norge mangler spesifikke ordninger for å håndtere statsløses situasjon, vil det være umulig for statsløse som ikke blir innvilget asyl å legalisere sin status, og komme seg ut av det som vil være en limbosituasjon: kravet om lovlig opphold, i stedet for et stabilt faktisk opphold. UNHCR og NOAS har i sine høringsuttalelser til forslag om heving av botid for permanent opphold høsten 2015 påtalt dette som et brudd på FN's konvensjon om statsløse artikkel 1.

Dette medlem viser til at forslaget innebærer at barn av statsløse uten lovlig opphold vil kunne nektes statsborgerskap frem til de er myndige. Det vises til at departementet gir uttrykk for at barn født til statsløshet i Norge uten lovlig opphold skal kunne pålegges ventetid før fremleggelse av søknad om statsborgerskap til de blir 18 år gamle. Departementet skriver at «Søkere som omfattes av konvensjonen skal kunne søke statsborgerskap på de vilkårene som fremgår der over en periode hvor de er myndige» og viser til artikkel 1(2)(a) i konvensjonen, som tillater stater å avgrense søknadstidspunktet for statsborgerskap til perioden hvor søkeren er mellom 18 og 21.

Dette medlem mener at barn født til statsløshet må få mulighet til å søke om statsborgerskap kort tid etter fødsel, slik at det ikke legges til rette for at denne gruppen kan gå uten statsborgerskap hele sin barndom. Det er ikke tilstrekkelig at statsløse barn følger oppholdstillatelsen til sine foreldre. Dette vil i tilfellet kunne være brudd på barnekonvensjonen som slår fast at alle barn har rett til å erverve et statsborgerskap. Kravet om å ta hensyn til barnets beste tilsier at perioden for tildeling av statsborgerskap til statsløse barn må være så kort som mulig etter fødselen.

6. Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad og har misbrukt asylsystemet

6.1 Sammendrag

6.1.1 Gjeldende rett

Etter utlendingsloven § 32 første ledd kan en utlending nektes realitetsbehandling av sin asylsøknad dersom utlendingen har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land (bokstav a), eller dersom utlendingen har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor vedkommende ikke var forfulgt (bokstav d).

Et vedtak om å nekte realitetsbehandling innebærer også at vedkommende plikter å forlate riket. En plikt til å forlate riket kan dessuten følge av særskilte bortvisningsvedtak etter utlendingsloven § 17.

Etter utlendingsloven § 90 femte ledd bokstav d kan utlendingsmyndighetene la være å fastsette en utreisefrist dersom utlendingen har fått avslag etter lovens § 32. Plikten til å forlate riket får i så fall virkning straks beslutningen er truffet, og kan om nødvendig gjennomføres av politiet, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd.

6.1.2 Departementets vurdering

Departementet mener at en adgang til utvisning ved misbruk av asylsystemet kan bidra til at færre personer uten reelt beskyttelsesbehov søker asyl i Norge.

Departementet fastholder forslaget om en ny utvisningsbestemmelse i § 66 første ledd bokstav f, men foreslår at det bør gjøres visse endringer sammenlignet med det forslaget som ble sendt på høring.

I høringsnotatet ble det foreslått en generell hjemmel for utvisning i de tilfeller hvor utlendingen får avslag på realitetsbehandling av søknaden etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d, og hvor det heller ikke blir gitt utreisefrist. Departementet har etter høringen kommet til at det bare bør gis særskilt hjemmel for utvisning i de tilfeller hvor en asylsøknad som avslås etter § 32, også anses som et

tilfelle av misbruk av asylsystemet. Et typisk eksempel vil være at utlendingen helt åpenbart ikke hadde noe behov for å reise til Norge for å oppnå beskyttelse. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom utlendingen har gyldig oppholdstillatelse i et trygt tredjeland og har bodd der i lengre tid, eller utlendingen begrunner behovet for å søke asyl i Norge (og ikke i det trygge tredjelandet) med forhold som ikke er relevante for beskyttelsesvurderingen. Videre vil det kunne være tale om et misbrukstilfelle dersom en utlending gjentatte ganger fremsetter asylsøknader som nektes realitetsbehandlet.

I motsetning til hva som ble foreslått i høringsnotatet, bør utvisningsadgangen gjelde uavhengig av om det er gitt eller ikke er gitt utreisefrist i vedtaket etter § 32 første ledd bokstav a eller d.

Når utvisningsadgangen begrenses til misbrukstilfellene, mener departementet at mange av innvendningene fra høringsinstansene er ivaretatt.

Departementet understreker for øvrig at det vil være et vilkår for utvisning at det ikke vil innebære et uforholdsmessig tiltak, jf. utlendingsloven § 70 første ledd første punktum.

Departementet understreker for øvrig at den foreslåtte utvisningshjemmelen er en «kan-bestemmelse», og at det dermed beror på en skjønnsmessig vurdering om det faktisk skal treffes vedtak om utvisning dersom vilkårene er oppfylt. Departementet forutsetter at utlendingsforvaltningens praksis innrettes slik at det ikke treffes utvisningsvedtak der det ville være til hinder for rask utsendelse av asylsøkere som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d.

Når det gjelder innreiseforbudets varighet, antar departementet at innreiseforbudet ofte bør begrenses til ett år i sakene hvor utlendingen utvises i medhold av den nye hjemmelen i § 66 første ledd bokstav f. Utlendingsforskriften § 14-2 annet ledd bør derfor endres i senere forskriftsarbeid, slik at den også omfatter ny bokstav f. I noen saker, for eksempel dersom utlendingen gjentatte ganger fremsetter asylsøknader som nektes realitetsbehandlet, kan det imidlertid være aktuelt med innreiseforbud i to eller fem år. Når hensynet til offentlig orden gjør det nødvendig, eller når hensynet til grunnleggende nasjonale interesser tilsier det, kan innreiseforbudet også gis for mer enn fem år, jf. utlendingsforskriften § 14-2 annet ledd annet punktum.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til forslaget om utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad og har misbrukt asylsystemet.

Komiteen mener det er viktig at misbruk av asylinstituttet blir slått hardt ned på ved ethvert tilfelle. Dette for at man skal hegne om intensjonen bak

instituttet – nemlig ta imot de som har et reelt behov for beskyttelse. Komiteen mener derfor at det er nødvendig at departementet fremmer forslag som kan begrense antallet grunnløse asylsøkere. Komiteen mener at Stortinget har en forpliktelse til å gi lover som gir forvaltningen og domstolen mulighet til å slå ned på misbruk av muligheten til å søke asyl. Spesielt når man ser at mange mennesker på flukt har et stort omsorgsbehov fra det offentlige. Ressursene bør derfor kun brukes på dem som har et reelt behov for hjelp.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at målet om å unngå misbruk av asylinstituttet uttrykkes flere steder i ulike avtaler og forlik inngått mellom de 6 største partiene på Stortinget. I avtalen på utlendingsfeltet mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre er dette prinsippet uttrykt i innledningens andre avsnitt; «Asylinstituttet er et meget viktig verktøy for å gi beskyttelse til mennesker som er reelt truet, og må ikke misbrukes i noen form.»

I asylforliket av november 2015 inngått mellom partiene Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre vil flertallet vise til første punkt hvor det i første punktum understrekes at rask retur av personer som har fått avslag på sin asylsøknad skal prioriteres. Med dette forslaget om å kunne utvise personer, gis myndighetene muligheten til å reagere sterkere enn om man bare kan reagere med bortvisning og retur.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at forslaget er bedret etter høringsrunden. Innretningen har blitt mer direkte rettet mot bestemmelsens intensjon. Disse medlemmer viser til at bestemmelsen bare vil gjelde i tilfeller hvor en asylsøknad nektes realitetsbehandlet, og i tillegg anses som et tilfelle av misbruk.

Videre vil også disse medlemmer understreke at dette er en bestemmelse som brukes i de tilfeller hvor forvaltningen skjønnsmessig og etter en vurdering har kommet fram til at dette er formålstjenlig. Når man fatter et utvisningsvedtak vil dette medføre nektet innreise tilbake i riket – som hovedregel et innreiseforbud med ett års varighet – samt at man kan registrere det i Schengen-samarbeidets systemer, slik at den som utvises normalt får innreiseforbud også til resten av Schengen-området.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet

og Venstre, merker seg at innreiseforbudet kan gis for en lengre tidsperiode i de tilfeller hvor hensynet til offentlig orden eller grunnleggende nasjonal sikkerhet tilsier dette.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til regjeringens forslag om utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad og har misbrukt asylsystemet. Dette flertallet mener det er viktig å hindre misbruk av asylsystemet for å ivareta asylinstituttet og at utvisning bør kunne brukes i misbrukstilfeller. Det vises også til at en slik utvisningsadgang bør gjelde uavhengig av om det er gitt eller ikke er gitt utreisefrist i vedtaket etter nærmere bestemte regler. Dette flertallet forutsetter at utvisning på dette grunnlaget bare vil kunne skje dersom asylsøkeren gjentatte ganger fremsetter søknad om asyl som avslås etter § 32.

Dette flertallet viser til at regjeringens endringsforslag fremkommer i ny § 66 første ledd bokstav f. Forslaget innebærer at for at utvisning skal kunne skje, vil det både være krav om at søknaden er nektet realitetsbehandlet og at søknaden fremstår som misbruk av asylsystemet. Dette flertallet forutsetter at det oppstilles et vilkår om at søkeren gjentatte ganger har fremmet søknad som har blitt nektet realitetsbehandlet.

Dette flertallet ønsker å legge inn et tilleggsvilkår i regjeringens lovforslag til ny § 66 første ledd bokstav f og fremmer derfor følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 66 første ledd bokstav d, e og ny bokstav f skal lyde:

- d) når en administrativ myndighet i et Schengenland har truffet en endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller *opphold*,
- e) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd, *eller*
- f) *når utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d, og søkeren også tidligere har fått søknad nektet realitetsbehandlet, og søknaden fremstår som et misbruk av asylsystemet.»*

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 66 første ledd bokstav d, e og ny bokstav f skal lyde:

- d) når en administrativ myndighet i et Schengenland har truffet en endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller *opphold*,
- e) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd, *eller*
- f) *når utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d, og søknaden fremstår som et misbruk av asylsystemet.»*

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til behandlingen av Prop. 16 L (2015–2016) der Sosialistisk Venstreparti gikk imot endringen i § 32 første ledd bokstav d og viser til debatten i Stortinget om saken. Uten komitébehandling eller høring vedtok flertallet å stryke kravet om at det måtte være mulig, for den som ble nektet asylbehandling i Norge, å få behandlet asylsøknad i landet vedkommende ble returnert til. Da fjernes i realiteten retten til å søke asyl. Dette medlem mener denne innstrammingen må reverseres, men vil støtte endringen som gjør det mulig å nekte realitetsbehandling av misbruk av asylsystemet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til avtale om asylforliket hvor det var enighet om å prioritere arbeidet med rask retur av personer som har fått avslag på sin asylsøknad. I tillegg til redusert klagefrist for åpenbart grunnløse asylsøkere skulle samarbeidet med IOM styrkes for å sikre økonomiske incentiver til rask retur av grunnløse asylsøkere. Flertallet viser til at returarbeid er krevende, og at frivillig retur ofte er eneste mulighet til å gjennomføre retur. Realitetsorientering er derfor en viktig del av returarbeidet, og flertallet foreslår på denne bakgrunn:

«Stortinget ber regjeringen styrke ordninger med assistert retur gjennom IOM.»

«Stortinget ber regjeringen styrke arbeidet med realitetsorientering av personer som har fått avslag, herunder oppfølging av Realitetsorienteringsprosjektet i UDI.»

Flertallet viser til avtale om asylforliket hvor det var enighet om å styrke saksbehandlingsskapasite-

ten i UDI. Rask saksbehandling er viktig for å få til rask retur av personer med avslag og rask integrering av personer som får opphold.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen styrke UDIs saksbehandlingskapasitet for å sikre en mer effektiv saksbehandling.»

«Stortinget ber regjeringen vurdere hurtigspor for saksbehandling i klare innvilgelsessaker for å frigjøre saksbehandlingskapasitet.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til asylforliket som ble vedtatt som en del av finansinnstillingen for 2016.

Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti var for alle innstrammingsforslagene som gjaldt dem som ikke har krav på beskyttelse, og kun mot ni av punktene fordi det var integrerings- og familiefiendtlige innstramminger som kun rammer de som har krav på beskyttelse. Å avskrekke mennesker som fyller kravene for politisk asyl fra å søke i Norge med innstramminger som umuliggjør alminnelig familieliv og vanskeliggjør integrering og deltakelse, er ikke etisk forsvarlig og vil gjøre mottak av flyktninger til en kortsiktig utgift, framfor en langsiktig integrering av nye medlemmer i samfunnet.

Dette medlem var også mot punktet om å åpne for og reforhandle Flyktningkonvensjonen i en tid der det kun ville føre til svekking av konvensjonens forpliktelser.

Dette medlem påpeker at innstramminger regjeringen foreslår rammer kvinner mer enn menn. Mange kvinner får dekket sitt fluktbehov gjennom familiejenforening. I 2015 var kun 23 pst. av flyktningene kvinner. Det skyldes ikke at kvinner har et mindre fluktbehov enn menn. Dette medlem vil understreke at enslige kvinner i særlig grad blir utsatt for vold, overgrep, utnyttelse og seksuell trakassering, og det gjør at fluktrutene ikke er et reelt alternativ for dem.

7. Identitetsavklaring – biometri

7.1 Sammendrag

7.1.1 Bakgrunn

Forslaget er en oppfølging av samarbeidsavtalen mellom regjeringen og Kristelig Folkeparti og Venstre (gjennomføringspunkt 1 til avtalepunkt E8). Forslaget følger også opp et av kulepunktene under pkt. 1 i Stortingets asylforlik av 19. november 2015 («sikre en effektiv ID-avklaring») som også fremgår av Stortinget anmodningsvedtak 68. Det pekes i pro-

posisjonen på at lagring av biometri er et viktig tiltak i den forbindelse.

Det er et omfattende problem på utlendingsfeltet at mange tredjelandsborgere (borgere fra land utenfor EU/EØS-området) søker opphold uten at de er i besittelse av eller fremlegger sikre ID-dokumenter. Dette er en utfordring ved behandling av søknader om opphold, både søknader om beskyttelse (asyl) og ved andre oppholdsgrunnlag. Bruk av falsk identitet og identitetstyveri berører flere samfunnssektorer, og forekommer blant annet i forbindelse med menneskehandel, misbruk av velferdsgoder, ulovlig arbeid, skattesvindel, sosial dumping, finanssvindel og annen kriminalitet. Omfattende bruk av falske identiteter er også en alvorlig sikkerhetstrussel. Det er også grunn til å peke på at mangel på ID-dokumenter vanskeliggjør retur av personer med ulovlig opphold.

Opptak av ansiktsfoto og fingeravtrykk gir ikke i seg selv informasjon om hvilken identitet utlendingen er registrert med i hjemlandet, altså hvilken identitet som egentlig er den rette, men sammenligning mot allerede registrert ansiktsfoto og fingeravtrykk kan avsløre om vedkommende tidligere har søkt opphold under samme eller en annen identitet. I dag skal det tas fingeravtrykk av asylsøkere, visumsøkere, utlendinger som ikke har dokumentasjon for identiteten, familiemedlemmer til referanseperson som har beskyttelse i Norge og utlendinger som blir utvist. Det opptas imidlertid ikke fingeravtrykk av personer som søker opphold på andre grunnlag enn asyl. Det tas opp ansiktsfoto i alle utlendingssaker, og disse blir lagret elektronisk.

Opptak og bruk av fingeravtrykk og ansiktsfoto er ett av flere virkemidler som utlendingsforvaltningen benytter i sitt arbeid med å kontrollere identiteten til utlendinger som søker opphold i Norge. Andre virkemidler i ID-arbeidet er blant annet intervju, DNA-test, aldersundersøkelser, dokumentgransking, verifisering i hjemlandet og språkanalyse.

Etter bestilling fra departementet avga UDI i 2010 en vurdering om fremtidig bruk av biometri. UDI foreslo i rapporten at det gjøres obligatorisk å oppta fingeravtrykk på søknadstidspunktet ved innlevering av alle typer søknader om oppholdstillatelse og visum, og at fingeravtrykk lagres i en database til bruk for søk og gjenfinning. Hovedformålet med dette er at man gjennom en fingeravtrykksregistrering «låser» identiteten, slik at det ikke blir mulig for utlendingen å operere med en annen identitet, verken som oppholdssøker eller som asylsøker. Nasjonalt ID-Senter fremla i januar 2013 rapporten, «Biometri og identitet», hvor de ga støtte til utvidet biometriregistrering. I Senterets rapport «Kartlegging av ID-arbeid, sluttrapport fra Evalueringsprosjekt 2014» er en hovedanbefaling at det tas foto og fingeravtrykk av alle som søker opphold i Norge.

På oppdrag fra UDI har Oxford Research levert to utredninger i 2013 om identitetsutfordringer. I begge rapportene er det anbefalt en mer omfattende registrering av biometri i utlendingsaker enn i dag.

Utenriksstasjonene har også ytret et sterkt ønske om at det registreres fingeravtrykk av alle som søker oppholdstillatelse.

7.1.2 Gjeldende rett

7.1.2.1 BEHANDLING AV BIOMETRISKE PERSON-OPPLYSNINGER I DET NASJONALE UTLENDINGSREGISTERET

Etter utlendingsloven § 100 første ledd kan det opptas fingeravtrykk og fotografi av utlendinger.

Ordlyden i bokstav b tilsier at det allerede etter gjeldende rett er adgang til å oppta fingeravtrykk og fotografi av alle utlendinger som søker om oppholdstillatelse. Det fremgår imidlertid klart av forarbeidene til den tilsvarende bestemmelsen i utlendingsloven 1988 § 37 at det ikke ble forutsatt en så vidtrekende registreringspraksis.

Etter § 100 første ledd bokstav c kan det tas fingeravtrykk og fotografi av en utlending som «er blitt innvilget» eller har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse. Etter utlendingsloven 1988 var det hjemmel for å ta fotografi og fingeravtrykk av en utlending som hadde fått avslag på søknad om tillatelse etter loven, men det var ingen tilsvarende bestemmelse for innvilgelsestilfellene. Bestemmelsen om dette kom først med utlendingsloven 2008.

Med hjemmel i utlendingsloven § 100 fastsetter utlendingsforskriften § 18-1 første ledd at alle søknader om oppholdstillatelse og visum skal inneholde fotografi. Videre er det fastsatt i § 18-1 annet ledd i hvilke tilfeller det skal tas fingeravtrykk.

UDI kan gi nærmere bestemmelser om når fingeravtrykk for øvrig skal tas innenfor lovens rammer, men har ikke benyttet adgangen

Fingeravtrykkene lagres i dag i utlendingsregisteret, jf. forskriften § 18-2 annet ledd.

Fotografiene lagres i en egen filserver tilknyttet DUF (Datasytemet for utlendings- og flyktningssaker). Biometrisk gjenkjenning er en automatisert prosess som innebærer å trekke ut visse data fra ansiktsfoto og oversette disse til en mal (template) som igjen kan sammenlignes med en mal fra et annet bilde. Gjennom en slik prosess er det mulig å gjennomføre en stor base med ansiktsfoto for å finne identiteten til en person man har ansiktsfoto av. Slik automatisert prosess har ikke tidligere vært tatt i bruk fordi det krever IKT-systemer som enda ikke er implementert.

Etter utlendingsloven § 100 annet ledd siste setning kan politiet bruke registeret i forbindelse med etterforskning av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

Sletting av fingeravtrykk i utlendingsregisteret er regulert i utlendingsforskriften § 18-4. Reglene skiller mellom personer med tillatelse til opphold i Norge, og personer som ikke har tillatelse til opphold.

7.1.2.2 EURODAC

Ved søknad om beskyttelse (asyl) opptas det fingeravtrykk for lagring i Eurodac, i tillegg til det nasjonale utlendingsregisteret. Eurodac er et europeisk register med fingeravtrykk og opplysninger om asylsøkere, samt utlendinger som påtreffes i forbindelse med ulovlig passering av ytre Schengen-grense. Registeret er et virkemiddel for gjennomføring av Dublin-samarbeidet som i dag reguleres av Dublin III-forordningen.

Bestemmelser om overføring og lagring mv. av fingeravtrykk etter Eurodac-forordningen finnes i utlendingsloven § 101, jf. utlendingsforskriften § 18-5 og § 18-11.

7.1.2.3 VISA INFORMATION SYSTEM (VIS)

Ved rådsforordning (EF) nr. 767/2008 av 9. juli 2008 (VIS-forordningen) ble Visa Information System (VIS) opprettet. Dette er et felles visuminformasjonssystem for medlemsstatene i Schengen-samarbeidet for utveksling av opplysninger i forbindelse med behandling av visumsaker, og for identifisering bl.a. ved innreise over Schengens yttergrense. Opplysninger om visumsøkere skal lagres i en sentral database. I tillegg til opplysninger om navn, fødselsdato, vedtak, visumnummer osv., registreres ansiktsfoto og fingeravtrykk. Det skal opptas fingeravtrykk på søknadstidspunktet av alle visumsøkere over 12 år, og fingeravtrykkene skal lagres i databasen sammen med foto av søkeren.

Bakgrunnen for opprettelsen av VIS er blant annet felles utfordringer knyttet til kontroll og verifiseringer av identitet. Som Schengen-medlemsland er Norge en del av dette systemet. VIS-forordningen er gjort til norsk rett.

Det er gitt vide hjemler for søk i VIS-databasen, både til verifisering og til identifiseringsformål. Det er i VIS-regelverket gitt adgang til rutinemessige søk i databasen for en rekke av utlendingsmyndighetenes saksbehandlingsformål, blant annet har politiet i forbindelse med grensek kontroll, utlendingskontroll og behandling av asylsaker adgang til å søke i VIS for å undersøke om vedkommende er gitt visum til et Schengen-land. Det er ikke gitt hjemmel i VIS-forordningen til å søke i VIS-databasen i forbindelse med behandling av søknad om oppholdstillatelse på annet grunnlag enn beskyttelse, for eksempel søknad om familieinnvandring.

Politimyndigheter med ansvar for å forebygge, etterforske eller oppklare terrorhandlinger og andre

alvorlige straffbare handlinger, kan gis tilgang til informasjon om en person er registret i VIS når slik informasjon i et bestemt tilfelle er nødvendig ved at det er rimelig grunn til å anta at informasjonen i vesentlig grad vil bidra til å forebygge, oppklare eller etterforske terrorhandlingene eller andre alvorlige straffbare handlinger, jf. utlendingsloven § 102 bokstav e.

7.1.2.4 SCHENGEN-STANDARDISERT OPPHOLDSKORT

Gjennom Schengen-samarbeidet ble det i 2001 innført ensartet dokumentasjon for oppholdstillatelse i form av en oppholdsetikett som limes inn i utlendingsreisedokument. I Rådsforordning (EF) nr. 1030/2002 endret ved Rådsforordning (EF) nr. 380/2008 ble det vedtatt at oppholdsetikettene skulle erstattes av et oppholdskort som inneholder elektronisk lagret ansiktsfoto og fingeravtrykk. Rådsforordningen er gjennomført i norsk rett gjennom utlendingsloven § 64 a og § 100 a.

Alle som får oppholdstillatelse i Norge får utstedt et Schengen-standardisert oppholdskort med ansiktsbilde og fingeravtrykk. Fingeravtrykk og ansiktsfoto lagres bare i kortet, og ikke i noe register.

Utlendingsloven § 100 b gir hjemmel for innhenting av biometrisk personinformasjon til kontroll av standardisert oppholdskort. I utlendingsforskriften § 12-14 flg. er det en rekke bestemmelser om plikt til å legge frem oppholdskort, ta vare på, melde fra ved tap, innlevere ved utløp mv.

7.1.2.5 ALDERSGRENSE FOR OPPTAK OG LAGRING AV FINGERAVTRYKK

Gjeldende regelverk om opptak av fingeravtrykk til utlendingsregisteret sier ikke noe om hva som er nedre aldersgrense for opptak av fingeravtrykk.

Regelverket om opptak av fingeravtrykk til Eurodac sier at det skal opptas fingeravtrykk av utlendinger som har fylt 14 år og som fyller øvrige vilkår, jf. utlendingsloven § 101 første ledd, som viser til at Eurodacforordningen gjelder som norsk lov. Det kan også opptas fingeravtrykk tidligere. Politiet praktiserer i dag samme aldersgrense ved opptak til utlendingsregisteret som for Eurodac.

For VIS er aldersgrensen satt til 12 år.

For opptak av fingeravtrykk til bruk i Schengen-standardisert oppholdskort er grensen 6 år for opptak av fingeravtrykk.

7.1.3 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

7.1.3.1 EMK ART. 8 OG SP ART. 17

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er gjennomført i norsk rett ved menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 § 2, og skal etter

lovens § 3 ved motstrid gå foran annen lovgivning. EMK art. 8 beskytter retten til privatliv.

Opptak og bruk av biometri kan etter omstendighetene være et inngrep i den aktuelle personens privatliv. Om et slikt inngrep er saklig begrunnet og proporsjonalt drøftes i tilknytning til gjennomgangen av lovforslaget.

Retten til privatliv beskyttes også av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 17, som også er gjennomført i norsk rett ved menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 § 2. Departementet antar at SP artikkel 17 ikke gir den enkelte et videre vern enn EMK artikkel 8.

7.1.3.2 GRUNNLOVEN § 102

Grunnloven § 102 lyder «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». Bestemmelsen kom inn i Grunnloven ved grunnlovsrevisjon i 2014.

Det antas etter dette at vernet etter Grunnlovens § 102 ikke strekker seg lenger enn vernet etter EMK art 8.

7.1.3.3 PERSONOPPLYSNINGSLOVEN

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 14. april 2000 nr. 31 gjelder for utlendingsmyndighetenes behandling av opplysninger.

Det gis i proposisjonens pkt. 10.4. en oversikt over praksis i andre land, samt om innføringen av et nytt Entry/Exit-system i Schengen.

7.1.4 Forslaget i høringsnotatet

7.1.4.1 OM FORSLAGET

Departementet foreslo i høringsnotatet 29. desember 2015 en tydeliggjøring av hjemmelen i utlendingsloven § 100 om opptak og bruk av biometrisk personinformasjon i form av fotografi og fingeravtrykk slik at det rutinemessig, til bruk for identifisering og verifisering av utlendingens identitet, kan opptas og lagres biometrisk personinformasjon av alle tredjelandsborgere som søker oppholdstillatelse i utlendingsregisteret.

Tilsvarende ble det foreslått å endre utlendingsloven § 100 slik at fingeravtrykk av utlendinger som søker visum til Norge, og som i dag bare registreres i den felles Schengen-databasen, Visa Information System (VIS), også kan lagres i utlendingsregisteret. Departementet foreslo å videreføre ordningen med at utlendingsloven angir i hvilke tilfeller det kan opptas og behandles biometri, mens utlendingsforskriften angir når det skal opptas og behandles biometri.

Det ble presisert i høringsnotatet at det blant annet for alle utlendinger som søker oppholdstillatelse og som ikke kan dokumentere sin identitet, eller

det er grunn til å mistenke at oppgir falsk identitet, er det allerede hjemmel for å oppta og registrere fingeravtrykk og fotografi. Det som var nytt i departementets forslag var et helt tydelig hjemmelsgrunnlag for at alle utlendinger som søker opphold, uansett grunnlag for oppholdstillatelsen, og som legger fram dokumentasjon for identiteten, også skal kunne registreres med fingeravtrykk, og at fingeravtrykkene skal sammenlignes med fingeravtrykkene til andre som er registrert i registeret. Det var også nytt at alle som søker visum skal lagres i et nasjonalt register.

Departementet foreslo å presisere i § 100 hva som er formålet med registrering av biometri i utlendingsregisteret, jf. forslaget til ny innledning i § 100 første ledd:

«Til bruk for kontroll og senere verifisering av identitet, kan det tas fotografi og fingeravtrykk av en utlending (...)».

Departementet foreslo ingen endringer i regelverket om politiets bruk av registeret, jf. § 100 annet ledd annet punktum. Forslaget om å utvide personkretsen som det kan opptas fingeravtrykk av vil innebære at politiet også får et større søkemateriale i forbindelse med etterforskning av straffesaker enn de har i dag.

Det fremgikk av høringsnotatet at departementet hadde vurdert spørsmålet om utvidet opptak og lagring av biometri i utlendingsloven opp mot de personvernrettslige prinsippene i personopplysningsloven og kravene etter EMK artikkel 8 i proposisjonen.

I tillegg til disse lovendringene foreslo departementet i høringsnotatet en rekke endringer i utlendingsforskriften som gjelder registrering av biometri, blant annet en bestemmelse om aldersgrense for opptak av biometri til utlendingsregisteret, med 6 år i oppholdsaker og 12 år i visumsaker, for fingeravtrykk.

Det fremgikk videre av høringsnotatet at departementet mener at det er nødvendig å utvide lagringstiden for fingeravtrykk, og det ble derfor foreslått å endre reglene i forskriften om sletting av fingeravtrykk. Mens fingeravtrykk i dag slettes når utlendingen er gitt oppholdstillatelse og har fremlagt dokumentasjon på identiteten, foreslo departementet at fingeravtrykkene skal lagres frem til utlendingen er innvilget norsk statsborgerskap eller det har gått 10 år siden de ble registret. For personer som har fått avslag på tillatelse eller er utvist eller bortvist, skal fingeravtrykk som hovedregel slettes etter ti år. Fingeravtrykkene av visumsøkere foreslås også lagret i ti år, uavhengig av om visum gis eller ikke.

Departementet foreslo også å innta en regel i forskriften om at det ved søknad om oppholdstillatelse skal opptas biometri etter regelverket for dette. Konsekvensen av ikke å avlegge biometri blir dermed at

søknaden kan avslås på formelt grunnlag. Det ble også foreslått å endre utlendingsforskriften § 10-2 slik at det blir hjemmel for å tjenesteutsette opptak av biometri.

7.1.4.2 NÆRMERE OM FORSLAGETS BEGRUNNELSE OG FORMÅL

I proposisjonens pkt. 10.5.2 gjengis hovedtrekkene av hva som er departementets formål med forslaget. Stikkordsmessig er det:

- Kontrollere om utlendingen tidligere har søkt opphold under annen identitet
- Kontrollere om riktig person reiser inn i landet
- Kontroll ved pågripelse på grunn av ulovlig opphold
- Betydning for returprosessen
- Motvirke dobbeltregistreringer i utlendingsdatabasen
- Legge til rette for færre personlige oppmøter
- Hensynet til andre aktørers tillit til utlendingens identitet
- Bekjempe identitetstyveri og identitetskriminalitet
- Sammenhengen med modernisering av Folkeregisteret
- Sammenhengen med det planlagte nasjonale ID-kortet

Se proposisjonen for omtale av de enkelte punktene.

7.1.5 *Departementets vurdering*

Det går fram av proposisjonen at departementet har merket seg at høringsinstansene i all hovedsak støtter departementets forslag, og opprettholder med noen justeringer forslaget slik det ble presentert i høringsnotatet.

Mange av endringene som gjelder bruk av biometri er regulert i forskrift og omtales derfor ikke nærmere i proposisjonen. Når det gjelder forslaget om å utvide lagringstiden for fingeravtrykk, har departementet merket seg at UDI og POD foreslår å utvide lagringstiden ytterligere, også utover tidspunkt for innvilget statsborgerskap. Slettereglene fremgår av utlendingsforskriften og departementet vil vurdere disse innspillene nærmere i det videre forskriftsarbeidet.

7.1.5.1 PERSONKRETSEN – HVEM SOM OMFATTES AV FORSLAGET

Departementet opprettholder forslaget om at det gis hjemmel for å rutinemessig oppta og behandle, herunder registrere i utlendingsregistret, biometrisk personinformasjon i form av fingeravtrykk og ansiktsfoto av alle borgere fra land utenfor EØS

(tredjelandsborgere) som søker oppholdstillatelse i Norge og som søker visum til Norge.

Når det gjelder aldersgrensen for opptak av biometri mener NOAS at forslaget om å nedjustere fra 14 år til 6 år for opptak og bruk av fingeravtrykk ikke er godt nok begrunnet og de er kritisk til forslaget. Departementet fastholder i proposisjonen forslaget om at aldersgrensen for fingeravtrykk bør være 6 år i oppholdsaker og 12 år i visumssaker og at dette bør fremgå av utlendingsforskriften. En viktig begrunnelse er at det i Schengen-samarbeidet er satt 6 år som aldersgrense for utstedelse av Schengen-standardisert oppholdkort med biometri. Det er for øvrig like stort behov for å kunne kontrollere at det er samme person som har fått oppholdstillatelse som faktisk reiser inn i landet når utlendingen er et barn som når vedkommende er voksen. Det kan også være et virkemiddel for å hindre at barn utnyttes gjennom menneskehandel og for å hindre barne bortføringer. Departementet fastholder også forslaget om det ikke skal være noe aldersgrense for ansiktsfoto.

POD har foreslått å utvide personkretsen til også å omfatte personer som omfattes av EØS-regelverket, dvs. utlendingsloven kapittel 13, jf. rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium (direktivet). UDI har foreslått å utvide til tredjelandsborgere som omfattes av dette direktivet.

Det vises i proposisjonen til at for personer som faller inn under EØS-regelverket, herunder direktivet, blir vurderingen annerledes. Det er adgang til å kreve at personer som påberoper seg rettigheter etter direktivet, dokumenterer sin identitet og nasjonalitet, og dette kreves også i Norge. Departementet har imidlertid lagt til grunn at hverken EØS-borgere eller tredjelandsborgere som omfattes av rådsdirektiv 2004/38/EF kan pålegges registrering med biometri for å utøve sine rettigheter etter direktivet. Dersom det er tvil i den enkelte sak om den oppgitte identiteten er riktig vil det likevel være hjemmel til å oppta biometri etter utlendingsloven § 100 bokstav a.

UDI mener videre at personer som søker innreisevisum etter lovens § 12 bør omfattes av forslaget. Innreisevisum er aktuelt i tre tilfeller. I de to første tilfellene vil det være hjemmel i § 100 bokstav d (det er innvilget tillatelse) eller bokstav b (det er søkt om oppholdstillatelse) til å oppta biometri. Departementet mener det bør være adgang til oppta biometri også i det tredje tilfelle, der vedkommende gis rett til å reise inn i Norge for å fremme søknad om opphold fra riktet. Det foreslås derfor å endre ordlyden i forslag til ny bokstav c slik at det blir hjemmel for å oppta biometri fra personer som innvilges innreisevisum etter lovens § 12.

UDI tar opp at opptak og lagring av biometri bør gjelde alle saker. Departementet er enig, og det følger etter departementets syn allerede av ordlyden i bokstav b, «søker oppholdstillatelse etter loven».

Spørsmålet om å oppta biometri i forbindelse med søknad om statsborgerskap og forslag om å endre statsborgerskapsloven, har ikke vært vurdert i denne omgang, men vil bli utredet videre.

En annen persongruppe som UDI foreslår å inkludere i forslaget, er de som innvilges grenseboerbevis etter avtale mellom Norge og Russland. Departementet kan ikke se at verken Schengen-regelverket eller avtalen med Russland er til hinder for å lagre biometrien fra denne gruppen, men mener at det må utredes nærmere om det er nødvendig og ønskelig med en slik praksis.

Departementet foreslår derfor at det inntas en hjemmel som legger til rette for å lagre biometri i forbindelse med søknad om grenseboerbevis i et nasjonalt register, men at beslutning om dette skal overlates til departementet i forbindelse med forskriftsarbeidet.

7.1.5.2 NÆRMERE OM LOVENDRINGENE

UDI, Nasjonalt ID-senter og Oslo politidistrikt har foreslått å endre § 100 første ledd slik at det står at det skal opptas biometri, ikke at det kan opptas biometri. UDI og Utenriksdepartementet viser samtidig til at det er behov for å gjøre unntak fra plikten til å avgi biometri på søknadstidspunktet i en rekke tilfeller, for eksempel der søknader fremmes fra honorært konsulat.

Dersom det står skal i lovteksten, må det inntas en adgang for departementet til å utforme unntak i ulike tilfeller i forskriften. Alternativet er å la det stå kan og la det være opp til departementet å bestemme i forskrift når det skal opptas biometri, slik løsningen er i dag.

Departementet mener at den mest praktiske og mest oversiktlige løsningen er at hjemmelen for opptak av biometri fremgår av loven, og at departementet fastsetter i forskrift i hvilke tilfeller det skal opptas biometri.

Departementet opprettholder derfor forslaget slik det fremgår av høringsnotatet.

Det kreves ingen endring i ordlyden § 100 første ledd for å innføre en rutinemessig regel i forskriften om at det skal tas ansiktsfoto og fingeravtrykk av alle utlendinger som søker oppholdstillatelse. Lovens ordlyd åpner allerede for dette.

For at ansiktsfoto og fingeravtrykk i visumsaker skal kunne lagres i det nasjonale utlendingsregisteret, kreves en endring i lovens § 100, jf. tilføyelsen som er foreslått i § 100 første ledd bokstav c. Utlendingsloven § 102 b vil fortsatt være hjemmel for å oppta biometri for registrering i Schengens visuminforma-

sjonssystem, VIS. Tilsvarende vil det bli inntatt en ny bestemmelse i forskriften § 18-1 annet ledd bokstav c, om at det skal tas ansiktsfoto og fingeravtrykk for lagring i utlendingsregisteret av utlending som søker visum.

UDI har bedt om at det avklares om forslaget innebærer en mer utvidet adgang til søk i politiets registre enn etter gjeldende regelverk. Departementet legger ikke opp til utvidelser eller endringer i gjeldende adgang og praksis for søk mot politiets alminnelige fingeravtrykksregister.

Politidirektoratet og Nasjonalt ID-senter foreslår å utvide hjemmelen til å omfatte alle former for biometri, med henvisning til at utviklingen på biometrifeltet er i raskt utvikling. For at lovhjemmelen om bruk av biometri skal være tilstrekkelig klar, mener departementet at den bør angi hva slags biometri som kan opptas og registreres.

Med grunnlag i forslag fra PST foreslår departementet å endre § 100 første ledd bokstav a fra «falsk identitet» til «uriktig identitet», fordi det på en tydeligere måte enn begrepet «falsk identitet» vil omfatte de tilfeller der en person utgir seg for å være en annen virkelig person. Det vil også gi bedre samsvar med ordlyden i §§ 103 til 106.

I gjeldende bestemmelse om fingeravtrykk og fotografi er det gitt hjemmel til å oppta fingeravtrykk ved tvang etter avgjørelse fra politimester eller den politimesteren gir fullmakt, jf. utlendingsloven § 100 femte ledd. For fingeravtrykk som opptas i utlandet i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse vil det ikke være adgang til å oppta fingeravtrykk med tvang. Departementet vil innta en presisering om at en søknad om oppholdstillatelse skal opptas fingeravtrykk og ansiktsfoto i samsvar med reglene for dette og at søknader som ikke er fremsatt i samsvar med kravene beskrevet i bestemmelsen kan avslås på formelt grunnlag.

7.1.5.3 NÆRMERE OM DEPARTEMENTETS VURDERING AV PERSONVERNHEMSEN OG FORHOLDET TIL EMK ART. 8

Departementet har vurdert spørsmålet om utvidet opptak og lagring av biometri i utlendingsloven opp mot de personvernrettslige prinsippene i personopplysningsloven og kravene etter EMK art. 8. Ingen høringsinstanser har sagt at de er uenig i departementets vurdering.

Departementet mener at formålet med å lagre fingeravtrykkene til den aktuelle gruppen er saklig begrunnet i utlendingsforvaltningens virksomhet.

Departementet foreslår for øvrig å presisere i § 100 hva som er formålet med registrering av biometri i utlendingsregisteret, jf. forslaget til ny innledning i § 100 første ledd:

«For identifisering og verifisering av identitet, kan det opptas og behandles biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk.»

Som nevnt stiller EMK art. 8 et krav til forholdsmessighet mellom inngrepet og den samfunnsmessige verdien av tiltaket for at kravet til inngrepet kan anses å være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Personopplysningsloven § 11 bokstav d og e stiller også krav til proporsjonalitet. Etter personopplysningsloven § 12 kan entydige identifikasjonsmidler, som biometri, bare nyttes i behandlingen når metoden er «nødvendig».

Realiteten er at mange nasjonalitetspass mv., som i utgangspunktet har høy notoritet, kan forfalskes eller misbrukes av look-alikes osv. Dette viser at det ikke er tilstrekkelig å kontrollere ektheten av dokumentene. Svært mange visumsøkere, familieinnvandrere mv. kommer dessuten fra land hvor pass og nasjonalitetsdokumenter har liten notoritet.

Det understrekes at det årlig gis oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring til et høyt antall utlendinger. Samtidig vet man fra praksis i utvisningssaker, praksis med DNA-testing, proforma-saker mv. at det er mange som oppgir falske opplysninger om identiteten i oppholdssaker. Dersom man bare legger dokumentene til grunn, og ikke opptar utlendingens biometri, har man heller ingen kontroll med om vedkommende har opptrådt med en annen identitet, og for eksempel opplyst å komme fra et helt annet land tidligere.

Departementet mener at det er et tungtveiende samfunnsmessig behov å kjenne identiteten til utlendinger som reiser inn og tar opphold i riket. Lagring av biometri vil legge til rette for verifisering av om identitetsopplysninger som utlendingen selv har oppgitt til norsk myndigheter er riktige. Lagring av biometri er den eneste aktuelle metoden for å få avklart med høy grad av sikkerhet om en utlending har søkt opphold tidligere under en annen identitet.

Når det gjelder visumsøkere registreres de allerede i dag i VIS-databasen, og lovendringen innebærer derfor ikke et vesentlig mer inngripende tiltak enn dagens ordning. Den viktigste forskjellen for denne gruppen er at det vil være en adgang til sammenligning av opptatt biometri fra visumsøkere, mot biometri opptatt fra utlendinger som har søkt oppholdstillatelse i Norge. Videre vil politiet, i forbindelse med etterforskning av saker som gjelder straffbare forhold med strafferamme på mer enn 6 måneders fengsel, kunne foreta søk mot registreringene av visumsøkere i utlendingsregisteret. Terskelen for å foreta søk i etterforskningsøyemed i den europeiske VIS-databasen er høyere, søk kan her bare foretas når «det er rimelig grunn til å anta at informasjonen i vesentlig grad vil bidra til å forebygge, oppklare eller

etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger».

Departementet har vurdert forholdsmessigheten i at politiet vil få tilgang til fingeravtrykkene til en større personkrets enn i dag. Det utvidede sammenligningsgrunnlaget er som tidligere nevnt ikke et resultat av endrede regler i politiets tilgang, men et resultat av at flere enn tidligere blir registrert. Det er for øvrig naturlig å se hen til at politiet i etterforskningssammenheng har tilgang til passregisteret, hvor norske borgere er registrert. Riktignok lagres fingeravtrykk av norske borgere bare i selve passet, men digitalt ansiktsfoto lagres i passregisteret. Politiet har hjemmel i passloven § 8 a til å hente ut opplysninger i registeret ved etterforskning av handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Formålene med registrering og lagring av biometri av norske statsborgere i pass og i passregisteret og utlendinger i utlendingsregisteret er i hovedsak de samme. Det benyttes biometri for å kontrollere identitet til dem som registreres og sikre at ingen benytter flere identiteter.

Departementet legger til grunn at det enten foreligger eller blir iverksatt tiltak for å sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet og internkontroll.

Med grunnlag i de utfordringer som i dag foreligger, har departementet med bakgrunn i det som er gjennomgått, konkludert med at en utvidet bruk av biometri er et nødvendig og forholdsmessig virkemiddel og at det ikke er avgjørende personvernhen-syn som taler mot forslaget.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til lovforslaget om bruk av biometri for å kunne avklare identitet enklere og mer effektivt. Dette ved å ta i bruk både ansiktsfotografering og fingeravtrykk i større grad.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser videre til avtalen på utlendingsfeltet mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, og denne avtalens del E punkt 8. Denne avtalen danner grunnlaget for økt registrering og bruk av biometrisk data og økt lagringstid til 10 år etter behandlet asylsøknad. Avtalens punkt 12 åpner også opp for økt grad av DNA-testing for å avklare identitet i forbindelse med familiegjenforening.

Videre ser komiteen hen til asylforliket mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre inngått 19. november 2015, og dette forlikets punkt 1 strekpunkt 6: «sikre en effektiv ID-avklaring og samarbeide med nærstående land om dette.».

Komiteen anerkjenner at identitetsavklaring er et omfattende problem på utlendingsfeltet i dag. Dette ser vi når det gjelder søknader om opphold, beskyttelse/asyl og andre grunnlag. Likeså ser komiteen at bruken av falske identiteter er en alvorlig sikkerhetstrussel, og mener det er helt grunnleggende at vi har rett identitet på den som får tillatelse til å oppholde seg i riket.

Komiteen viser til den forskning og utredning som er gjort på dette området, både av norske forvaltningsorganer og utenlandske forskningsmiljøer. Anbefalingene fra samtlige trekker i retning av mer bruk av biometriske teknikker for å sikre bedre kontroll av identitet. Komiteen viser også til utenriksstasjonenes klare ønsker i så måte.

Departementet peker på flere forhold der biometri vil kunne lette håndheving av dagens lovverk. Komiteen viser i denne forbindelse til kontroll av rett identitet på den personen som reiser inn til landet, pågrepelse som følge av ulovlig opphold, lettere returprosess, motvirke dobbeltregistrering og bekjempe identitetstyveri.

Komiteen merker seg også at dette kan kobles på arbeidet med å modernisere Folkeregisteret og innføringen av det planlagte nasjonale ID-kortet.

Komiteen legger til grunn at Norge skal videreutvikle sin deltakelse i de samarbeidene som vi deltar i. Dette gjelder «Eurodac» for asylsøknader og «Visa Information System» (VIS) for visumsøknader, begge en del av Schengen-samarbeidet. Videre viser komiteen til EUs innføring av «Smart borders» og legger til grunn at regjeringen vil holde Stortinget informert om denne innføringen på egnet måte.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet slutter seg til departementets konstitusjonelle og folkerettslige vurderinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at bruk av biometri er en utbredt praksis i de fleste land. Likevel vil flertallet fremheve at behandlingen og lagringen av slike opplysninger må skje på en sikker måte innenfor lovens rammer.

Komiteen merker seg at praksis fra andre land i Europa varierer. Variasjonene finner man hovedsakelig i lagringstid, politiets anvendelse av opplysningene i etterforskning og aldersgrense for avlesning av barns biometri. Komiteen mener derfor det er positivt at departementet har vurdert dette grundig.

Komiteen viser til proposisjonens drøftelse av spørsmålet om lovteksten bør lyde «kan» eller «skal»

opptas biometri jf. utlendingsloven § 100 første ledd. I gjeldende rett sier lovbestemmelsen at det «kan» opptas biometri, og at forskriftene presiserer når det «skal» opptas. Alternativet er at det «skal» opptas og at forskriften definerer unntakene. Komiteen legger til grunn departementets forslag om at man viderefører gjeldende rett på dette punktet.

Videre legger komiteen til grunn at ansiktsfoto og fingeravtrykk opptas av alle utlendinger utenfor EØS som søker oppholdstillatelse eller visum i Norge. Komiteen støtter en utvidelse av utlendingsloven § 12 der det foreslås at også de personene som søker innreisevisum til Norge for å kunne søke om oppholdstillatelse herfra, avkreves ansiktsfoto og fingeravtrykk ved innvilgelse av visumet.

For EØS-borgere viser komiteen til departementets vurdering om at disse kun avkreves biometri i tvilstilfelle, jf. utlendingsloven § 100 bokstav a. Dette er en vurdering komiteen deler.

Komiteen merker seg at det er ulik praksis i ulike land hva gjelder aldersgrenser for opptak av biometri. Komiteen viser her til forslaget om grense på 6 år i saker om opphold, og 12 år i saker om visum hva gjelder opptak av fingeravtrykk. Til 6-års-grensen i saker om opphold viser komiteen til Schengen-samarbeidets grense på 6 år for utstedelse av Schengen-standardiserte oppholdskort med biometri. Videre kan registrering av fingeravtrykk, sammen med ansiktsfoto av barn være et virkemiddel for å forhindre utnyttelse av barn gjennom menneskehandel og bortføringer.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at de konstitusjonelle og folkerettslige rammene her er den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og Grunnloven § 102.

Disse medlemmer deler departementets vurdering når det antas at vernet etter Grunnloven ikke strekker seg lenger enn EMK art. 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv.

Komiteen legger også til grunn at det ikke er noen aldersgrense for ansiktsfoto, da dette er en viktig kilde for rett identitet.

Komiteen merker seg at regjeringen vil utrede spørsmålet om å oppta biometri i forbindelse med søknad om statsborgerskap, og ser frem til at regjeringen kommer tilbake til Stortinget om dette arbeidet på egnet måte.

I spørsmålet om hjemmel for å oppta biometri for søkere om grenseboerbevis ved den norsk-russiske grensen, mener komiteen at det er fornuftig at dette forslaget utredes videre på en grundig måte der hensynet til Norges forhold til Russland ivaretas.

Komiteen viser her til samarbeidet med Russland om denne ordningen som er tuftet på gjensidig tillit mellom de to nasjonene. For å unngå å måtte gjøre lovendringer flere ganger, legger komiteen likevel til grunn at det vedtas en hjemmel om at biometri for denne gruppen kan tas opp, men at utformingen og praksisen av dette tiltaket bestemmes i forskrift.

Komiteen legger til grunn departementets forslag om at dagens praksis om at registrering av fingeravtrykk i utlendingsregisteret også medfører at det foretas søk opp imot politiets alminnelige fingeravtrykkregister, videreføres.

Som en følge av de foreslåtte endringene og viktigheten av at identitetskontrollen styrkes gjennom opptak av biometri, støtter komiteen forslaget om en bestemmelse som sier at søknader om opphold kan avslås på formelt grunnlag i de tilfeller hvor søker frivillig ikke vil avgi ansiktsfoto og fingeravtrykk.

Komiteen viser til at det ikke foreslås endringer i politiets tilgang på biometri selv om fingeravtrykk nå også opptas. Komiteen mener det er hensiktsmessig at det kun er etterforskning av saker med en strafferamme på over seks måneder som gir rett til søk i registeret. Komiteen legger til grunn at opptak av fingeravtrykk også betyr at disse må lagres sammen med ansiktsfoto. Videre mener komiteen det er viktig at en utvidelse av lagringstiden for biometri vurderes nærmere, og tas med inn i utarbeidelsen av forskriften, hvor hjemmelen også er i dag.

Komiteen legger til grunn at regjeringen på egnet måte melder tilbake til Stortinget med nye og mer treffsikre metoder for alderstesting av barn, jf. integreringsforliket mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre inngått desember 2015, og dets punkt 7 under delen om «barn på flukt».

Komiteen viser til at ingen høringsinstanser har uttalt seg uenig i departementets vurdering av forslagene opp imot EMK art. 8. I Norge er det personopplysningsloven som gjelder for lagring av slik informasjon. Denne lovens formålsparagraf setter mange av de samme kravene som EMK stiller. Komiteen legger til grunn at tiltaket er i henhold til EMK artikkel 8 og kravet om at inngrepet må være forholdsmessig og nødvendig i et demokratisk samfunn.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er enig i forslagene og at misbruk av identitet er noe som er svært viktig å stoppe. Misbruk av pass og identitet er et stort problem, og det er en grunnleggende rett for et land å vite hvem som til enhver tid er innenfor grensene. Det er derfor på tide at dette forslaget blir fremmet av regjeringen.

Komiteen støtter endringsforslagene i proposisjonen til utlendingsloven § 100 og 100 a.

8. Endringer i saksbehandlingsregler

8.1 Sammendrag

8.1.1 Oversikt

Det gis i pkt. 11.1 i proposisjonen en oversikt over lovendringsforslagene og saksgangen i ordinære asylsaker.

8.1.2 Redusert klagefrist

8.1.2.1 GJELDENE RETT

Klagefrist i saker etter utlendingsloven

Utlendingsloven har ingen egen regel om klagefrist. Det følger da av forvaltningsloven § 29 at klagefristen er tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.

Åpenbart grunnløse asylsøknader

Utlendingsloven har egne regler om iverksetting av vedtak og fastsettelse av utreisefrist i saker som anses «åpenbart grunnløs(e)», jf. § 90 annet ledd og femte ledd bokstav b.

Begrepet ble drøftet i forarbeidene til utlendingsloven, men ikke nærmere definert eller avgrenset hvilke typer søknader som kan anses som åpenbart grunnløse.

Det pekes i proposisjonen på at i praksis vil det særlig være viktig hvordan den generelle situasjonen er i søkerens hjemland, og om landet inngår i 48-timersprosedyren eller treukersprosedyren. Det skal i utgangspunktet mer til for å anse en søknad som åpenbart grunnløs dersom asylsøkeren kommer fra et land eller tilhører en søkergruppe som generelt sett har en høy innvilgelsesprosent.

8.1.2.2 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

I høringsnotatet foreslo Justis- og beredskapsdepartementet en ny bestemmelse i utlendingsloven § 94 a som gjør unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29. Unntaket gjelder for asylsøkere som åpenbart ikke fyller vilkårene for beskyttelse etter utlendingsloven § 28 eller er vernet mot retur etter utlendingsloven § 73. Det ble foreslått en klagefrist på én uke. Formålet med å redusere klagefristen er å fremskynde og effektivisere saksbehandlingsprosessen i UDI og UNE, slik at det kan foreligge et endelig vedtak på et tidligere tidspunkt.

8.1.2.3 KONSTITUSJONELLE OG FOLKERETTLIGE RAMMER

Retten til et effektivt rettsmiddel er uttrykt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 13. Tilsvarende bestemmelser er også uttrykt i andre menneskerettighetskonvensjoner (med unntak av barnekonvensjonen).

Det følger av EMK artikkel 13 en rett til tilgang til et effektivt rettsmiddel for å få prøvd en rimelig begrunnet anførsel («arguable claim») om at et utsendelsesvedtak vil være i strid med EMK. Også ved avslag på asylsøknader som er åpenbart grunnløse, vil den det gjelder ha rett til tilgang til et effektivt rettsmiddel, inkludert muligheten for overprøving, dersom det foreligger en rimelig begrunnet anførsel om at utsendelse vil kunne krenke konvensjonen, særlig EMK artikkel 2 og 3. I tillegg må rettsmiddelet være både rettslig og praktisk tilgjengelig for å være effektivt.

Statene nyter en viss skjønnsmargin når det gjelder gjennomføringen av forpliktelsene etter EMK artikkel 13, og summen av flere rettssikkerhetsgarantier kan tilfredsstillende kravene til effektivt rettsmiddel. EMD vil i vurderingen av om et rettsmiddel er effektivt blant annet se hen til klagefrister.

EUs prosedyredirektiv, som ikke er bindende for Norge, pålegger statene å sikre asylsøkere retten til et effektivt rettsmiddel mot blant annet avslag begrunnet i at søknaden er grunnløs, jf. artikkel 46. Direktivet oppstiller ikke nærmere bestemte klagefrister, men pålegger medlemsstatene å fastsette rimelige frister slik at søkeren kan utøve sin rett til effektivt rettsmiddel. Prosedyredirektivet artikkel 31 nr. 8 åpner for bruk av hurtigprosedyrer, og i praksis vil medlemsstatene anvende kortere klagefrister i forbindelse med hurtigprosedyrer.

FNs høykommissær for flyktninger anbefaler i Håndbok for asylprosedyrer, avsnitt 192, at asylsøkere som har fått avslag på sin asylsøknad, bør gis en rimelig klagefrist («reasonable time»). Det er ikke nærmere presisert hvilken tidsramme dette bør innebære.

Det følger av Grunnloven § 104 annet ledd, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, at «(v)ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Bestemmelsen innebærer at det må foretas forsvarlige vurderinger av barnets interesser i forbindelse med de vedtak som fattes. Diskrimineringsforbudet og prinsippet om likebehandling er nedfelt i Grunnloven § 98, EMK artikkel 14 og tilsvarende bestemmelser i andre menneskerettighetskonvensjoner. Forpliktelsen forutsetter en viss grad av likebehandling av ellers sammenlignbare tilfeller.

8.1.2.4 DEPARTEMENTETS VURDERING

Formålet med å redusere klagefristen i saker hvor UDI mener det er åpenbart at asylsøkeren ikke har et beskyttelsesbehov, er at det kan legges til rette for et vedtak i klagesaken på et tidligere tidspunkt.

Selv om UDI viser til at de ikke prioriterer klager som anses åpenbart grunnløse, og at det derfor er usikkert i hvilken grad det vil fremskynde avgjørelse i klagesaken at klagefristen forkortes, mener departementet at forslaget om én ukes klagefrist i saker som anses åpenbart grunnløse, bør fastholdes.

Departementet viser til at det er unødvendig med tre ukers klagefrist i denne typen saker, og at det er et poeng i seg selv at fristene i åpenbart grunnløse saker ikke har lengre varighet enn nødvendig.

Noen høringsinstanser har uttrykt ønske om en nærmere definisjon av hva som ligger i «åpenbart grunnløs». Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig med nærmere regulering i lov eller forskrift.

Det sentrale er at det alltid må foretas en konkret vurdering. I praksis vil det særlig være viktig om søkeren kommer fra et land som i utgangspunktet anses som et trygt returland. Asylsøknader som behandles etter 48-timersprosedyren eller treukersprosedyren er eksempler på saker som kan omfattes av forslaget. Saker som faller inn under andre saksbehandlingsprosedyrer kan imidlertid også omfattes.

En del høringsinstanser har uttrykt bekymring for at advokaten vil ha for kort tid til å kontakte asylsøkeren for å ta stilling til en eventuell klage, før klagen kan utarbeides og sendes til UDI. Flere høringsinstanser har også tatt opp forholdet til EMK artikkel 13.

Departementet mener det er klart at forslaget ivaretar Norges menneskerettslige forpliktelser. Det vises til at asylsøkerens rett til et effektivt rettsmiddel, jf. EMK artikkel 13, ivaretas ved adgangen til å fremme klage over et negativt vedtak fattet av UDI, til UNE, og at utlendingen har rett til fritt rettsråd i denne forbindelse.

Departementet mener at hensynet til barnets beste, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3, fortsatt vil bli respektert fullt ut selv om klagefristen blir kortere i saker som anses åpenbart grunnløse. Departementet viser til at forslaget kun vil ha betydning for saksbehandlingsprosessen og ikke for de konkrete vurderingene som foretas i de enkelte vedtakene. Diskrimineringsforbudet og prinsippet om likebehandling, jf. Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14, anses heller ikke for å være til hinder for at klagefristen forkortes. Lovforslaget gjelder for en definert sakstype hvor det er en saklig begrunnelse for å fastsette kortere klagefrist.

Forvaltningsloven kapittel 6 om klage og omgjøring vil gjelde som ellers. Dette innebærer blant annet

at dersom klagefristen oversittes, skal UDI av eget tiltak vurdere om klagen skal avvises eller tas til behandling, jf. forvaltningsloven § 31.

8.1.3 Redusert rett til fritt rettsråd

8.1.3.1 GJELDENE RETT

En utlending som søker asyl eller opphold på annet grunnlag i Norge, har etter forvaltningsloven § 12 rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen, jf. utlendingsloven § 80. Utlendingsloven gir regler om fri rettshjelp uten behovsprøving.

Utlendingsloven § 92 fastsetter særlige regler som gjelder for fritt rettsråd i utlendingssaker.

I desember 2015 ble utlendingsforskriften endret slik at det ikke lenger gjelder en rett til fritt rettsråd i asylsaker hvor UDI har avslått å realitetsbehandle saken etter § 32 første ledd bokstav a (utlendingen har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land) eller bokstav d (utlendingen har reist til riket etter å hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt). Utlendingen har heller ikke rett til fritt rettsråd i forbindelse med eventuelt bortvisningsvedtak.

Utlendingsloven § 92 fastsetter at det offentliges utgifter i forbindelse med fri sakførsel eller fritt rettsråd uten behovsprøving, kan kreves helt eller delvis erstattet dersom utlendingen har økonomisk evne til det.

En utlending som ikke har rett til fritt rettsråd etter utlendingsloven, står fritt til å la seg bistå av advokat i alle trinn av saken, men må selv bære kostnaden for bistanden, jf. forvaltningsloven § 12. Utlendingen kan også søke om fri rettshjelp etter rettshjelplovens regler om uprioriterte saker. Alternativt vil utlendingen kunne kreve saksomkostninger dekket etter reglene i forvaltningsloven § 36. Videre slår utlendingsforskriften § 17-20 første ledd fast at politiet skal bistå utlendingen med å ta kontakt med en uavhengig organisasjon eller advokat dersom utlendingen ønsker det.

8.1.3.2 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

I høringsnotatet foreslo Justis- og beredskapsdepartementet et nytt syvende ledd i utlendingsloven § 92 som samler hjemlene for Kongen til å gi nærmere regler i forskrift «om unntak fra retten til fritt rettsråd» etter tidligere første ledd første punktum og annet ledd annet punktum. I tillegg ble det foreslått en henvisning til første ledd for å presisere adgangen til å forskriftsfeste unntak fra retten til fritt rettsråd i saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument.

I høringsnotatet foreslo også Justis- og beredskapsdepartementet en rekke endringer i utlendings-

forskriften. Herunder ble det foreslått å fjerne retten til fritt rettsråd i avvisningssaker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b (utlendingen kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet), og etter bokstav c (utlendingen kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten). Det ble også foreslått å innføre en stykkpris for rettshjelp i saker om beslag etter utlendingsloven § 104, pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted etter utlendingsloven § 105 og pågrepelse etter utlendingsloven § 106.

8.1.3.3 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet foreslår at myndigheten til å gi forskrifter om retten til fritt rettsråd reguleres samlet i § 92 syvende ledd. Endringsforslaget er på dette punkt av lovteknisk karakter.

Når det gjelder spørsmålet om hvor langt departementet faktisk bør gå i å forskriftsfeste unntak fra retten til fritt rettsråd i Dublin-saker, har departementet særlig merket seg innvendingene i høringsrunden fra blant annet UDI om at det vil forvanske og fordyre saksprosessen. UDI har i denne sammenheng blant annet vist til at forvaltningen i dag kan forholde seg til utlendingens advokat når det underrettes om vedtak i saken, men at en endret ordning vil skape nye praktiske utfordringer i et stort antall saker.

Fordi høringssvarene skaper usikkerhet om hvorvidt det samlet sett vil være ressursbesparende å fjerne retten til fritt rettsråd i visse saker, ser departementet behov for ytterligere utredning før det tas endelig stilling til spørsmålet. Dette er derfor noe departementet vil komme tilbake til i det videre forskriftsarbeidet.

8.1.4 Utsatt iverksetting

8.1.4.1 GJELDENE RETT

Det fremgår av forvaltningsloven § 27 tredje ledd at der vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også gjøres oppmerksom på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jf. § 42 første ledd.

Utlendingsloven § 90 gir regler om iverksetting av vedtak i utlendingssaker.

Se proposisjonen pkt. 11.4.1 for gjennomgang av disse.

8.1.4.2 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

I høringsnotatet foreslo Justis- og beredskapsdepartementet et nytt tredje ledd i utlendingsloven § 90, om at vedtak i avvisningssaker fattet i medhold av § 32 første ledd bokstav a (har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land), bokstav c (kan kreves mottatt av annen nordisk stat etter den nor-

diske passkontrolloverenskomsten) og bokstav d (har hatt opphold i en stat eller område hvor utlendingen ikke var forfulgt), kan iverksettes straks. Forslaget innebærer at det ikke gis noen frist for å begjære utsatt iverksetting. Foreligger det imidlertid «særlige forhold» som tilsier at utlendingen skal gis utsatt iverksetting, skal det gjelde et unntak om at iverksetting ikke skal skje før avvisningsvedtaket er endelig. Unntaket vil gjelde når utlendingen fremmer påstander som aktualiserer spørsmålet om returvern. Avslag i medhold av Dublin-regelverket berøres ikke av forslaget.

8.1.4.3 KONSTITUSJONELLE OG FOLKERETTLIGE RAMMER

Det såkalte returvernet reguleres i flyktningkonvensjonen artikkel 33, Grunnloven § 93, EMK artikkel 2 og 3, FNs torturkonvensjonen artikkel 3 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 7. I utlendingsloven er disse prinsippene inntatt i § 73. Det følger av EMDs praksis at en utlending ikke kan returneres dersom det er vektige grunner til å anta («substantial grounds have been shown for believing»), at utlendingen risikerer overgrep i strid med returvernet, eller at utlendingen risikerer å bli sendt videre til et land hvor vedkommende risikerer slike overgrep.

For en utlending som har etablert et familieliv i mottakerlandet, vil iverksetting av et vedtak som innebærer utsendelse kunne være i strid med EMK artikkel 8 om rett til privat- og familieliv. Også Grunnloven § 102 og SP artikkel 17 vil kunne aktualiseres.

EMD har lagt til grunn at retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 innebærer et krav om at iverksettingen av et utsendelsesvedtak utsettes i påvente av klagebehandling av spørsmål som gjelder returvern. Forutsetningen er at personen kan fremme en rimelig begrunnet påstand («arguable claim») om at utsendelse vil være i strid med EMK artikkel 2 eller 3. Påstanden må gjelde alvorlige krenkelser av konvensjonen og må til en viss grad være underbygget. Når det gjelder EMK artikkel 8, stilles det ikke krav om at iverksettingen av et vedtak utsettes automatisk for at et rettsmiddel skal være effektivt. Personen det gjelder må likevel ha muligheten til å angripe utsendelsesvedtaket. Dette kommer til uttrykk i storkammerdommen De Souza Ribeiro mot Frankrike, 13. desember 2012.

Det vises i proposisjonen også til Garabayev mot Russland, dom 7. juni 2007 og H.S. m.fl. mot Kypros, 21. juli 2015.

I storkammerdommen M.S.S. mot Belgia og Hellas 21. januar 2011 vurderte domstolen klagerens anførsel om at Belgia hadde krenket artikkel 13, sammenholdt med artikkel 3, på grunn av mangel av et

effektivt rettsmiddel mot bortvisningsvedtaket. Domstolen slo fast at artikkel 13 krever at et kompetent organ vurderer klager grundig og gjennomgående, og eventuelt tilbyr kompensasjon, i saker hvor bortvisning kan medføre behandling i strid med artikkel 3. Den pekte blant annet på at hastesaksprosedyren i Belgia innebar innskrenkede rettigheter for klagerne, begrenset vurderingen av saken til et minimum og flyttet uforholdsmessig stor bevisbyrde over på klagerne.

I EMDs dom I.M. mot Frankrike 2. februar 2012 var spørsmålet også om det forelå en krenkelse av EMK artikkel 13, sammenholdt med EMK artikkel 3. Saken dreier seg om retur til opprinnelseslandet og om hurtigbehandling av en asylsøknad. Franske myndigheter hadde kategorisert klagerens asylsøknad som åpenbart grunnløs og som misbruk av asylsystemet, utelukkende ut fra det faktum at han hadde søkt asyl etter at han ble varetektsfengslet. Han fikk fem dager til å forberede og fremme en søknad om asyl, samtidig som han var frihetsberøvet. Han måtte skrive søknaden på fransk, samt fremlegge dokumentasjonen på fransk og han fikk ikke tolk. I klageomgangen fikk han kun 48 timer for å forberede sin anke, noe domstolen mente var meget kort. Særlig når klageren ikke ble gitt juridisk hjelp eller tolk. Klageren ble ikke gitt adgang til å utdype sine asylansøksler, oppklare motstrid eller fremlegge dokumentasjon. At klageren ikke ble gitt utsatt iverksetting under klageomgangen var ett av flere momenter som gjorde at domstolen kom til at Frankrike hadde handlet i strid med artikkel 13.

Flyktningkonvensjonen oppstiller ikke uttrykkelig noen tilsvarende rett til et effektivt rettsmiddel som det som følger av EMK.

EUs returdirektiv gir regler for tilbakesendelse av tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig i et medlemsland. Direktivet omfatter også returner til transittland og tredjeland, jf. artikkel 3 nummer 3. I artikkel 9 nummer 1 slås det fast at medlemsstatene skal utsette en utsendelse dersom det vil krenke returvernet (prinsippet om «non-refoulement») eller dersom vedtaket suspenderes i medhold av artikkel 13 nummer 2. Artikkel 13 gir regler om effektive rettsmidler ved prøving av spørsmål om retur, og stiller krav om at myndigheten eller organet som prøver en klage skal ha kompetanse til midlertidig å suspendere fullbyrdelse av et vedtak. Det følger videre av artikkel 9 nummer 2 at medlemsstatene kan utsette iverksettingen av et vedtak basert på en vurdering av de konkrete forholdene i saken. I slike tilfeller skal det tas særlig hensyn til utlendingens fysiske tilstand og psykiske evner (bokstav a) og til tekniske forhold, herunder manglende transportkapasitet og mislykket utsendelse på grunn av manglende identifisering (bokstav b).

8.1.4.4 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet foreslår at det i utlendingsloven § 90 tas inn et nytt tredje ledd hvor det uttrykkelig fremgår at avvisningsvedtak fattet i medhold av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a (har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land), bokstav c (kan kreves mottatt av annen nordisk stat etter den nordiske passkontrolloverenskomsten) eller bokstav d (har hatt opphold i en stat eller område hvor utlendingen ikke var forfulgt), kan iverksettes straks dersom det er åpenbart at det er grunnlag for å nekte realitetsbehandling etter disse bestemmelsene. At vedtaket kan iverksettes straks innebærer at det ikke er nødvendig å fastsette en særskilt frist for å begjære utsatt iverksetting. Det er da forvaltningsloven § 27, jf. § 42, som gjelder.

Dersom det ikke er «åpenbart» at utlendingen skal nektes realitetsbehandling av sin asylsøknad, skal utlendingen gis en frist til å begjære utsatt iverksetting og vedtaket kan ikke iverksettes før fristen er utløpt eller UDI har tatt stilling til begjæringen. Departementet understreker i denne sammenheng at det ved avvisning til trygt tredjeland, må forventes at det i praksis vil være åpenbart i det store flertall av tilfeller at avvisning skal skje.

Departementet understreker videre at dersom utlendingen gir en rimelig begrunnelse for hvorfor vedkommende eventuelt er vernet mot retur til det aktuelle tredjelandet, skal det gis en frist til å begjære utsatt iverksetting og vedtaket kan ikke iverksettes før fristen er utløpt eller UDI har tatt stilling til begjæringen.

I de tilfeller hvor det fortsatt skal settes en frist for å begjære utsatt iverksetting, kan fristen settes svært kort, f.eks. til noen få timer.

Departementets forslag er noe annerledes formulert enn forslaget i høringsnotatet. Departementet mener at den formuleringen som i proposisjonen er valgt (om at det må være «åpenbart» at utlendingen skal nektes realitetsbehandling av asylsøknaden) tydeliggjør at det ikke er grunnlag for en del av de innvendinger som det opprinnelige forslaget kunne gi opphav til, eventuelt at innvendingene får mindre relevans og tyngde. Endringene gjør det etter departementets mening langt tydeligere at forslaget ikke vil komme i strid med retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13, som krever at en utlending som kan fremme en rimelig begrunnet klage eller påstand («arguable claim») om at en retur til tredjelandet vil være i strid med EMK artikkel 3, ikke kan sendes ut før det er tatt endelig stilling til en klage over utsendelsesvedtaket. Departementet viser til at utlendingen ikke kan anses å ha fremsatt en «arguable claim» i de tilfeller hvor anførselene om at vedkommende trengte å reise videre til Norge for å søke beskyttelse, anses åpenbart grunnløse.

I tilknytning til det forslaget som var på høring, viste Advokatforeningen til M.S.S.-dommen og I.M. mot Frankrike, og mente at disse viser at en nektelse av utsatt iverksetting kan føre til en krenkelse av EMK artikkel 13. Departementet mener at saksforholdene i disse dommene ikke er overførbare til forslaget i proposisjonen. I I.M. mot Frankrike var mangelen på utsatt iverksetting et av flere momenter som resulterte i konklusjonen om at det forelå en krenkelse av artikkel 13 og kategoriseringen av søknaden som «åpenbart grunnløs» var alene basert på at søkeren hadde søkt om beskyttelse etter at han ble varetektsfengslet. Det vises i proposisjonen til at den foreslåtte unntaksbestemmelsen i en ny § 90 tredje ledd ikke vil åpne for en slik kategorisering. M.S.S.-dommen dreier seg i hovedsak om behandling av selve klagen.

Statene nyter en viss skjønnsmargin når det gjelder hvordan de gjennomfører forpliktelsene under EMK artikkel 13, og summen av flere rettssikkerhetsgarantier kan tilfredsstille kravene til effektivt rettsmiddel.

Regelen om at vedtak om avvising kan settes i verk straks, gjelder ikke når søknaden avvises i medhold av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b. Her videreføres innholdet i nåværende utlendingslov § 90 annet ledd fjerde punktum. I disse avvisingssakene krever Dublin III-forordningen at det gis en frist for å begjære utsatt iverksetting.

8.1.5 Opphevelse av utlendingsforskriften § 8-2 (15-månedersregelen)

Forslaget om opphevelse av utlendingsforskriften § 8-2 (15-månedersregelen) inngikk ikke i høringen, men har sin bakgrunn i behandlingen av Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016).

Utlendingsforskriften § 8-2 innebærer at en utlending som ikke har fått sin søknad om beskyttelse avgjort innen 15 måneder, kan gis oppholdstillatelse av humanitære grunner, jf. utlendingsloven § 38. Tilsvarende kan det i asylsaker som omhandler barn gis tillatelse dersom saken ikke er avgjort av UNE innen 15 måneder fra saken kom til UNE.

Departementet bemerker at bestemmelsene i praksis ikke har vært i bruk de senere år. På bakgrunn av de ekstraordinære asylankomstene i 2015 vil de imidlertid kunne få fornyet aktualitet.

Departementet foreslår at utlendingsforskriften § 8-2 oppheves. Etter departementets syn vil en opphevelse av bestemmelsen gi bedre forutsigbarhet for den enkelte og vil være en mer hensiktsmessig løsning enn at bestemmelsen suspenderes inntil videre. Utlendingsforskriften § 8-2 kan gjeninnføres på et senere tidspunkt, slik at opphevelsen i praksis blir midlertidig.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at utlendingsforskriften § 8-2 vurderes gjeninnført innen 31. desember 2019. Etter departementets syn vil fristen gi tilstrekkelig med tid til å kunne vurdere de saksbehandlingsmessige konsekvensene av asylankomstene til Norge.

8.2 Komiteens merknader

Redusert klagefrist

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til departementets forslag om å redusere klagefristen fra tre uker til én uke for åpenbart grunnløse asylsøkere. Dette er en gruppe asylsøkere som helt åpenbart ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse etter utlendingsloven § 28 eller er vernet mot retur etter utlendingsloven § 78.

Flertallet viser til asylforliket inngått mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre i november 2015. Forslaget som her fremmes er en gjennomføring av forlikets punkt 1, første strekpunkt.

Flertallet mener at det ikke er noen grunn til å ha lang klagefrist i saker der man har kommet frem til at søknaden åpenbart er grunnløs. Forslaget gir mulighet til raskere å behandle saker som åpenbart ikke bør belaste forvaltningen mer enn nødvendig, og til å muliggjøre raske returer etter avslag.

Flertallet viser til vurderingene som er gjort av Norges menneskerettslige forpliktelser og legger til grunn at asylsøkerne vil sikres rett til effektivt rettsmiddel, jf. EMK art 13.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er uenig i at fristen for å klage reduseres fra tre uker til én uke i saker som er «åpenbart grunnløse». I mange tilfeller vil en slik reduksjon være uproblematisk, men det kan være problematisk i de sakene hvor det er nødvendig med innhenting av dokumentasjon. Det vil typisk være i de sakene hvor asylsøkeren søker beskyttelse i et annet land, fordi hjemlandets myndigheter ikke har evne og vilje til å gi beskyttelse mot forfølgelse (alvorlige kriminelle handlinger) fra private. For å få beskyttelse under gitte omstendigheter skal det en del til, og det er et krav at søkeren må kunne sannsynliggjøre at han eller hun har forsøkt å få beskyttelse hos hjemlandets myndigheter; slik som f.eks. ved å inngi anmeldelse, følge opp med klage over anmeldelse osv., for å dokumentere myndighetenes manglende evne og vilje til å gi beskyttelse. I denne typen tilfeller avgjøres saken ut fra en konkret vurdering, og for at en advokat skal kunne vurdere dette og hvilke dokumentasjon som skal innhentes, må klagefristen være lenger enn en uke. Dette er påpekt av flere høringsin-

stanser, blant annet Advokatforeningen. Dette medlem vil også peke på at UDI i sin høringsuttalelse har nevnt at dette ikke vil ha noen større effektiviseringseffekt. Dette medlem vil vise til retten til et effektivt rettsmiddel, jf. EMK art. 13, og formålsbestemmelsen i utlendingsloven § 1 tredje ledd, som sier at loven «skal» gi grunnlag for vern av utlendinger som har krav på beskyttelse.

Dette forslaget kan bidra til å svekke dette, og dette medlem kan derfor ikke støtte det.

Redusert rett til fritt rettsråd

Komiteen viser til departementets forslag om redusert rett til fritt rettsråd i avvisningssaker etter utlendingsloven § 32.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, merker seg at forslaget som fremmes skiller seg fra det som ble lagt frem i høringsnotatet. Endringene skal nå utredes videre i forskriftsarbeidet, og regjeringen vil ta endelig stilling til forslaget i denne forbindelse. Flertallet mener det er viktig at regjeringen foreslår nye tiltak og endringer på utlendingsfeltet, slik asylforliket legger opp til, og at høringsinstanser får mulighet til å uttale seg om dette. Videre mener flertallet det er klokt at regjeringen velger å utrede dette tiltaket videre sett i lys av høringsinstansenes tilbakemelding om at tiltaket ikke nødvendigvis vil effektivisere saksbehandlingen. Flertallet legger videre til grunn at regjeringen utreder dette nøyte, og iverksetter tiltak som effektiviserer saksbehandlingen der dette er hensiktsmessig, forutsatt at det skjer innenfor Norges folkerettslige forpliktelser.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil understreke at for å kunne ivareta rettssikkerheten til de som søker om asyl, er det nødvendig at de har tilgang til fri rettshjelp. Dette gjelder også asylsøkerne som er omfattet av Dublinforordningen, og som risikerer utsendelse til andre land i Europa. Dette er en avgjørelse som er veldig viktig for den det gjelder, og de vil i hovedsak ikke ha økonomi til å kunne engasjere egen rettshjelp. Selv om de fleste sakene etter blant annet Dublin III-forordningen ikke er kompliserte, vil det være noen som er det. At en utenforstående advokat ser på saken, gir samfunnet en enkel rettssikkerhetsgaranti.

Utsatt iverksetting

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet

og Venstre, viser til departementets forslag om at vedtak om avvisning i henhold til utlendingsloven § 32 første ledd bokstavene a, c og d kan iverksettes straks.

Flertallet merker seg at forslaget som fremmes for Stortinget, er noe endret etter høringsrunden. Flertallet mener det er bra at høringsrunden tas på alvor, og at den blir utførlig drøftet i proposisjonen.

Flertallet viser til asylforliket av november 2015 og forlikets punkt 4 der regjeringen blir bedt om å «...differensiere ulike grupper asylsøkere i saksbehandlingen for å sikre raskere returer av personer som ikke har behov for beskyttelse». Punkt 2 omtaler det å gi retur av personer med åpenbart grunnløse asylsøknader høyeste prioritet etter at de har fått avslag. Slik flertallet ser det, danner disse to punktene sammen et grunnlag for det forslaget som fremmes. De med åpenbart grunnløse asylsøknader blir prioritert høyt og differensiert fra andre grupper.

I forslaget som fremmes har departementet endret ordlyden ved å la forslaget om å iverksette avvisningsvedtaket kun gjelde for tilfeller der det er «åpenbart» at det er grunnlag for å nekte realitetsbehandling. Dette er en skjerpelse for anvendelse av bestemmelsen. Flertallet mener en slik endring er hensiktsmessig, spesielt i lys av høringsinstansenes tilbakemeldinger.

Flertallet vil understreke viktigheten av at Norge oppfyller sine menneskerettslige og folkerettslige forpliktelser. I de tilfeller det gis en rimelig begrunnelse for hvorfor en asylsøker eventuelt er vernet mot retur, viser flertallet til at det vil bli gitt en frist for å begjære utsatt iverksetting.

Videre merker flertallet seg at forslaget ikke gjelder for de tilfellene som må behandles etter Dublin III-forordningen og at gjeldende regelverk videreføres.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at innstrammingene i muligheten til å begjære utsatt iverksettelse utfordrer kravet til forsvarlig saksbehandling og muligheten asylsøkeren har for å komme med en begrunnet klage, selv etter at forslaget ble moderert i høringsrunden. Det har vært flere eksempler det siste året på asylsøkere som har blitt utvist, og som burde blitt vernet mot retur selv under gjeldende saksbehandlingsregler. En innstramming på dette området vil derfor kunne føre til flere gale utvisninger med store konsekvenser for den enkelte. Det vises til at UDI i sin høringsuttalelse også har uttalt at de er usikker på om det vil gjøre saksbehandlingen mer effektiv. Dette medlem kan på denne bakgrunn ikke støtte forslaget.

Opphevelse av utlendingsforskriften § 8-2 (15-månedersregelen)

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til proposisjonens omtale av opphevelse av utlendingsforskriften § 8-2. Bestemmelsen innebærer per i dag at utlendinger som ikke har fått avgjort sin søknad om beskyttelse innen 15 måneder, kan gis oppholdstillatelse av humanitære grunner. Flertallet merker seg at bestemmelsen i praksis ikke har vært i bruk de siste årene, men at den nå kan få fornyet aktualitet.

Flertallet viser til punkt 4 i asylforliket inngått mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre i november 2015. Punktet sier at denne bestemmelsen skal suspenderes «inntil videre».

Flertallet mener det er riktig å oppheve forskriften midlertidig og ber om at den vil bli vurdert gjeninnført innen 31. desember 2019. I tilfeller hvor en ekstraordinær tilstrømning av asylsøkere utfordrer saksbehandlingskapasiteten, er det viktig at vi ikke ender opp med en gruppe asylsøkere som automatisk vil få en oppholdstillatelse som de i utgangspunktet ikke har krav på.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at formålet med 15-månedersregelen var å sørge for at saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen gikk fortere. Dette hensynet har ikke blitt noe mindre ettersom vi i dag ser en historisk lang saksbehandlingstid. Dette medlem mener at istedenfor å fjerne den ene bestemmelsen som setter press på myndighetene bør det bevilges tilstrekkelig midler for å sørge for at saksbehandlingstiden går ned.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, støtter endringsforslagene i proposisjonen til utlendingsloven § 92 nytt syvende ledd og § 66 annet ledd bokstav a og b og at § 92 annet ledd fjerde punktum og § 92 sjette ledd annet punktum oppheves.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, støtter endringsforslagene i proposisjonen til utlendingsloven ny § 94 a og § 90, med unntak av henvisningene til § 28 a.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet støtter endringene i proposisjonen til utlendingsloven ny § 94 a og § 90 og fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 90 skal lyde:

§ 90 Iverksetting av vedtak

Vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending som ikke har oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter kapittel 13, eller en nordisk borger som ikke har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder, kan iverksettes straks. Vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 kan iverksettes straks.

Vedtak om avslag på søknad om første gangs oppholdstillatelse, og søknad om fornyet oppholdstillatelse fremsatt etter utløpet av fristen i § 61 sjette ledd, kan iverksettes før det er endelig dersom utlendingen har fått mulighet til å fremsette klage. Slikt vedtak kan tidligst iverksettes 48 timer etter at meldingen om vedtaket er kommet frem til utlendingen. Dersom Utlendingsdirektoratet anser søknaden *åpenbart* grunnløs, kan vedtaket likevel iverksettes så snart fristen for å begjære utsatt iverksetting er utløpt, og direktoratet har tatt stilling til *begjæringen*.

Vedtak om å nekte realitetsbehandling etter § 32 første ledd bokstav a, c og d og femte ledd, kan iverksettes straks. Dersom det ikke er åpenbart at søknaden bør nektes realitetsbehandlet etter de angitte bestemmelser, skal utlendingen gis en frist til å begjære utsatt iverksetting, og vedtaket kan ikke iverksettes før fristen er utløpt eller Utlendingsdirektoratet har tatt stilling til begjæringen. Er søknaden nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav b, jf. fjerde ledd, og utlendingen har begjært utsatt iverksetting, kan vedtaket ikke iverksettes før Utlendingsnemnda har tatt stilling til begjæringen eller behandlet klagen på vedtaket.

Vedtak om avslag på søknad om fornyet oppholdstillatelse eller permanent oppholdstillatelse fremsatt innen utløpet av fristen i § 61 sjette ledd, kan ikke iverksettes før det er endelig. Tilsvarende gjelder vedtak om tilbakekall etter § 63 og vedtak om utvisning av en utlending som har oppholdstillatelse, eller en nordisk borger som har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder. Dersom det er mest sannsynlig at utlendingen vil begå en straffbar handling overfor eller forfølge en annen person eller på annet vis alvorlig krenke en annen persons fred, kan vedtaket iverksettes på et tidligere tidspunkt enn det som følger av første og annet punktum.

Påberoper en utlending seg *rett til beskyttelse*, jf. §§ 28 eller 28 a, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, kan et vedtak bare iverksettes før det er endelig dersom

- a) søknaden om opphold er *nektet realitetsbehandlet* i medhold av § 32,

- b) søkeren tidligere har fått avslag på søknad om *beskyttelse* i annet land, eller
- c) vilkårene for opphold etter §§ 28, 28 a eller 73 åpenbart ikke er oppfylt

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist. Fristen skal settes til mellom sju og tretti dager. Dersom det anses nødvendig, kan det settes en lengre frist. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist når

- a) det er fare for unndragelse, jf. § 106 a,
- b) en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger,
- c) utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden,
- d) utlendingen omfattes av § 32,
- e) utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen, eller
- f) utlendingen utvises etter § 66 første ledd bokstav b, c, e eller annet ledd eller §§ 67 eller 68.

Dersom slikt pålegg som nevnt i femte ledd ikke blir fulgt, utreisefrist ikke er gitt, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil forlate riket innen utløpet av fristen, kan politiet føre utlendingen ut. Når særlige grunner taler for det, kan utlendingen bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra. Utlendinger som ikke har gyldig reisedokument, har plikt til å skaffe seg dette. Beslutninger som gjelder iverksetting, regnes ikke som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Tvungen utsendelse av en enslig mindreårig skal bare skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et annet forsvarlig omsorgstilbud. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om fastsettelse av utreisefrist og om innføring av et system for kontroll av tvangsreturer.

Når Utlendingsnemnda har truffet et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, kan den instruere politiet om å utsette iverksettingen. Utlendingsdirektoratet kan instruere politiet om å utsette iverksettingen dersom slikt vedtak er truffet av direktoratet. Utlendingsnemnda kan instruere politiet om å utsette iverksettingen av et vedtak truffet av direktoratet på nemndas saksområde, når vedtaket innebærer at utlendingen må forlate riket. Departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om å utsette iverksettingen av en bestemt type vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, i påvente av endringer i lov eller forskrift.

Dersom en utlending påberoper seg omstendigheter som nevnt i §§ 28 eller 28 a på tidspunktet for iverksetting av et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, og det ikke fremgår at det alle-

rede er tatt standpunkt til de forholdene som påberopes, skal politiet forelegge spørsmålet om utsatt iverksetting for den myndigheten som har truffet vedtaket.

Ny § 94 a skal lyde:

§ 94 a *Klagefrist ved åpenbart grunnløse asylsøknader*

Dersom Utlendingsdirektoratet ved behandlingen av en søknad om beskyttelse anser det som åpenbart at vilkårene i §§ 28, 28 a og 73 ikke er oppfylt, er fristen for å klage én uke fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven § 29 annet til fjerde ledd.»

Disse medlemmer vil subsidiært støtte flertallet fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstres forslag til §§ 90 og 94.

9. Behovet for overgangsregler – forholdet til Grunnloven § 97

9.1 Sammendrag

9.1.1 Innledning

Det vises i proposisjonen til at forslagene til lovendringer innebærer endrede vilkår blant annet for rett til familiegjening og permanent oppholdstillatelse. Innføringen av en ny § 28 a i utlendingsloven om subsidiær beskyttelse innebærer også at personer som tidligere fikk flyktningstatus med de fordeler det medfører etter utlendingsloven og lovgivningen for øvrig, ikke vil få dette etter den nye bestemmelsen. Det vil på denne bakgrunn oppstå spørsmål om det er behov for overgangsregler for personer som allerede har søkt eller fått en tillatelse når lovendringene trer i kraft.

9.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet redegjør departementet for de skranker som følger av forbudet mot tilbakevirkende lover i Grunnloven § 97. Se proposisjonen pkt. 12.2.

Departementet foreslo ikke konkrete overgangsregler i høringsnotatet av 29. desember 2015.

I høringsnotatet om hevet botidskrav foreslo departementet at endringen skal gjelde alle søknader som er innlevert etter at endringsloven trer i kraft. Det ble også foreslått at endringen skal gjelde søknader som er innlevert før endringsloven trer i kraft, dersom søkeren ikke oppfylder botidskravet i någjeldende bestemmelse om permanent oppholdstillatelse på søknadstidspunktet. Departementet foreslo imidlertid ikke en konkret overgangsregel i høringsnotatet.

9.1.3 Departementets vurdering

Departementet viser i proposisjonen til redegjørelsen i høringsnotatet og fastholder at Grunnloven

§ 97 i utgangspunktet ikke er til hinder for at nye regler om oppholdstillatelse, permanent opphold eller familiegjennforening gis virkning på allerede innkomne søknader.

På bakgrunn av høringsinnspillene, og i lys av de omfattende lovforslagene i proposisjonen, mener departementet at behovet for overgangsregler bør vurderes i tilknytning til forslagenes ikrafttredelse. Det kan bli aktuelt å sette i kraft ulike bestemmelser til ulik tid, og det må vurderes hvilke behov for overgangsregler ressurs hensyn og praktiske hensyn tilsier. For enkelte særlige situasjoner må det også vurderes nærmere om det er behov for overgangsregler av hensyn til forutberegnelighet for den enkelte. Departementet foreslår på denne bakgrunn at Kongen gis fullmakt til å gi nærmere overgangsregler.

9.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til departementets vurdering av proposisjonens forhold til Grunnloven § 97 – forbud mot tilbakevirkende kraft. Alle de foreslåtte endringene som proposisjonen tar opp, vil medføre endret rettsstilling for de berørte. Flertallet merker seg at det er mange høringsinstanser som har uttalt seg om dette.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti legger til grunn at regjeringens forslag, med tilhørende vurdering av forslagene, er i tråd med konstitusjonell rett og Grunnloven § 97. Dette gjelder især for nye regler om oppholdstillatelse, permanent opphold eller familiegjennforening. Departementet mener at forbudet mot at lover gis tilbakevirkende kraft ikke er til hinder for at de nye reglene kan anvendes på allerede innkomne søknader.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det nye regelverket bør få anvendelse så raskt som mulig. Disse medlemmer understreker at det påligger regjeringen å sikre at nye regler, tidspunkt for ikrafttredelse og avgrensning av hvilke personer som omfattes av endringene ikke kommer i konflikt med Grunnlovens bestemmelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, støtter forslaget om at regjeringen gis fullmakt til å gi nærmere overgangsregler. Flertallet viser til at det må gjøres vurderinger før alle forslagene kan iverksettes og få anvendelse. Dette for å

skape forutsigbarhet for dem det gjelder, men også for å skape et klart og hensiktsmessig regelverk som forvaltningen kan forholde seg til. Flertallet merker seg at det kan være aktuelt å sette i kraft ulike bestemmelser til ulik tid, og mener dette er en hensiktsmessig tilnærming.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at det i proposisjonen er lagt opp til at alle frister for ikrafttredelse skal vurderes og fastsettes på et senere tidspunkt. Disse medlemmer vil understreke at eventuelle lovendringer ikke skal få ulovlig tilbakevirkende kraft for de som allerede er i en søknadsprosess innenfor et område hvor det blir stilt strengere krav. Det vises i den sammenheng til høringsuttalelsene fra blant annet SEIF, IMDi og Amnesty som er av den oppfatning at forslaget som ble fremmet i høringsnotatet hadde en tilbakevirkning i strid med forbudet i Grunnloven § 97.

Disse medlemmer viser til at de som har søkt om oppholdstillatelse eller familiegjennforening har gjort det i henhold til reglene som er gjeldende i dag. Det er svært lang saksbehandlingstid for alle typer søknader i utlendingsforvaltningen i dag. Dette har ikke regjeringen ønsket å følge opp med mer midler til UDI for saksbehandling. Det vil være i strid med prinsippet om forutberegnelighet om dette endres og de som søker ikke får innvilget søknad på grunn av endringen. Disse medlemmer viser til at mange har betalt høye gebyrer for behandling av søknader, og en endring i vilkårene underveis uten refusjon av gebyrene vil innebære at staten tar fra fattige mennesker store pengesummer.

10. Økonomiske og administrative konsekvenser av endringer i utlendingsloven

10.1 Sammendrag

10.1.1 Samlet effekt av forslagene

I proposisjonen vises det til at tiltakene antas å medføre at det ankommer færre asylsøkere enn det ellers ville ha kommet til Norge. De økonomiske og administrative konsekvensene avhenger i stor grad av effekten på asyltilstrømningen. Det er anslått at det vil komme mellom 5 000 og 50 000 asylsøkere i 2016. For Saldert budsjett 2016 ligger det til grunn et punktanslag på 33 000, men hva det faktiske tallet blir er svært usikkert. Dagens usikre situasjon gjør det også særlig vanskelig å si noe konkret om effektene av forslagene i proposisjonen. Flere av høringsinstansene, herunder POD og UDI, har imidlertid stilt seg bak at forslagene vil kunne medføre en reduksjon i asyltilstrømningen.

Innvandring har konsekvenser for norsk arbeidsmarked, produktmarked og offentlige finanser. Det vises til at det i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) ble anslått at en voksen asylsøker som får opphold vil koste staten om lag 1,4 mill. kroner de første seks årene, inkludert blant annet utgifter til registrering av asylsøkere, behandling av asylsøknader, mottakstutgifter og integrering. Antallet asylsøkere til Norge er derfor av stor betydning for de offentlige utgiftene de første årene.

På lengre sikt er konsekvensene av innvandring særlig avhengig av tilknytningen til arbeidsmarkedet. Økt innvandring medfører økte inntekter i form av økte skatteinntekter, men også økte utgifter i form av utbetalinger gjennom velferdsordningene. Flere innvandrere kan medføre et mer presset arbeidsmarked som kan medføre lavere lønn og sysselsetting. Samtidig vil innvandring kunne føre til økt etterspørsel, økt arbeidstilbud og økt verdiskapning. Det er derfor en målsetting at personer som kommer til Norge og får opphold, raskest mulig og i størst mulig grad integreres, forsørger seg selv og bidrar til samfunnet. Det anslås på den ene siden at blant annet skjerpede krav til familiegjengforening og permanent opphold kan bidra til dette. På den andre siden kan en større grad av usikkerhet rundt fremtiden i Norge og en lengre periode uten familie bidra til negative konsekvenser for evnen og viljen til å integreres.

Utover konsekvensene som følger av reduserte ankomster av asylsøkere til Norge, vil flere av forslagene ha økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen. Forslagene vil gi behov for endringer i systemer og saksbehandlingsrutiner, herunder i UDI, UNE og politiet. Flere endringer i hvordan ulike sakstyper skal behandles, vil også kunne redusere produktiviteten i en periode. Enkelte høringsinstanser, herunder UDI og UNE, har pekt på at innstramninger kan føre til flere klagesaker og flere saker for domstolene. Dette kan blant annet medføre økte saksbehandlingstider og restanser. Samtidig vil ikke endringene nødvendigvis medføre flere saker totalt sett dersom antallet asylsøkere går ned. De totale utgiftene er derfor vanskelig å anslå.

I den grad forslagene vil medføre budsjettmessige endringer, vil regjeringen måtte komme tilbake til dette i kommende budsjettframlegg.

10.1.2 Innreise til Norge

10.1.2.1 ENDRING AV UTLENDINGSLOVEN § 9 OM VISUMFRIHET FOR ASYLSØKERE

Den planlagte omformuleringen av bestemmelsen i utlendingsloven § 9 første ledd vil kunne begrense tilstrømningen til landet. Politiet vil på grensen måtte vurdere om tillatelse til innreise uten visum skal gis. Med forutsetningen om at tillatelse normalt skal gis, vil saksbehandlingen knyttet til § 9

være meget enkel. Utover dette vil ikke forslaget innebære økonomiske eller administrative konsekvenser.

10.1.2.2 BORTVISNING PÅ NORDISK GRENSE I KRISESITUASJON

Det anslås at ordningen isolert sett vil være ressurskrevende å håndheve på de tidspunkter hjemmelen eventuelt tas i bruk. Samtidig vil dette innebære at et betydelig antall asylsøknader ikke tas til behandling i Norge, noe som ellers ville krevd langt større ressurser.

Lovforslaget åpner for ulike grader av forenklete saksbehandlingsregler, noe som vil ha betydning for ressursbruken dersom hjemmelen tas i bruk. Hvilken ordning som eventuelt iverksettes vil være avhengig av hvilke tiltak som er praktisk mulige og nødvendige i den konkrete situasjonen.

Dersom lovforslaget vedtas av Stortinget, vil departementet vurdere om det er nødvendig og hensiktsmessig på forhånd å foreta systemtilpasninger for det tilfellet at hjemmelen blir tatt i bruk. Det er ikke mulig å anslå om og hvor ofte hjemmelen vil komme til å bli tatt i bruk.

10.1.3 Endringer i reglene om beskyttelse

10.1.3.1 OPPHEVING AV UTLENDINGSLOVEN § 28 FØRSTE LEDD BOKSTAV B OG INNFØRING AV NY BESTEMMELSE OM OPPHOLDSTILLATELSE FOR UTLENDINGER MED RETT TIL SUBSIDIÆR BESKYTTELSE

Det foreslås at de som får subsidiær beskyttelse skal bosettes som i dag og utløse integreringstilskudd. Endringen vil innebære at målgruppen for særordningene for flyktninger i folketrygden reduseres. Dette vil kunne medføre økte utgifter til sosialhjelp i kommunene. Det pågår et arbeid i Arbeids- og sosialdepartementet hvor særordninger for flyktninger og asylsøkere i folketrygden gjennomgås.

10.1.3.2 OPPHEVING AV RIMELIGHETSVILKÅRET VED HENVISNING TIL INTERNFLUKT I UTLENDINGSLOVEN § 28 FEMTE LEDD, JF. PKT. 6.2

Oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt vil først og fremst ha konsekvenser for hvilken oppholdsstatus søkeren får i Norge. Det antas at færre personer vil få flyktningsstatus.

10.1.3.3 MIDLERTIDIG OG BEGRENSET OPPHOLDSTILLATELSE TIL ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE FREM TIL FYLTE 18 ÅR

Det vises til at det foreslås at den aktuelle gruppen fortsatt vil bosettes og ha rett til representant. Dersom det blir vanskeligere å bosette enslige

mindreårige asylsøkere, slik flere høringsinstanser peker på, vil imidlertid utgiftene til mottak og omsorgssentre likevel øke. Forslaget medfører at UDI må behandle flere saker. En må forvente at mange vil søke om fornyet tillatelse når disse personene fyller 18 år. På den ene siden vil trolig antallet klager til UNE også øke dersom endringen medfører økt antall avslag. På den andre siden kan antallet enslike mindreårige asylsøkere til Norge reduseres.

10.1.4 Endringer i reglene om familieinnvandring

10.1.4.1 UNDERHOLDSKRAV OG KRAV TIL ARBEID ELLER UTDANNING

Forslaget vil kunne innebære en viss begrensning i familieinnvandringen. Det kan også medføre at flere familiemedlemmer reiser til Norge som asylsøkere istedenfor å søke om familieinnvandring fra hjemlandet. Forslaget innebærer en mer komplisert og ressurskrevende saksbehandling hvor det er behov for å vurdere underhold og botid i flere saker. Det vil også kunne medføre at det i større grad vil måtte gjøres unntaksvurderinger. Forslaget antas å kunne medføre økte restanser og lengre saksbehandlingstid.

10.1.4.2 TILKNYTNINGSKRAV FOR RETT TIL FAMILIEINNVANDRING

Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser vil i utgangspunktet være de samme som for øvrige innstramminger i retten til familieinnvandring, jf. omtale under pkt. 13.4.1. Tilknytningskravet kan være særlig krevende for UDI og UNE å praktisere, fordi familien ikke vil ha incentiver til å opplyse at de har oppholdstillatelse i et annet land. Det legges imidlertid opp til at det kun er i et mindre antall saker det vil være aktuelt at tilknytningskravet skal vurderes. Det er foreløpig uvisst i hvilken utstrekning utlendingsmyndighetene faktisk vil kunne fastslå at familieetablering eller -gjenforening er mulig i et annet land.

10.1.4.3 FAMILIEINNVANDRING – 24-ÅRSKRAV FOR FAMILIEETABLERING

Endringen kan medføre at flere får avslag på sin søknad om familieetablering og/eller at søkere utsettes å søke til referansepersonen og søker har fylt 24 år. Det må antas at klagefrekvensen vil øke noe, men porteføljen av ekteskapsaker som vil kunne omfattes av forslaget er ikke stor (maksimalt om lag 550 saker ville blitt rammet i 2014). Klagesakene antas heller ikke å ville være spesielt kompliserte. Forslaget anslås derfor ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

10.1.5 Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

10.1.5.1 HEVET BOTIDSKRAV FOR PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE

Det foreslås at førstegangstillatelser fortsatt gis for opp til tre år med unntak av beskyttelsessaker, som skal gis for fem år. Heving av botidskravet fra tre til fem år vil derfor innebære en økning i antall fornyelsessaker ved at flere tillatelser må fornyes og at tillatelsene må fornyes over et lengre tidsrom. Videre vil reisebevis for flyktninger og utlendingspass måtte fornyes flere ganger. Forslaget vil også medføre flere utvisningssaker, da det tar lengre tid å opparbeide det utvidede utvisningsvernet i utlendingsloven § 68. Et hevet botidskrav vil medføre at antall søknader om permanent oppholdstillatelse på kort sikt vil gå ned, men det antas at dette vil stige igjen når flere personer oppfyller vilkåret om fem års botid.

Lovendringene vil innebære en varig og betydelig utgiftsøkning. Det er anslått at heving av botidskravet til fem år vil medføre samlede økte utgifter til saksbehandling per år på om lag 33 mill. kroner som kan dekkes inn med økte gebyrinntekter fra og med 2020. Beregningene er basert på at lovendringen trer i kraft 1. juli 2016. Økonomiske og administrative konsekvenser vil gjelde fra ikrafttredelsestidspunktet, men det anslås at utgiftsøkningen vil være betydelig lavere det første året etter ikrafttredelse enn i påfølgende år.

Det legges til grunn at forslaget er budsjettneuttralt. I Saldert budsjett for 2016 er inntektsbevilgningen på kap. 3440 post 6 økt med 0,5 mill. kroner, og politiets tilknyttede utgifter på kap. 440 post 1 økt med 0,5 mill. kroner, med forbehold om at lovendringene vedtas i Stortinget. Resterende økte utgifter for UDI og politiet skal dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. UDI er imidlertid styrket med 20 mill. kroner i Saldert budsjett 2016, utover bevilgningsøkningene knyttet til økte asylankomster. Dette blant annet for å kunne behandle økt antall saker som vil følge av lovforslaget.

Det vil også påløpe utgifter i forbindelse med avbøtende tiltak knyttet til familieinnvandrere som utsettes for mishandling i samlivsforholdet. Flere av informasjonstiltakene er allerede iverksatt. Videreføring av informasjonstiltak, nye tiltak knyttet til informasjon, opplæring, bruk av tolk, klargjøring av vedtak, gjennomgang av praksis med påfølgende vurdering av regelverket mv. iverksettes og dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

I tillegg vil forslaget forlenge perioden andre etater vil ha behov for å kontrollere oppholdsstatusen til personer med utenlandsk statsborgerskap. Dagens ordning med innhenting av opplysninger fra utlendingsforvaltningen er manuell, og forslaget vil dermed kunne generere noe merarbeid både for utlen-

dingsforvaltningen og for etater som har behov for å kontrollere personers oppholdstillatelse.

10.1.5.2 KRAV OM NORSKKUNNSKAPER, NORSK SAMFUNNSKUNNSKAP OG SELVFORSØRGELSE

De skjerpede vilkårene for permanent opphold kan medføre en mer komplisert saksbehandling for utlendingsforvaltningen. I tillegg vil antallet fornyelsessøknader trolig øke. Forslaget antas å kunne medføre økte restanser og lengre saksbehandlingstid. De skjerpede kravene for permanent opphold kan føre til at noen flere faktisk avlegger prøve, og at flere vil ønske å ta prøvene på nytt dersom de ikke består. Dette kan medføre merutgifter for kommunene og for VOX.

10.1.5.3 NY HJEMMEL FOR Å KUNNE AVSLÅ SØKNAD OM PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE NÅR DET FORELIGGER TUNGTVEIENDE, INNVANDRINGSREGULERENDE HENSYN

Forslaget kan medføre en noe mer komplisert saksbehandling i enkelte saker.

10.1.5.4 ENDRINGER I INTRODUKSJONSLOVEN – PLIKT TIL OPPLÆRING I NORSK OG SAMFUNNSKUNNSKAP FOR PERSONER MELLOM 55 OG 67 ÅR, JF. PKT. 8.8

Forslaget innebærer at noen flere personer har plikt til å gjennomføre opplæring. Det legges til grunn at eventuelle merutgifter dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

10.1.5.5 ENDRINGER I STATSBORGERLOVEN

Forslaget medfører ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

10.1.6 Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad og har misbrukt asylsystemet

Forslaget vil føre til at det i noen flere saker enn i dag skal treffes vedtak om utvisning. Dette gjelder saker hvor det uansett treffes vedtak om å avslå realitetsbehandling av asylsaken og hvor utlendingen blir pålagt å forlate riket. Den ekstra ressursbruken ved å treffe utvisningsvedtak i disse sakene vil være begrenset.

10.1.7 Identitetsavklaring – biometri

Utvidet opptak og lagring av biometri medfører behov for praktiske, tekniske og organisatoriske endringer. Først og fremst må dagens utlendingsregister oppgraderes for en stor volumøkning. I dag registreres det 10 000–15 000 saker per år i registeret. Med

foreslått utvidet bruk vil dette øke til over 250 000 registreringer per år. Det må etableres nye prosesser i førstelinjen ved utenriksstasjonene, slik at dagens opptaksutstyr for biometri også kan oppta biometri i oppholdssaker og overføre dette til en sentral nasjonal biometribase. Det må videre tilrettelegges for at biometri opptatt for lagring i Schengens VIS-database også overføres og lagres i den nasjonale basen.

For å kunne gjennomføre den foreslåtte utvidede registreringen, er det påkrevd investeringer og endringer i utlendingsforvaltningens saksbehandlingssystemer og databaser. Det er anslått en investeringskostnad på 54 mill. kroner og årlig økte driftsutgifter på 6,5 mill. kroner for UDI, politiet og utenriksstasjonen samlet. Det er ikke tatt stilling til når lovendringen vil kunne tre i kraft. Regjeringen vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettframleggene.

10.1.8 Endringer i saksbehandlingsregler

Tiltakene anslås ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget om redusert klagefrist kan effektivisere saksbehandlingen i UDI og UNE noe. Forslaget om å kunne forskriftsfeste unntak for retten til fritt rettsråd anslås ikke i seg selv å ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Lovendringen om utsatt iverksetting anslås å kunne legge til rette for mer effektiv saksbehandling og retur, og kan også medføre at det fremsettes færre begjæringer om utsatt iverksetting.

10.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil bemerke at regjeringen har fremsatt forslag om innstramninger i utlendingsretten på meget kort tid, og at proposisjonen i stor grad tar opp i seg de vurderinger som er relevante i en slik sak. Flertallet vil her peke på vurderingene gjort opp imot folkeretten, menneskerettighetene og norsk lovverk samt praksis.

Store deler av proposisjonen inneholder tiltak som bygger på asylforliket mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre inngått i november 2015. Det er også noen av forslagene som bygger på Nydalenavtalen mellom regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet og samarbeidspartiene Kristelig Folkeparti og Venstre.

Flertallet viser til at både Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet stiller seg bak at forslagene som her fremmes vil kunne medføre en reduksjon i asyltilstrømmingen. Flertallet vil understreke at det mest effektive tiltaket for å få kontroll ved våre grenser, begrense den økonomiske belastningen for staten og danne grunnlaget for en bærekraftig inte-

grering, er at man får begrenset tilstrømmingen til Norge. Videre er det viktig at de som kommer til landet så raskt som mulig blir integrert og tar del i det norske samfunnet. Derfor er det viktig å stille strenge krav til blant annet språkkunnskap, samfunnskunnskap og selvforsørgelse for å få opphold i Norge. Flertallet slutter seg til de innstramminger som asylforliket mellom de seks partiene la grunnlag for.

Flertallet er bekymret for at man uten disse grepene vil oppleve at situasjonen vi har nå, og som vi kanskje kan få igjen, blir en stor belastning for den norske velferdsstaten. Lykkes vi derimot, vil flertallet peke på at det å få flere hender og kloke hoder til landet vårt, vil være en fordel vi kan bygge videre på.

Flertallet vil her peke på at nedgang i antall asylsøkere og flyktninger vil bety mindre belastning og saksbehandling på alle ledd i utlendingsforvaltningen. Flertallet vil understreke at ikke alle forslag som fremmes i seg selv vil bety mindre arbeid for forvaltningen, men hvis tilstrømmingen begrenser seg, og de som får bli i større grad skal forsørge seg og sine selv, vil dette i sum bety at asyltilstrømmingen blir mer bærekraftig på sikt.

En del av innstrammingerne vil måtte bety nye saksbehandlingsrutiner og opplæring av medarbeidere i forvaltningen. Flertallet viser til at dette uansett er en kostnad som er der når regelendringer blir foretatt. Dessuten vil flertallet vise til at endringene innen opptak av biometri vil medføre behov for investeringer. Likevel er slike kostnader helt nødvendig for å få bedre kontroll med hvem som kommer inn i landet, samt motvirke alvorlig kriminalitet som menneskehandel, smugling av personer og terror.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at flere høringsinstanser stiller spørsmålsteget ved om forslagene til innstramming vil virke slik at færre kommer til Norge som asylsøkere. Dette gjelder blant annet innstramminger i retten til familiegjening hvor blant annet UDI i sin høringsuttalelse mente at dette kunne føre til at hele familier flykter og at vi får større asyltilstrømming.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil videre peke på at flyktningekrisen ikke har blitt noe mindre verken i Syrias nærområder, Tyrkia eller Europa, og at mye av nedgangen i antall søkere i 2016 skyldes at flere land har satt i gang grensekontroller. Slik det også fremgår av Prop. 122 S (2015–2016) s. 65. Dette medlem er av den oppfatning at situasjonen som oppsto høsten 2015 kunne ha vært avverget ved en bedre håndtering og at

regjeringen tidligere hadde forstått at de måtte sette inn tiltak for å håndtere søkerne.

Dette medlem vil igjen peke på at for å få en bærekraftig innvandring så er det nødvendig å starte med integrering så fort som mulig. Slik er det ikke i dag, og de forslagene som er fremmet her vil heller ikke sørge for dette. Tvert imot så har regjeringen kuttet i tiltak som skal sikre integrering, og ikke sørget for en raskere saksbehandling av dem som er her. Dette resulterer i at mange blir sittende altfor lenge på mottak og miste det initiativet mange har når de kommer til å bli en del av det norske samfunnet.

Dette medlem vil også vise til at det ikke er gjort noen beregninger av hvordan endringene i reglene kan slå ut negativt for kommuneøkonomien, spesielt forslaget om å dele inn flyktninger i et A- og B-lag.

11. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

Forslag 1

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd annet og nytt tredje punktum skal lyde:

En utlending som er på norsk grense og som søker beskyttelse etter reglene i kapittel 4, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, *kan likevel gis tillatelse til innreise. Avgjørelse om tillatelse til innreise treffes av politiet og anses ikke som enkeltvedtak.*

§ 9 femte ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift, herunder *om asylsøkeres adgang til innreise uten visum*, om hvem som er unntatt fra visumplikt etter annet ledd og om tidsberegningen i fjerde ledd.

Forslag 2

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 32 nytt femte ledd skal lyde:

Kongen i statsråd kan beslutte at søknader om beskyttelse, jf. §§ 28 og 28 a, skal kunne nektes realitetsbehandlet dersom søkeren ankommer direkte fra en nordisk stat. Kongen i statsråd kan beslutte at myndighet til å nekte realitetsbehandling, og myndighet til å bortvise i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller legges til polititjenestemann. Kongen i statsråd kan beslutte at nektelse av realitetsbehandling, og bortvisning i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller ikke anses som enkeltvedtak. Bestem-

melsene i første til tredje punktum gjelder uten hensyn til hva som ellers ville fulgt av fjerde ledd. Det gjelder ikke plikt til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 37 før Kongen i statsråd fatter beslutninger som nevnt i første til tredje punktum.

Forslag 3

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 32 nytt femte ledd skal lyde:

Kongen i statsråd kan beslutte at søknader om beskyttelse, jf. § 28, skal kunne nektes realitetsbehandlet dersom søkeren ankommer direkte fra en nordisk stat. Kongen i statsråd kan beslutte at myndighet til å nekte realitetsbehandling, og myndighet til å bortvise i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller legges til polititjenestemann. Kongen i statsråd kan beslutte at nektelse av realitetsbehandling, og bortvisning i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller ikke anses som enkeltvedtak. Bestemmelsene i første til tredje punktum gjelder uten hensyn til hva som ellers ville fulgt av fjerde ledd. Det gjelder ikke plikt til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 37 før Kongen i statsråd fatter beslutninger som nevnt i første til tredje punktum.

Forslag 4

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 18 annet ledd bokstav a skal lyde:

- a) utlendingen oppgir å være flyktning, jf. § 28, eller å ha rett til beskyttelse etter § 28 a, eller forøvrig gir opplysninger som tyder på at utlendingen er vernet mot utsendelse etter § 73,

§ 28 første til fjerde ledd skal lyde:

En utlending som er i riket eller på norsk grense, skal etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, jf. flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967.

En utlending som anerkjennes som flyktning etter første ledd, har rett til oppholdstillatelse som flyktning.

Ved vurderingen etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn.

Søkeren skal som hovedregel anerkjennes som flyktning etter første ledd også når beskyttelsesbehovet har oppstått etter at søkeren forlot hjemlandet, og skyldes søkerens egne handlinger. Ved vurderingen av om det skal gjøres unntak fra hovedregelen, skal

det særlig legges vekt på om beskyttelsesbehovet skyldes handlinger som er straffbare etter norsk lov, eller om det fremstår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse.

§ 28 sjetten til åttende ledd skal lyde:

På de vilkår som er fastsatt i loven her og med de unntakene som er fastsatt av Kongen i forskrift, har også ektefelle eller samboer til en utlending som gis oppholdstillatelse som flyktning etter annet ledd, og flyktningens barn under 18 år uten ektefelle eller samboer, rett til oppholdstillatelse som flyktning.

Dersom vilkårene for oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen ikke er oppfylt, skal vedtaksmyndigheten av eget tiltak vurdere om bestemmelsene i § 28 a skal anvendes.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen og §§ 29 og 30.

Ny § 28 a skal lyde:

§ 28 a Oppholdstillatelse for utlendinger som har rett til subsidiær beskyttelse

En utlending som er i riket eller på norsk grense, og som uten å falle inn under § 28 likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet, har rett til oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner.

Ved vurderingen etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn.

Bestemmelsene i § 28 fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende.

Når det er tvil om utlendingens identitet, når behovet er midlertidig, eller når andre særlige grunner tilsier det, kan det fastsettes at

- tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse,
- tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for oppholdstillatelse etter lovens kapittel 6 for utlendingens familiemedlemmer,
- tillatelsen ikke skal kunne fornyes, eller
- tillatelsens varighet skal være kortere enn ett år.

Dersom vilkårene for oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen ikke er oppfylt, skal vedtaksmyndigheten av eget tiltak vurdere om bestemmelsene i § 38 skal anvendes.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen.

§ 29 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 29 Nærmere om forfølgelse etter § 28

For at handlinger skal anses å utgjøre forfølgelse i henhold til § 28, må de enten

- enkeltvis eller på grunn av gjentakelse utgjøre en

alvorlig krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter, særlig slike rettigheter som ikke kan fravikes i medhold av artikkel 15 nr. 2 i den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950, eller

- b) utgjøre flere forskjellige tiltak, herunder krenkelser av menneskerettigheter, som til sammen er så alvorlige at de berører et menneske på en måte som kan sammenlignes med situasjonen beskrevet i bokstav a.

§ 30 skal lyde:

§ 30 *Nærmere om grunnlaget for forfølgelse etter § 28*

Ved anvendelsen av § 28 skal følgende legges til grunn ved vurderingen av grunnlaget for forfølgelsen:

- a) Religion skal særlig anses å omfatte
- religiøse og andre typer livssyn,
 - deltakelse i eller tilsiktet fravær fra formell gudsdyrkelse, enten det skjer privat eller offentlig, alene eller sammen med andre,
 - andre handlinger eller meningsytringer knyttet til vedkommendes religion eller livssyn,
 - individuelle eller kollektive handlemåter som er diktert av religiøs eller livssynsmessig overbevisning,
 - frihet til å skifte religion eller annet livssyn.
- b) Nasjonalitet skal foruten statsborgerskap eller mangel på statsborgerskap også omfatte medlemskap i en gruppe som er definert ved sin kulturelle, etniske eller språklige identitet, geografiske eller politiske opprinnelse eller forbindelse med befolkningen i en annen stat.
- c) En spesiell sosial gruppe skal særlig anses å omfatte en gruppe mennesker som har et felles kjennetegn ut over faren for å bli forfulgt, og som oppfattes som en gruppe av samfunnet. Det felles kjennetegnet kan være iboende eller av andre grunner uforanderlig, eller for øvrig utgjøres av en væremåte eller en overbevisning som er så grunnleggende for identitet, samvittighet eller utøvelse av menneskerettigheter at et menneske ikke kan forventes å oppgi den. Tidligere ofre for menneskehandel skal anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe.
- d) Politisk oppfatning skal særlig anses å omfatte oppfatninger om de aktuelle forfølgerne eller deres politikk eller metoder, uansett om søkeren har handlet i henhold til denne oppfatningen.

Ved vurderingen av om det foreligger en velbegrunnet frykt for forfølgelse er det uten betydning om søkeren har de kjennetegn eller den oppfatning som fører til forfølgelsen, jf. § 28, såfremt forfølgeren mener at søkeren har kjennetegnet eller oppfatningen.

§ 31 skal lyde:

§ 31 *Utelukkelse fra rett til beskyttelse*

Rett til beskyttelse etter §§ 28 eller 28 a foreligger ikke dersom utlendingen faller inn under flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1D eller E, eller dersom det er alvorlig grunn til å anta at utlendingen

- a) har gjort seg skyldig i en forbrytelse mot freden, en krigsforbrytelse eller en forbrytelse mot menneskeheten, slik disse forbrytelsene er definert i internasjonale avtaler som tar sikte på å gi bestemmelser om slike forbrytelser,
- b) har gjort seg skyldig i en alvorlig ikke-politisk forbrytelse utenfor Norges grenser, før han fikk adgang til Norge som flyktning, eller
- c) har gjort seg skyldig i handlinger som er i strid med FN's formål og prinsipper.

Rett til beskyttelse etter § 28 a foreligger heller ikke dersom utlendingen har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet. Dersom det er grunnlag for utvisning av en utlending av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser etter § 126 annet ledd, gjelder § 126 femte ledd.

Rett til beskyttelse etter § 28 a foreligger heller ikke dersom utlendingen forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner for én eller flere straffbare handlinger som kunne ha blitt straffet med fengsel dersom handlingene var blitt begått i Norge.

Dersom en utlending som faller inn under første ledd bokstav a eller c eller annet ledd, allerede har fått oppholdstillatelse *etter §§ 28 eller 28 a*, kan oppholdstillatelsen kalles tilbake.

For utlendinger som faller inn under første til fjerde ledd, men som etter § 73 annet ledd likevel er vernet mot utsendelse, gjelder § 74.

§ 32 første til fjerde ledd skal lyde:

§ 32 *Internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner*

En søknad om *beskyttelse*, jf. §§ 28 og 28 a, kan nektes realitetsbehandlet dersom søkeren

- a) har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land,
- b) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet, jf. fjerde ledd,
- c) kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten,
- d) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt.

I tilfeller som nevnt i første ledd bokstav b, c og d skal søknaden *likevel* tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør

at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om når en søknad som faller inn under første ledd, skal realitetsbehandles.

Adgangen til å nekte realitetsbehandling etter første og femte ledd gjelder likevel ikke dersom § 73 er til hinder for det.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-forordningen) gjelder som norsk lov. Forordningen fastsetter kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person.

§ 33 første punktum skal lyde:

Når det foreligger konkrete omstendigheter som kan begrunne en forventning om snarlig bedring i situasjonen i det området *asylsøkere* kommer fra, kan departementet beslutte at behandlingen av søknadene fra personer fra dette området skal stilles i bero i inntil seks måneder.

§ 34 tredje ledd første punktum skal lyde:

En søknad om *individuell* beskyttelse, jf. §§ 28 og 28 a, fra en utlending som nevnt i annet ledd, kan stilles i bero i inntil tre år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk tillatelse.

§ 35 tredje og fjerde ledd skal lyde:

En utlending som har fått innreisestillatelse etter første ledd, får oppholdstillatelse etter denne paragrafen inntil Utlendingsdirektoratet har avgjort om utlendingen skal få oppholdstillatelse etter §§ 28, 28 a eller 38. Ved vurderingen av en sak etter §§ 28, 28 a og 38 etter innreise skal det legges tilbørlig vekt på om utlendingen hadde grunn til å regne med å få beskyttelse etter §§ 28 eller 28 a.

Forvaltningsloven kapittel IV og V om saksforberedelse og vedtak gjelder bare vedtak truffet etter innreise. Forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring gjelder der det er truffet vedtak om oppholdstillatelse etter §§ 28, 28 a eller 38.

§ 37 skal lyde:

§ 37 *Opphør og tilbakekall av tillatelser etter §§ 28, 28 a eller 34*

Ved siden av tilbakekall etter § 63 kan status som flyktning og oppholdstillatelse etter §§ 28 og 34 eller oppholdstillatelse etter § 28 a også tilbakekalles dersom utlendingen:

- a) frivillig på nytt har søkt beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av,
- b) etter å ha mistet sitt statsborgerskap, frivillig har gjenervervet det,

- c) har ervervet nytt statsborgerskap og nyter beskyttelse av det landet utlendingen er blitt borger av,
- d) frivillig på nytt har bosatt seg i det landet utlendingen forlot eller oppholdt seg utenfor på grunn av frykt for forfølgelse eller behandling som nevnt i § 28 a,
- e) ikke lenger kan nekte å nyte godt av beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av, fordi de forholdene som førte til at utlendingen fikk beskyttelse etter §§ 28, 28 a eller 34, ikke lenger er til stede, eller
- f) ikke er borger av noe land, og på grunn av at de forholdene som førte til at utlendingen fikk beskyttelse etter §§ 28, 28 a eller 34, ikke lenger er til stede, er i stand til å vende tilbake til det landet hvor utlendingen tidligere hadde sin bopel.

Oppholdstillatelse skal ikke tilbakekalles etter første ledd bokstav e eller f dersom utlendingen kan påberope seg tvingende grunner i forbindelse med tidligere forfølgelse eller behandling som nevnt i § 28 a for å avvise beskyttelse fra det landet utlendingen har statsborgerrett i, eller å nekte å vende tilbake til det landet hvor utlendingen tidligere hadde sin vanlige bopel.

§ 43 overskriften og første ledd første punktum skal lyde:

§ 43 *Familiегjenforening mellom barn med opphold etter §§ 28, 28 a eller 34 og barnets foreldre og søsken*

Søkere som er foreldre til barn under 18 år med opphold i riket etter §§ 28, 28 a eller 34, har rett til opphold.

§ 56 annet ledd skal lyde:

Bestemmelsen i første ledd innebærer ingen begrensning i retten til å søke beskyttelse, jf. §§ 28 og 28 a, eller til å påberope et vern mot utsendelse, jf. § 73.

§ 58 annet ledd skal lyde:

Kravet til underhold og bolig gjelder ikke for den som har rett til oppholdstillatelse etter § 28 eller § 28 a eller som fyller vilkårene for vern mot utsendelse etter § 73.

§ 59 annet ledd skal lyde:

Oppholdstillatelse etter §§ 28 eller 28 a kan likevel ikke nektes med hjemmel i denne paragrafen.

§ 61 annet ledd første punktum skal lyde:

Med mindre det er grunnlag for opphør eller tilbakekall etter §§ 37 eller 63, skal en oppholdstillatelse etter §§ 28, 28 a og 34 fornyes.

§ 64 annet ledd første punktum skal lyde:

En utlending som har eller gis oppholdstillatelse i riket på grunnlag av søknad om *beskyttelse*, men uten å ha fått innvilget oppholdstillatelse som flyktning, skal gis utlendingspass for reise utenfor Norge dersom utlendingens forhold til hjemlandets myndigheter tilsier det, og det ikke er særlige grunner som taler mot det.

§ 73 skal lyde:

§ 73 *Absolutt vern mot utsendelse*

En utlending kan ikke sendes til et område der vedkommende ville være i en situasjon som nevnt i § 28, med mindre:

- a) utlendingen er utelukket fra beskyttelse etter § 31, eller
- b) utlendingen med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet eller har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunn.

En utlending kan ikke sendes til et område der vedkommende ville være i en situasjon som nevnt i § 28 a. Vernet etter denne bestemmelsen gjelder også ved situasjoner som nevnt i første ledd bokstav a og b.

Vernet etter første og annet ledd gjelder også utsendelse til et område der vedkommende ikke ville være trygg mot å bli sendt videre til et slikt område som nevnt i § 28 første ledd *eller § 28 a første ledd*.

Vernet etter første til tredje ledd kommer til anvendelse ved alle former for vedtak etter loven.

§ 81 første ledd første punktum skal lyde:

I saker etter §§ 28, 28 a og 73, samt i saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av gitt tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120 annet ledd, skal utlendingsmyndighetene sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på.

§ 82 skal lyde:

I saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av gitt tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120, og når en utlending påberoper seg *rett til beskyttelse*, skal politiet gi veiledning om at utlendingen har rett til fullmektig, jf. forvaltningsloven § 12, og rettshjelp, jf. § 92, samt rett til å sette seg i kontakt med sitt lands representasjon, en representant for FN's høykommissær for flyktninger og en norsk flyktningsorganisasjon.

§ 88 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom det i en sak om *beskyttelse* eller i en sak om oppholdstillatelse for et familiemedlem ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om utlendingen er over eller under 18 år, kan utlendingen anmodes om å la seg undersøke for å klargjøre alderen.

§ 92 annet ledd første punktum skal lyde:

En utlending som søker *beskyttelse* etter §§ 28 *eller 28 a*, eller påberoper seg vernet mot utsendelse etter § 73, har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet.

Kapittel 11 del II overskriften skal lyde:

II Særskilte regler for søknader om beskyttelse

§ 93 første og annet ledd skal lyde:

En søknad om *beskyttelse*, jf. §§ 28 *eller 28 a*, skal fremsettes for politiet uten ugrunnet opphold. Pass eller annet reisedokument utlendingen er i besittelse av, skal innleveres sammen med søknaden.

Dersom omstendigheter som nevnt i §§ 28 *eller 28 a* inntreffer først etter utlendingens innreise i riket, skal søknad fremsettes uten ugrunnet opphold etter at utlendingen ble klar over omstendighetene.

§ 98 d første og annet ledd skal lyde:

Representanten skal ivareta den mindreåriges interesser i *saken* og ellers utføre de oppgaver som tilkommer en verge i henhold til annen lovgivning.

I forbindelse med behandlingen av søknaden om beskyttelse skal representanten blant annet

- a) være til stede ved de samtaler myndighetene har med den mindreårige,
- b) bistå den mindreårige ved undersøkelser om identitet, alder mv.,
- c) bistå den mindreårige i forbindelse med oppsporing av foreldre eller andre omsorgspersoner, og
- d) ha kontakt med den mindreåriges advokat og holde seg underrettet om fremdriften i saken.

§ 105 første ledd bokstav c skal lyde:

- c) utlendingen *har søkt beskyttelse* eller har ulovlig opphold og er ilagt straff for et straffbart forhold eller treffes på fersk gjerning ved utøvelse av et straffbart forhold, som kan føre til høyere straff enn fengsel i seks måneder,

I § 108 annet ledd bokstav a erstattes «§ 90 femte ledd» av «§ 90 sjetten ledd».

§ 108 fjerde ledd bokstav b skal lyde:

- b) hjelper en utlending til ulovlig å reise inn i riket eller til et annet land. Dette gjelder likevel ikke

dersom hensikten er å hjelpe en utlending som omfattes av lovens §§ 28 eller 28 a til å reise inn i første trygge land.

§ 126 femte ledd tredje punktum skal lyde:

Det gjelder ikke en rett til *beskyttelse etter § 28 a* dersom det er grunnlag for å utvise utlendingen av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

§ 129 femte og sjette ledd skal lyde:

Vedtak kan iverksettes på et tidligere tidspunkt enn det som følger av § 90. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist etter § 90 *sjette* ledd, dersom utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Påberoper en utlending seg *rett til beskyttelse, jf. §§ 28 eller 28 a*, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, kan et vedtak bare iverksettes før det er endelig dersom

- søknaden om opphold er *nektet realitetsbehandlet* i medhold av § 32,
- søkeren tidligere har fått avslag på søknad om *beskyttelse* i annet land, eller
- vilkårene for opphold etter §§ 28 eller 28 a eller for vern mot utsendelse etter § 73 åpenbart ikke er oppfylt.

Forslag 5

I introduksjonsloven gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd bokstav a skal lyde:

- beskyttelse etter utlendingsloven § 28 eller § 28 a.

Forslag 6

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

Ny § 28 b skal lyde:

§ 28 b *Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere som har beskyttelsesbehov fordi de mangler forsvarlig omsorg ved retur*

Der det er avgjørende for vurderingen av beskyttelsesbehovet til en enslig mindreårig asylsøker at vedkommende vil være uten forsvarlig omsorg ved retur, har den enslige mindreårige bare rett til midlertidig og begrenset oppholdstillatelse etter §§ 28 eller 28 a. Tillatelsen kan ikke fornyes etter fylte 18 år og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer etter lovens kapittel 6.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen.

Ny § 38 a skal lyde:

§ 38 a *Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere som mangler forsvarlig omsorg ved retur*

En enslig mindreårig asylsøker som ikke har annet grunnlag for oppholdstillatelse enn at norske myndigheter anser at søkeren vil være uten forsvarlig omsorg ved retur, har bare rett til midlertidig og begrenset oppholdstillatelse etter lovens § 38 første ledd. Tillatelsen kan ikke fornyes etter fylte 18 år og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer etter lovens kapittel 6.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen.

Forslag 7

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

Ny § 28 b skal lyde:

§ 28 b *Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere som har beskyttelsesbehov fordi de mangler forsvarlig omsorg ved retur*

Der det er avgjørende for vurderingen av beskyttelsesbehovet til en enslig mindreårig asylsøker at vedkommende vil være uten forsvarlig omsorg ved retur, har den enslige mindreårige bare rett til midlertidig og begrenset oppholdstillatelse etter § 28. Tillatelsen kan ikke fornyes etter fylte 18 år og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer etter lovens kapittel 6.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen.

Ny § 38 a skal lyde:

§ 38 a *Midlertidig og begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere som mangler forsvarlig omsorg ved retur*

En enslig mindreårig asylsøker som ikke har annet grunnlag for oppholdstillatelse enn at norske myndigheter anser at søkeren vil være uten forsvarlig omsorg ved retur, har bare rett til midlertidig og begrenset oppholdstillatelse etter lovens § 38 første ledd. Tillatelsen kan ikke fornyes etter fylte 18 år og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer etter lovens kapittel 6.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om anvendelsen av denne paragrafen.

Forslag 8

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 48 første ledd skal lyde:

Oppholdstillatelse med inntil seks måneders varighet kan gis til en søker som skal inngå ekteskap etter innreisen med en referanseperson som nevnt i § 40 første ledd. Det er et vilkår at begge parter er over 18 år. Bestemmelsene i § 40 tredje, femte og sjuende ledd og §§ 41 a, 41 b og 41 c gjelder tilsvarende. Kongen kan fastsette nærmere vilkår i forskrift.

Forslag 9

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 40 a oppheves.

§ 41 annet ledd siste punktum oppheves.

Ny § 41 b skal lyde:

§ 41 b *Krav til visse referansepersoner om fire års arbeid eller utdanning i Norge for familieetablering*

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter §§ 40 (ektefeller) og 41 (samboere) at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år, når referansepersonen har

- a. oppholdstillatelse som flyktning, jf. § 28,
- b. oppholdstillatelse for utlending som har rett til subsidiær beskyttelse, jf. § 28 a,
- c. oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd,
- d. kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34,
- e. oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38,
- f. oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40 til 53, eller
- g. permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tilatelsene nevnt i bokstav a til f, jf. § 62.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når

- a. ekteskapet var inngått eller samlivet var etablert før tidspunktet for referansepersonens innreise i Norge, eller
- b. partene har inngått ekteskap eller levd i et etablert samliv mens begge har hatt oppholdstillatelse i Norge.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Ny § 41 c skal lyde:

§ 41 c *Krav til visse referansepersoner om tre års arbeid eller utdanning i Norge for familiejenforening*

For søknader som omfattes av unntaket i § 41 b annet ledd, er det et vilkår for oppholdstillatelse etter §§ 40 (ektefeller) og 41 (samboere) at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i tre år, når referansepersonen har

- a. oppholdstillatelse som flyktning, jf. § 28,
- b. oppholdstillatelse for utlending som har rett til subsidiær beskyttelse, jf. § 28 a,
- c. oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd,
- d. kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34,
- e. oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38,
- f. oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40 til 53, eller
- g. permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tilatelsene nevnt i bokstav a til f, jf. § 62.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Denne paragrafen oppheves fra og med 1. januar 2020.

Forslag 10

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 40 a oppheves.

§ 41 annet ledd siste punktum oppheves.

Ny § 41 b skal lyde:

§ 41 b *Krav til visse referansepersoner om fire års arbeid eller utdanning i Norge for familieetablering*

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter §§ 40 (ektefeller) og 41 (samboere) at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år, når referansepersonen har

- a. oppholdstillatelse som flyktning, jf. § 28,
- b. oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd,
- c. kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34,
- d. oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38,
- e. oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40 til 53, eller
- f. permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tilatelsene nevnt i bokstav a til f, jf. § 62.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når

- a. ekteskapet var inngått eller samlivet var etablert før tidspunktet for referansepersonens innreise i Norge, eller
- b. partene har inngått ekteskap eller levd i et etablert samliv mens begge har hatt oppholdstillatelse i Norge.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Ny § 41 c skal lyde:

§ 41 c *Krav til visse referansepersoner om tre års arbeid eller utdanning i Norge for familiegjenforening*

For søknader som omfattes av unntaket i § 41 b annet ledd, er det et vilkår for oppholdstillatelse etter §§ 40 (ektefeller) og 41 (samboere) at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i tre år, når referansepersonen har

- a. oppholdstillatelse som flyktning, jf. § 28,
- b. oppholdstillatelse etter innreisestillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd,
- c. kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34,
- d. oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38,
- e. oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40 til 53, eller
- f. permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tillatelsene nevnt i bokstav a til f, jf. § 62.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Denne paragrafen oppheves fra og med 1. januar 2020.

Forslag 11

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 60 første ledd skal lyde:

Førstegangs oppholdstillatelse gis som midlertidig oppholdstillatelse for inntil *fem* år. Med mindre annet er fastsatt i eller i medhold av loven, skal tillatelse gis for minst ett år. Varigheten av en tillatelse gitt etter bestemmelsene i kapittel 6 skal ikke overstige utløpet av tillatelsen til referansepersonen, jf. § 39. Varigheten av en tillatelse etter bestemmelsene i kapittel 3 skal ikke overstige arbeidsforholdets lengde.

§ 62 første ledd bokstav a, b og c skal lyde:

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,
- b) utlendingen fortsatt oppfyller vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse,
- c) det ikke foreligger forhold som nevnt i § 66,

Forslag 12

I statsborgerloven gjøres følgende endringer:

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger*

For søker som er gift med en norsk statsborger og har felles bopel med ektefellen, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel til sammen ha minst fem års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i femårsperioden. Oppholdstiden i riket og tiden som gift med en norsk statsborger med felles bopel, må dessuten til sammen utgjøre minst syv år. Oppholdstid og tid som gift med norsk statsborger kan opptjenes samtidig.

Første ledd gjelder tilsvarende for registrerte partnere og for samboere.

§ 16 skal lyde:

§ 16 *Statsløse*

For søkere som er statsløse gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav b, e og h. *Statsløs søker må likevel ha oppholdt seg i riket de siste fem årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Oppholdstid i en eller flere søknadsperioder medregnes i femårsperioden.*

For statsløs søker under 18 år som er født i Norge, gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd. Statsløs søker under 18 år som er født i Norge, må likevel

- a) *være bosatt i riket på søknadstidspunktet og ha oppholdt seg i riket de siste fem årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet, eller*
- b) *være bosatt i riket på søknadstidspunktet og ha en forelder som senest på vedtakstidspunktet innvilges permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap.*

Søkere som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land, omfattes ikke av paragrafen her.

Forslag 13

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 66 første ledd bokstav d, e og ny bokstav f skal lyde:

- d) når en administrativ myndighet i et Schengenland har truffet en endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller *opphold*,
- e) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd, *eller*
- f) når utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d, og søknaden fremstår som et misbruk av asylsystemet.

Forslag 14

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 90 skal lyde:

§ 90 *Iverksetting av vedtak*

Vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending som ikke har oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter kapittel 13, eller en nordisk borger som ikke har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder, kan iverksettes straks. Vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 kan iverksettes straks.

Vedtak om avslag på søknad om første gangs oppholdstillatelse, og søknad om fornyet oppholdstillatelse fremsatt etter utløpet av fristen i § 61 sjettede ledd, kan iverksettes før det er endelig dersom utlendingen har fått mulighet til å fremsette klage. Slikt vedtak kan tidligst iverksettes 48 timer etter at meldingen om vedtaket er kommet frem til utlendingen. Dersom Utlendingsdirektoratet anser søknaden *åpenbart* grunnløs, kan vedtaket likevel iverksettes så snart fristen for å begjære utsatt iverksetting er utløpt, og direktoratet har tatt stilling til *begjæringen*.

Vedtak om å nekte realitetsbehandling etter § 32 første ledd bokstav a, c og d og femte ledd, kan iverksettes straks. Dersom det ikke er åpenbart at søknaden bør nektes realitetsbehandlet etter de angitte bestemmelser, skal utlendingen gis en frist til å begjære utsatt iverksetting, og vedtaket kan ikke iverksettes før fristen er utløpt eller Utlendingsdirektoratet har tatt stilling til begjæringen. Er søknaden nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav b, jf. fjerde ledd, og utlendingen har begjært utsatt iverksetting, kan vedtaket ikke iverksettes før Utlendingsnemnda har tatt stilling til begjæringen eller behandlet klagen på vedtaket.

Vedtak om avslag på søknad om fornyet oppholdstillatelse eller permanent oppholdstillatelse fremsatt innen utløpet av fristen i § 61 sjettede ledd, kan ikke iverksettes før det er endelig. Tilsvarende gjelder vedtak om tilbakekall etter § 63 og vedtak om utvisning av en utlending som har oppholdstillatelse, eller en nordisk borger som har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder. Dersom det er mest sannsynlig at utlendingen vil begå en straffbar handling overfor eller forfølge en annen person eller på annet vis alvorlig krenke en annen persons fred, kan vedtaket iverksettes på et tidligere tidspunkt enn det som følger av første og annet punktum.

Påberoper en utlending seg *rett til beskyttelse*, jf. §§ 28 eller 28 a, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, kan et vedtak bare iverksettes før det er endelig dersom

- a) søknaden om opphold er *nektet realitetsbehandlet* i medhold av § 32,
- b) søkeren tidligere har fått avslag på søknad om *beskyttelse* i annet land, eller
- c) vilkårene for opphold etter §§ 28, 28 a eller 73 åpenbart ikke er oppfylt

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist. Fristen skal settes til mellom sju og tretti dager. Dersom det anses nødvendig, kan det settes en lengre frist. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist når

- a) det er fare for unndragelse, jf. § 106 a,
- b) en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger,
- c) utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden,
- d) utlendingen omfattes av § 32,
- e) utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen, eller
- f) utlendingen utvises etter § 66 første ledd bokstav b, c, e eller annet ledd eller §§ 67 eller 68.

Dersom slikt pålegg som nevnt i femte ledd ikke blir fulgt, utreisefrist ikke er gitt, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil forlate riket innen utløpet av fristen, kan politiet føre utlendingen ut. Når særlige grunner taler for det, kan utlendingen bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra. Utlendinger som ikke har gyldig reisedokument, har plikt til å skaffe seg dette. Beslutninger som gjelder iverksetting, regnes ikke som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Tvungen utsendelse av en enslig mindreårig skal bare skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til

et annet forsvarlig omsorgstilbud. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om fastsettelse av utreisefrist og om innføring av et system for kontroll av tvangsreturer.

Når Utlendingsnemnda har truffet et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, kan den instruere politiet om å utsette iverksettingen. Utlendingsdirektoratet kan instruere politiet om å utsette iverksettingen dersom slikt vedtak er truffet av direktoratet. Utlendingsnemnda kan instruere politiet om å utsette iverksettingen av et vedtak truffet av direktoratet på nemndas saksområde, når vedtaket innebærer at utlendingen må forlate riket. Departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om å utsette iverksettingen av en bestemt type vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, i påvente av endringer i lov eller forskrift.

Dersom en utlending påberoper seg omstendigheter som nevnt i §§ 28 eller 28 a på tidspunktet for iverksetting av et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, og det ikke fremgår at det allerede er tatt standpunkt til de forholdene som påberopes, skal politiet forelegge spørsmålet om utsatt iverksetting for den myndigheten som har truffet vedtaket.

Ny § 94 a skal lyde:

§ 94 a *Klagefrist ved åpenbart grunnløse asylsøknader*

Dersom Utlendingsdirektoratet ved behandlingen av en søknad om beskyttelse anser det som åpenbart at vilkårene i §§ 28, 28 a og 73 ikke er oppfylt, er fristen for å klage én uke fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven § 29 annet til fjerde ledd.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 15

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd skal lyde:

Utlendinger må ha visum til Norge for å kunne reise inn i riket, med mindre Kongen i forskrift har gjort unntak fra dette kravet. En utlending som er på norsk grense og som søker beskyttelse (asyl) etter reglene i kapittel 4, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, har likevel rett til innreise uten visum, med mindre

- a) *det foreligger en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster, og Kongen i statsråd på den bakgrunn har besluttet at det etter individuelle vurderinger kan treffes vedtak på grenseste-*

det om å nekte realitetsbehandling av asylsøknader, eller

- b) *utlendingen ankommer grensen mot nordisk nabostat og Kongen i statsråd har truffet beslutninger som nevnt i § 32 femte ledd om å nekte realitetsbehandling av asylsøknader fremmet på grensen mot den aktuelle nordiske nabostaten.*

§ 9 nytt sjette og sjuende ledd skal lyde:

Beslutninger som treffes av Kongen i statsråd i medhold av første ledd bokstav a, skal fortrinnsvis gjelde for to uker og maksimalt seks uker. Det gjelder ikke plikt til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 37. Beslutningene kan bare fornyes én gang, men ytterligere én gang dersom behovet oppstår når Stortinget ikke er samlet.

Avgjørelse om tillatelse til innreise etter første ledd bokstav a og b kan treffes av politiet og anses ikke som enkeltvedtak.

Forslag 16

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 32 nytt femte ledd 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. Kongen i statsråd kan beslutte at myndighet til å nekte realitetsbehandling, og myndighet til å bortvise i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller legges til polititjenestemann. Kongen i statsråd kan beslutte at nektelse av realitetsbehandling, og bortvisning i medhold av § 17 første ledd, i slike tilfeller ikke anses som enkeltvedtak. Bestemmelsene i første til tredje punktum gjelder uten hensyn til hva som ellers ville fulgt av fjerde ledd. Det gjelder ikke plikt til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 37 før Kongen i statsråd fatter beslutninger som nevnt i første til tredje punktum.

Forslag 17

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med endrede tidsfrister for å søke familieegjenforening.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 18

I statsborgerloven gjøres følgende endringer:

§ 16 skal lyde:

For søkere som er statsløse gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav b, e og h. Statsløs søker som på søknadstidspunktet har fylt 18 år, må likevel ha oppholdt seg i riket de siste tre årene med oppholds-

tillatelser av minst ett års varighet. Oppholdstid i én eller flere søknadsperioder medregnes i treårsperioden.

Søkere som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land, omfattes ikke av paragrafen her.

Forslag fra Kristelig Folkeparti Senterpartiet og Venstre:

Forslag 19

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 48 første ledd skal lyde:

Oppholdstillatelse med inntil seks måneders varighet kan gis til en søker som skal inngå ekteskap etter innreisen med en referanseperson som nevnt i § 40 første ledd. Det er et vilkår at begge parter er over 18 år. Bestemmelsene i § 40 tredje, femte og sjunde ledd og § 40 a og § 41 a gjelder tilsvarende. Kongen kan fastsette nærmere vilkår i forskrift.

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 20

Stortinget ber regjeringen bidra i EUs relokaliseringssystemer ved å ta imot flyktninger fra Italia/Hellas og fra Tyrkia, i tillegg til kvoten av overføringsflyktninger gjennom FN.

Forslag 21

Stortinget ber regjeringen sørge for at barn som blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje av foreldre eller andre får unntak fra tidsfristen for bortfall av permanent oppholdstillatelse.

Forslag 22

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endring av dagens regelverk for statsløse barn født i Norge, som gjør det mulig å få statsborgerskap ved fødsel eller så snart som mulig etter fødsel.

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 23

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 62 syvende ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift, herunder om bortfall av permanent oppholdstillatelse etter sjette ledd. Kongen kan også fastsette nærmere regler om hvor langvarig et mellomliggende opphold i Norge må være for at opphold i utlandet ikke skal regnes som sammenhengende etter *sjette* ledd. Kon-

gen kan fastsette i forskrift at permanent oppholdstillatelse kan gis i andre tilfeller enn nevnt i første ledd. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om kravene om å beherske et minimum av norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap etter første ledd bokstav d og e, herunder om unntak fra kravene. Kongen kan også fastsette nærmere regler i forskrift om hva som regnes som tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn etter annet ledd.

Forslag fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 24

Stortinget ber regjeringen bidra i arbeidet med å etablere et felles europeisk mottakssystem for asylsøkere med en permanent relokaliseringssystem for Europa.

Forslag 25

Stortinget ber regjeringen styrke utenriksstasjonenes arbeid med å informere om reelle muligheter for å få asyl i Norge.

Forslag 26

Stortinget ber regjeringen legge til grunn at bevis- og risikokravet for klarlagt identitet i beskyttelsessaker settes til «noenlunde sannsynlig» ved utarbeidelse av ny forskriftsbestemmelse.

12. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

A.

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven mv.
(innstramninger II)

I

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

§ 28 femte ledd skal lyde:

Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra.

§ 32 nytt sjette ledd skal lyde:

Beslutninger som treffes av Kongen i statsråd i medhold av femte ledd skal fortrinnsvis gjelde for to

uker og maksimalt seks uker. Nevnte beslutninger kan fornyes én gang. Beslutningen kan fornyes ytterligere én gang dersom behovet oppstår når Stortinget ikke er samlet.

§ 34 annet ledd skal lyde:

En utlending som omfattes av massefluktsituasjonen 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 *tre* 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.

§ 40 annet ledd skal lyde:

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter første ledd at begge parter er over 18 år, *med mindre partene er omfattet av 24-årskravet, jf. § 41 a.*

§ 41 fjerde ledd skal lyde:

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter denne paragrafen at begge parter er over 18 år, *med mindre partene er omfattet av 24-årskravet, jf. § 41 a. Det er videre et vilkår at ingen av partene er gift. Selv om en av partene er gift, kan det gis oppholdstillatelse hvis det har vært varige hindringer for å oppfylle dette vilkåret.*

Ny § 41 a skal lyde:

§ 41 a 24-årskrav for familieetablering

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter §§ 40 (ektefeller) og 41 (samboere) at begge parter har fylt 24 år, med mindre

- a) ekteskapet var inngått eller samlivet var etablert før tidspunktet for referansepersonens innreise i Norge, eller
- b) partene har inngått ekteskap eller levd i et etablert samliv i Norge mens begge har hatt oppholdstillatelse eller norsk eller nordisk statsborgerskap.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom det er åpenbart at ekteskapet eller samlivet er frivillig.

§ 51 nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Oppholdstillatelse etter bestemmelsene i kapitlet her kan nektes dersom familielivet kan utøves i et trygt land som familien samlet sett har sterkere tilknytning til, og referansepersonen har

- a) oppholdstillatelse som flyktning, jf. § 28,
- b) oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd, eller
- c) kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift, herunder unntak fra tredje ledd.

§ 60 nytt femte ledd skal lyde:

Det er et vilkår for oppholdstillatelse at utlendingen skal oppholde seg i Norge minst seks måneder i en tillatelsesperiode på ett år. Dette gjelder likevel ikke dersom formålet med tillatelsen eller andre forhold ved tillatelsen tilsier det. Kongen kan fastsette nærmere regler og unntak i forskrift.

§ 60 nåværende femte ledd blir nytt sjettede ledd.

§ 62 første ledd bokstav d til f skal lyde:

- d) utlendingen har gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven og ved avsluttende prøve i norsk behersker et minimum av norsk muntlig,
- e) utlendingen har gjennomført pliktig opplæring i samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven og har bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår, og
- f) utlendingen har vært selvforsørget de siste tolv månedene.

§ 62 nytt annet ledd skal lyde:

En søknad om permanent oppholdstillatelse kan avslås dersom det foreligger tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn, herunder at utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet.

§ 62 nåværende annet til sjettede ledd blir tredje til syvende ledd.

§ 62 nytt sjettede ledd annet punktum skal lyde:

Oppholdet utenfor riket anses å være sammenhengende selv om utlendingen har hatt ett eller flere opphold av en viss varighet i riket, jf. *syvende* ledd.

§ 62 syvende ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift, herunder om bortfall av permanent oppholdstillatelse etter *sjettede* ledd. Kongen kan også fastsette nærmere regler om hvor langvarig et mellomliggende opphold i Norge må være for at opphold i utlandet ikke skal regnes som sammenhengende etter *sjettede* ledd. Kongen kan fastsette i forskrift at permanent oppholdstillatelse kan gis i andre tilfeller enn nevnt i første ledd. *Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om*

kravene om å beherske et minimum av norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap og om innholdet i vilkåret om selvforsørgelse etter første ledd bokstav d, e og f, herunder om unntak fra kravene. Kongen kan også fastsette nærmere regler i forskrift om hva som regnes som tungtveiende, innvandringsregulerende hensyn etter annet ledd.

§ 66 første ledd bokstav d, e og ny bokstav f skal lyde:

- d) når en administrativ myndighet i et Schengenland har truffet en endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller opphold,
- e) når utlendingen har overtrådt straffeloven kapittel 18, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd, eller
- f) når utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d, og søkeren også tidligere har fått søknad nektet realitetsbehandlet, og søknaden fremstår som et misbruk av asylsystemet.

§ 66 annet ledd bokstav a og b skal lyde:

- a) når utlendingen ikke har overholdt plikten til å forlate riket innen utreisefristen gitt i medhold av § 90 sjette ledd, eller
- b) når utlendingen ikke er gitt en utreisefrist
 - fordi det er fare for unndragelse, jf. § 90 sjette ledd bokstav a og § 106 a,
 - fordi en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, jf. § 90 sjette ledd bokstav b,
 - fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden, jf. § 90 sjette ledd bokstav c, eller
 - fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, jf. § 129 femte ledd.

§ 90 skal lyde:

§ 90 *Iverksetting av vedtak*

Vedtaket om bortvisning eller utvisning av en utlending som ikke har oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter kapittel 13, eller en nordisk borger som ikke har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder, kan iverksettes straks. Vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 kan iverksettes straks.

Vedtaket om avslag på søknad om første gangs oppholdstillatelse, og søknad om fornyet oppholdstillatelse fremsatt etter utløpet av fristen i § 61 sjette

ledd, kan iverksettes før det er endelig dersom utlendingen har fått mulighet til å fremsette klage. Slikt vedtak kan tidligst iverksettes 48 timer etter at meldingen om vedtaket er kommet frem til utlendingen. Dersom Utlendingsdirektoratet anser søknaden åpenbart grunnløs, kan vedtaket likevel iverksettes så snart fristen for å begjære utsatt iverksetting er utløpt, og direktoratet har tatt stilling til begjæringen.

Vedtaket om å nekte realitetsbehandling etter § 32 første ledd bokstav a, c og d og femte ledd, kan iverksettes straks. Dersom det ikke er åpenbart at søknaden bør nektes realitetsbehandlet etter de angitte bestemmelser, skal utlendingen gis en frist til å begjære utsatt iverksetting, og vedtaket kan ikke iverksettes før fristen er utløpt eller Utlendingsdirektoratet har tatt stilling til begjæringen. Er søknaden nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav b, jf. fjerde ledd, og utlendingen har begjært utsatt iverksetting, kan vedtaket ikke iverksettes før Utlendingsnemnda har tatt stilling til begjæringen eller behandlet klagen på vedtaket.

Vedtaket om avslag på søknad om fornyet oppholdstillatelse eller permanent oppholdstillatelse fremsatt innen utløpet av fristen i § 61 sjette ledd, kan ikke iverksettes før det er endelig. Tilsvarende gjelder vedtak om tilbakekall etter § 63 og vedtak om utvisning av en utlending som har oppholdstillatelse, eller en nordisk borger som har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder. Dersom det er mest sannsynlig at utlendingen vil begå en straffbar handling overfor eller forfølge en annen person eller på annet vis alvorlig krenke en annen persons fred, kan vedtaket iverksettes på et tidligere tidspunkt enn det som følger av første og annet punktum.

Påberoper en utlending seg rett til beskyttelse, jf. § 28, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, kan et vedtak bare iverksettes før det er endelig dersom

- a) søknaden om opphold er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32,
- b) søkeren tidligere har fått avslag på søknad om beskyttelse i annet land, eller
- c) vilkårene for opphold etter §§ 28 eller 73 åpenbart ikke er oppfylt

Vedtaket som innebærer at en utlending må forlate riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist. Fristen skal settes til mellom sju og tretti dager. Dersom det anses nødvendig, kan det settes en lengre frist. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist når

- a) det er fare for unndragelse, jf. § 106 a,
- b) en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger,

- c) utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden,
- d) utlendingen omfattes av § 32,
- e) utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen, eller
- f) utlendingen utvises etter § 66 første ledd bokstav b, c, e eller annet ledd eller §§ 67 eller 68.

Dersom slikt pålegg som nevnt i femte ledd ikke blir fulgt, utreisefrist ikke er gitt, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil forlate riket innen utløpet av fristen, kan politiet føre utlendingen ut. Når særlige grunner taler for det, kan utlendingen bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra. Utlendinger som ikke har gyldig reisedokument, har plikt til å skaffe seg dette. Beslutninger som gjelder iverksetting, regnes ikke som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Tvungen utsendelse av en enslig mindreårig skal bare skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et annet forsvarlig omsorgstilbud. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om fastsettelse av utreisefrist og om innføring av et system for kontroll av tvangsreturer.

Når Utlendingsnemnda har truffet et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, kan den instruere politiet om å utsette iverksettingen. Utlendingsdirektoratet kan instruere politiet om å utsette iverksettingen dersom slikt vedtak er truffet av direktoratet. Utlendingsnemnda kan instruere politiet om å utsette iverksettingen av et vedtak truffet av direktoratet på nemndas saksområde, når vedtaket innebærer at utlendingen må forlate riket. Departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om å utsette iverksettingen av en bestemt type vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, i påvente av endringer i lov eller forskrift.

Dersom en utlending påberoper seg omstendigheter som nevnt i § 28 på tidspunktet for iverksetting av et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, og det ikke fremgår at det allerede er tatt standpunkt til de forholdene som påberopes, skal politiet forelegge spørsmålet om utsatt iverksetting for den myndigheten som har truffet vedtaket.

§ 92 annet ledd fjerde punktum oppheves.

§ 92 sjetten ledd annet punktum oppheves.

§ 92 nytt syvende ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om unntak fra retten til fritt rettsråd etter første ledd første punktum og annet ledd første punktum. Det kan også gis regler til utfylling av bestemmelsen, herunder

regler om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans og regler om erstatningskrav etter sjetten ledd.

Ny § 94 a skal lyde:

§ 94 a *Klagefrist ved åpenbart grunnløse asylsøknader*

Dersom Utlendingsdirektoratet ved behandlingen av en søknad om beskyttelse anser det som åpenbart at vilkårene i §§ 28 og 73 ikke er oppfylt, er fristen for å klage én uke fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven § 29 annet til fjerde ledd.

§ 100 skal lyde:

§ 100 *Biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk*

For identifisering og verifisering av identitet kan det opptas og behandles biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk av en utlending som

- a) ikke kan dokumentere sin identitet, eller som det er grunn til å mistenke for å oppgi *uriktig* identitet,
- b) søker om oppholdstillatelse etter loven,
- c) søker om Schengen-visum, jf. § 10, visum av humanitære grunner, jf. § 11, eller nasjonalt visum, jf. § 12.
- d) søker om grenseboerbevis etter avtale mellom Norge og Russland
- e) er blitt innvilget eller har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse etter loven, eller
- f) er bortvist eller utvist, eller som antas å oppholde seg ulovlig i riket.

Med behandling menes enhver bruk av opplysningene, som for eksempel registrering i et elektronisk register, lagring, søking, gjenfinning, sletting eller en kombinasjon av ulike bruksmåter. Politiet kan bruke registeret i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

For behandling av fingeravtrykk i henhold til Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd, gjelder reglene i § 101.

Politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, kan avgjøre at fingeravtrykk og ansiktsfoto skal tas med tvang. Utlendingen kan kreve spørsmålet om rettmessigheten av et slikt tvangsinngrep brakt inn for retten. Politiet sørger for at utlendingen blir gjort kjent med denne retten.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om hvem det skal opptas biometrisk personinformasjon fra og behandlingen av opplysningene.

§ 100 a skal lyde:

§ 100 a *Innhenting og lagring av biometrisk personinformasjon i standardisert oppholdskort*

For utstedelse av standardisert oppholdskort, jf. § 64 a, skal det innhentes og lagres biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk i oppholdskortet av alle utlendinger over 6 år, med mindre slik biometrisk personinformasjon allerede er opptatt og lagret, jf. § 100. Utlendingen har plikt til å medvirke til opptak av slik biometrisk personinformasjon. Informasjonen lagres elektronisk eller på annen måte i oppholdskortet slik at hensynet til informasjonens ekthet, integritet og konfidensialitet blir ivaretatt.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om at det kan innhentes og lagres biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk også i kort som dokumenterer andre typer tillatelser eller rettigheter enn oppholdstillatelse, for eksempel grenseboerbevis utstedt til beboere i det russiske grenseområdet.

Beslutning om at det skal innhentes og lagres biometrisk personinformasjon som nevnt i første og annet ledd, treffes av Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Utenriksdepartementet, politiet eller utenriksstasjon.

Den som oppholdskortet er utstedt til, har rett til innsyn i personopplysninger som er innført i oppholdskortet, herunder den biometriske informasjonen, og kan kreve uriktig informasjon rettet eller slettet. Tilsvarende gjelder for den som har fått utstedt kort med registrert biometrisk personinformasjon etter annet ledd.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler, herunder om tidspunktet for når fingeravtrykk og ansiktsfoto skal opptas og regler om sletting av biometrisk personinformasjon.

§ 105 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) utlendingens søknad om beskyttelse har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd.

§ 106 første ledd bokstav g skal lyde:

- g) utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse

§ 106 a første ledd bokstav k skal lyde:

- k) utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd.

I § 108 annet ledd bokstav a erstattes «§ 90 femte ledd» av «§ 90 sjetten ledd».

II

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere gjøres følgende endringer:

§ 17 første ledd skal lyde:

Rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer gjelder for utlending mellom 16 og 67 år som har fått

- a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller
b) kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34.

§ 17 annet ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir annet ledd og skal lyde:

Rett til deltakelse etter første ledd gjelder ikke for utlending med oppholdstillatelse etter utlendingsloven §§ 23 og 25 og deres familiemedlemmer med tillatelse etter utlendingsloven kapittel 6. Utlending mellom 16 og 67 år med tillatelse som nevnt i første punktum som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 300 timer, jf. § 18 første ledd annet punktum.

Nåværende fjerde og femte ledd blir tredje og fjerde ledd.

§ 18 første og annet ledd skal lyde:

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt, sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til § 17 for personer som er bosatt i kommunen eller bor midlertidig på asylmottak i kommunen. Kommunen kan kreve at personer som omfattes av § 17 annet ledd, betaler for opplæringen.

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter at søknad om deltakelse blir fremsatt, sørge for tilbud om ytterligere gratis opplæring i norsk til personer som omfattes av § 17 første ledd innenfor rammen av 2400 timer, dersom vedkommende har behov for det. Kommunen kan kreve at vedkommende gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for slik opplæring. Kommunens plikt et-

ter dette leddet gjelder i fem år fra det tidspunktet rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreer, jf. § 17 fjerde ledd.

III

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan fastsette overgangsregler.

B.

I

Stortinget ber regjeringen delta aktivt i felles-europeisk arbeid med å sikre Schengens yttergrenser, og videreføre engasjementet med redningsfartøy i Middelhavet.

II

Stortinget ber regjeringen bidra til å styrke mot-taksapparatet i Hellas med bruk av EØS-midler.

III

Stortinget ber regjeringen bidra til å styrke freds-prosessen i Syria og sørge for en planmessig og mål-rettet bruk av humanitær bistand i Syria og nærområ-dene.

IV

Stortinget ber regjeringen opprettholde god dia-log med Russland for å sikre fortsatt kontroll ved grensen på Storskog.

V

Stortinget ber regjeringen sikre målrettet infor-masjonsarbeid i situasjoner med økte ankomster av asylsøkere fra land hvor et stort flertall får avslag.

VI

Stortinget ber regjeringen styrke informasjonsar-beid og målrettede tiltak i Afghanistan for å forebyg-ge at barn sendes på en farefull ferd gjennom Europa.

VII

Stortinget ber regjeringen utrede hvorvidt kon-tantytelser til enslige mindreårige asylsøkere kan er-

stattes av betalingskort som bare kan benyttes i Norge.

VIII

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til end-ret lov- og regelverk for familiegjennforening hvor gjeldende unntak fra underholdskravet videreføres, og hvor kravet til inntektsnivå i bestemmelsene om underholdskrav tilbakeføres til tidligere nivå.

IX

Stortinget ber regjeringen sikre at det ikke skal henvises til familiegjennforening i flyktningleire.

X

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stor-tinget med ytterligere forslag om tiltak mot tvangsek-teskap etter at saken er utfyllende belyst faglig gjen-nom faktisk dokumentasjon og forskning.

XI

Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendring om seks års krav til arbeid eller utdanning i Norge før familieetablering kan finne sted.

XII

Stortinget ber regjeringen styrke ordninger med assistert retur gjennom IOM.

XIII

Stortinget ber regjeringen styrke arbeidet med realitetsorientering av personer som har fått avslag, herunder oppfølging av Realitetsorienteringsprosjek-tet i UDI.

XIV

Stortinget ber regjeringen styrke UDIs saksbe-handlingskapasitet for å sikre en mer effektiv saksbe-handling.

XV

Stortinget ber regjeringen vurdere hurtigspor for saksbehandling i klare innvilgelsessaker for å frigjøre saksbehandlingskapasitet.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 6. juni 2016

Helge André Njåstad

leder

Ingjerd Schou

ordfører