

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler
Henrik Dahle

Kopi til

Vår dato
30.11.2021

Vår referanse

Deres referanse

Høring - Forslag til endring i utlendingsforskriften (tidspunktet retten til permanent oppholdstillatelse inntreer)

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 6. oktober 2021. Unio er Norges største hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere utdanning. Vi har om lag 380 000 medlemmer fordelt på 13 medlemsforbund i offentlig og privat sektor. Unio takker for muligheten til å få komme med innspill. Vi ønsker å knytte noen overordnede kommentarer til høringsforslaget.

Forskriftshøringen omhandler hvorvidt utlendingsforvaltningen skal legge tidspunktet for når man har *søkt* om permanent oppholdstillatelse eller tidspunktet for når forvaltningen *fatter vedtak* til grunn for om vilkårene er oppfylt. Det hevdes i høringsnotatet at både Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) p.t. legger søkers forhold på søknadstidspunktet til grunn for sine avgjørelser. Dersom departementet vedtar å endre dette til vedtakstidspunktet, er det etter vår mening viktig å sikre at den enkeltes rettsikkerhet ivaretas.

For Unio er det viktig at avgjørelser på utlendingsfeltet fattes på et grunnlag, som er kjent for søkeren og at dermed avgjørelsen er mest mulig forutsigbar for den enkelte. Vilkårene for å få innvilget permanent oppholdsstatus må derfor være kjent for søkerne på søknadstidspunktet, også det at vilkårene skal være oppfylt på vedtakstidspunktet. Et avslag på en søknad om permanent oppholdstillatelse vil oppleves svært tungt for en person som har levd i uvisshet over tid, søkt å innrette seg i et nytt samfunn og samtidig har fluktbakgrunn med alt hva det måtte innebære av vonde opplevelser og traumer. Det er derfor viktig at den enkelte på forhånd kan kalkulere risikoen for et avslag og kan innrette seg allerede før vedtak er fattet.

Vi antar at det er naturlig for søkeren å sørge for at vilkårene for å få permanent oppholdstillatelse er innfridd når man søker. Det er også slik UDI og UNE har forholdt seg jf. departementets høringsnotat. Det betyr antakeligvis også at forventningene om å få innfridd søknadene er høye. Og rent saksbehandlingsmessig har disse reglene antakelig gjort godkjenningprosessen raskere og enklere for begge parter.

Departementet begrunner likevel behovet for å endre reglene i at det er et vanlig forvaltningsrettslig utgangspunkt at rettsreglene på avgjørelsestidspunktet skal legges til grunn for de vedtak som forvaltningen treffer. De endringene som foreslås synes likevel å skulle bli praktisert på en pragmatisk måte. Kravet om å være selvforsørget de siste 12 månedene skal oppfylles ved søknadsinnsending (utl. § 62, første ledd bokstav f). Har man mistet jobben etter dette, skal ikke det ha betydning. Det oppfatter vi som rimelig, all den tid det å bli sagt opp som oftest er noe som ligger utenfor den enkeltes kontroll.

Vilkårene for å bli innvilget permanent oppholdstillatelse er hjemlet i utlendingslovens § 62. De ulike grunnlagene for permanent oppholdstillatelse kan være:

- midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter 3 år (utl. § 62 første ledd)
- midlertidig oppholdstillatelse med behov for beskyttelse (utl. § 28). Opphold gis etter fem år. (utl. § 62 annet ledd) Dette gjelder også familiemedlemmer. (utl. § 62 annet ledd)
- midlertidig oppholdstillatelse på humanitært grunnlag (utl. 38) gis etter fem år (utl. § 62 annet ledd) også til familiemedlemmer

Det knyttes ulike vilkår til disse ulike søknadskategoriene, blant annet i hvor lang tid man kan være utenfor Norges grenser og likevel fylle kravene til henholdsvis tre års botid (derav maks sju måneder utenfor Norges grenser) og fem års botid (med maks ti måneder utenfor Norge). Disse reglene skal fremdeles gjelde ved *søknadstidspunktet* (registreringer i passet). Det legges ikke opp til at politiet eller utenriksstasjonene skal foreta ny kontroll av datoene for reiseoversikten, men søkeren skal levere egenerklæring om at hen fremdeles ikke overstiger grensene for utenlandsopphold på *vedtakstidspunktet*.

I høringsdokumentet diskuteres også situasjoner hvor retten til permanent oppholdstillatelse ikke lenger er til stede på vedtakstidspunktet, men var det da søknaden ble sendt inn. Slike situasjoner kan også ramme ektefeller/samboere f.eks. ved samlivsbrudd. I slike tilfeller skal UDI vurdere om søker oppfyller vilkårene for opphold etter en annen tillatelse. Dersom samlivsbruddet skjer på grunn av mishandling, skal det med hjemmel i utl. § 53 første ledd bokstav b likevel gis oppholdstillatelse for ektefelle/samboer. Botid for tillatelse på nytt grunnlag vil beregnes fra meddelelsen om samlivsbrudd er meddelt UDI. Har man allerede oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer, har man etter søknad rett til fortsatt opphold dersom man har opplevd mishandling.

Unios vurderinger:

Det er mange regler å forholde seg til når man søker om permanent oppholdstillatelse. Det stiller store krav til søkerne om å forstå regelverket de søker på grunnlag av. Det er forståelig at UDI og UNE har lagt søknadstidspunktet til grunn. Det gir forutsigbarhet for søkerne og saksbehandlingen enklere og kanskje også raskere. Dersom man vedtar å endre tidspunktet for når betingelsene for å få permanent oppholdstillatelse skal være oppfylt, synes det å kreve mer arbeid for forvaltningen og muligens mindre forutsigbarhet for søkerne. Som det følger av høringsnotatet vil forslaget kunne medføre noe økt saksbehandlingstid og konsekvensene kan da bli enda lengre ventetid og usikkerhet for mange av de som søker om permanent

oppholdstillatelse. Det er slik vi ser det derfor viktig at dersom de foreslåtte endringene vedtas, må forvaltningen sikre god nok informasjon i forkant av søknadsinnlevering, underveis i prosessen og på vedtakstidspunktet.

Høringsnotatet diskuterer forholdet til Grunnlovens § 97 om tilbakevirkende kraft. Departementet viser til instruks GI-16/2020 punkt 3 om at grunnlovsbestemmelsen ikke er til hinder for at vilkårene endres fra søknadstidspunkt til vedtakstidspunkt for søknader som har kommet inn, men ennå ikke er vedtatt. Det legges her større vekt på å følge alminnelig forvaltningsrettslige regler enn hensynet til den som søker med den begrunnelse at ved eventuelt avslag har grunnlaget for opphold på vedtakstidspunktet likevel falt bort. Det synes rimelig, likevel vil vi understreke behovet for god nok og forståelig informasjon. Lovregler er ikke umiddelbart lett å forstå for personer med norsk som førstespråk, langt mindre for tilflyttede i en språklig opplæringsfase.

Dersom reglene blir endret slik det foreslås i høringsdokumentet, må dette tydelig opplyses om for søkeren, også under saksbehandlingsprosessen. Endringene må gjøres tydelige slik at det ikke er tvil om for den enkelte søker at dette er noe nytt.

Vennlig hilsen
Unio

Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef

Henrik Dahle
fagsjef og advokat