

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 28. mai 2024

Saksnr: 24/2619

Høringsfrist: 1. september 2024

Om utvisning av forelder med barn i Norge for brudd på utlendingsloven, når familielivet ikke kan videreføres i forelderens hjemland mv.

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet og høringsfrist

Høringsnotatet gjelder terskelen for utvisning i en nærmere avgrenset kategori av tilfeller hvor en forelder som har barn i Norge, vurderes utvist for brudd på utlendingsloven. Departementet ga 8. mai i år en instruks til UDI om å myke opp praksis i den aktuelle kategorien av utvisningssaker: [GI-03/2024 Om utvisning av forelder med barn i Norge for brudd på utlendingsloven, når familielivet ikke kan videreføres i forelderens hjemland, og om betydningen av integrering - regjeringen.no](#)

I samsvar med hva som ble signalisert i instruksjonen sendes det nå på høring et forslag til hvordan innholdet i den aktuelle instruksjonen kan innarbeides i utlendingsforskriften.

Høringsfristen settes til 1. september 2024.

2 Bakgrunn

De aktuelle forskriftsendringene er et ledd i oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak nr. 71 (20023-2024), som lyder:

«Stortinget ber regjeringen i løpet av 2024 følge opp Baumann-rapportens forslag, som en samlet arbeidsgruppe stod bak, om at det for enkelte typer utvisningssaker som omfatter utlendinger med barn i Norge som hovedregel skal ilegges krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse, istedenfor utvisning.»

Den aktuelle arbeidsgrupperapporten som det henvises til i Stortingets anmodningsvedtak, finnes her: [Terskelen for utvisning i saker som berører barn - regjeringen.no](#)

3 Ulike tiltak som allerede er gjennomført for å styrke barns rettsikkerhet i saker hvor det vurderes utvisning av barnets forelder

Det er allerede gjennomført en rekke tiltak for å styrke barns rettsikkerhet i saker hvor det vurderes utvisning av en av barnets foreldre.

Også i den underliggende arbeidsgrupperapporten ble det pekt på at det

«allerede har skjedd synlige oppmykninger i senere tid. Utvalget viser blant annet til at det har skjedd en justering av innreiseforbudets lengde i UDI og UNEs praksis. Innreiseforbudet blir ofte satt til to år eller redusert av UNE fra fem til to år, av hensyn til den utvistes barn. Det er også gjennom gjeldende rundskriv, retningslinjer og praksisnotater for forvaltningen i større grad sikret en fast praksis der barnets interesser belyses og hensyntas ved avgjørelsen.»

En rekke nye tiltak har etter dette blitt gjennomført eller er under avsluttende arbeid:

- Det er gitt utvidet rett til fritt rettsråd i saker om utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven, når utlendingen har mindreårige barn i Norge.
- Det er innført en forskriftsregel om at en sak om utvisning skal behandles i nemndmøte dersom den er knyttet til en sak om tilbakekall av statsborgerskap som behandles i nemndmøte. Det er også forskriftsfestet en rett til personlig fremmøte i slike saker.
- Det er gitt instruks til UDI om at det kan fremmes søknad om familiegjenforening inntil seks måneder før innreiseforbudet i et utvisningsvedtak utløper dersom utlendingen har barn i Norge med norsk statsborgerskap, oppholdstillatelse eller oppholdsrett. Formålet er at den faktiske familiesplittelsen i utvisningssaker hvor det er fastsatt tidsbegrenset innreiseforbud, ikke skal bli vesentlig lengre enn hva som faktisk ble forutsatt. UDI har også fått instruks om å prioritere de aktuelle søknadene for behandling innen seks måneder.
- Det er gitt instruks til UDI som innebærer at det skal legges tydelig til grunn at utvisning vil innebære en familiesplittelse dersom det vil være uforholdsmessig å forvente at barnet kan flytte etter den forelderen som blir utvist. Formålet er å sikre en tydeligere forholdsmessighetsvurdering.
- UDI har tatt praktiske grep for å sikre at det gis lik informasjon i forhåndsvarsler om utvisning, uavhengig av om forhåndsvarsel gis av UDI eller politiet, slik arbeidsgruppen foreslo.
- Det har blitt vedtatt en forskriftsbestemmelse om lavere terskel for nemndmøtebehandling av saker om utvisning av en utlending som har barn i Norge, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-042024-ikraftredelse-av-endringer-i-utlendingsforskriften-16-9-regler-om-nemndmotebehandling-i-utvisningssaker-som-berorer-barn/id3040422/> .
- Det har vært på høring et forslag til ny forskriftsbestemmelse om at det i særlige tilfeller skal kunne gis forhåndstilsagn om fremtidig unntak fra underholdskravet for en utlending som har blitt utvist, men som har barn i Norge. Formålet er da å kunne ivareta barnets beste gjennom å unngå unødig usikkerhet om den faktiske muligheten for familiegjenforening etter utløpet av innreiseforbudet.
- Departementet arbeider med å følge opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 70 (2023-2024) som lyder:

«Stortinget ber regjeringen innen 1. juli 2024 fremme et forslag om innføring av fritt rettsråd for flyktninger med barn i Norge, som er foreslått utvist på grunn av brudd på straffeloven.»

4 Innholdet i forslaget

4.1 Generelt

Både det forslaget i arbeidsgrupperapporten som anmodningsvedtak nr. 71 (2023-2024) fra Stortinget bygger på, og de vurderingene som ligger til grunn for instrukspunktene fra departementet til UDI 8. mai i år, fremgår av departementets instruks, GI-03/2024. Departementets drøftinger gjentas i utgangspunktet ikke her i høringsnotatet. Det vises imidlertid til merknadene til de enkelte bestemmelsene i forskriftsforslaget i avsnitt 5 nedenfor.

4.2 Vedrørende forslaget i arbeidsgrupperapporten om situasjoner hvor det er høyt konfliktnivå mellom skilte foreldre mv.

I det punktet fra arbeidsgrupperapporten som Stortingets anmodningsvedtak retter seg mot, er det også et eget punkt som lyder:

«2. For øvrig har det vært eksempel i forvaltningspraksis på saker der barn har skilte foreldre, og der det foreligger et høyt konfliktnivå mellom foreldrene på en slik måte at det kan stilles spørsmål ved om den gjenværende forelder vil komme til å bidra til at barnet skal få opprettholde kontakt med den utviste forelderen. Særlig vil dette kunne ramme små barn.»

Departementet bemerker at det åpenbart kan være svært uheldig, og fremstå sterkt urimelig, å gi styrkede rettigheter til familier som kan vise til et høyt konfliktnivå. Det ville også skape risiko for at personer som utøver vold eller andre krenkelser i nære relasjoner, men som ikke har blitt anmeldt eller straffet, vil få sterkere beskyttelse mot utvisning enn andre.

Det mest nærliggende er etter departementets vurdering å lese rapporten slik at forvaltningen må være særskilt oppmerksom på at forelderen i Norge har en særskilt maktposisjon, og at myndighetene i sin helhetsvurdering av utvisningsspørsmålet, også må være oppmerksom på eventuell risiko for at forelderen i Norge utnytter denne maktposisjonen til fortrengsel for barnets interesse i familieliv med den utenlandske forelderen. Departementet tar derfor sikte på å omtale dette i ikrafttredelsesrundskrivet til forskriftene, men legger ikke opp til å regulere spørsmålet i en egen forskriftsbestemmelse.

5 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til ny § 14-1a

Bestemmelsen svarer til instrukspunkt 1 i GI-03/2024.

Første ledd gjelder tilfeller hvor det «som hovedregel ikke skal treffes vedtak om utvisning». I motsetning til i GI-03/2024 sies det ikke her eksplisitt at det i stedet skal benyttes krav om tilleggstid for permanent oppholdstillatelse som et alternativ. Departementet har vurdert å si dette uttrykkelig i forskriftsteksten, men har sett at dette vil bryte med den tilnærmingen som er valgt i f.eks. § 14-1, og at det heller ikke er noe behov for en slik presisering i forskriftsteksten. Det følger av bestemmelsen i utlendingsloven § 70 annet ledd at det er grunnlag for tilleggstid når det ikke utvises, og departementet vil også tydeliggjøre dette i ikrafttredelsesrundskrivet.

Den nye «hovedregelen» gjelder i tilfeller hvor det er «uoverstigelige hindringer» mot å videreføre familielivet i hjemlandet til den forelderen som vurderes utvist. Begrepet «uoverstigelige hindringer» svarer til det som i EMDs språkbruk regnes som «insurmountable obstacles». I UDIs rundskriv UDI 2010-024, er det i pkt. 11.5.4 lagt til grunn følgende forståelse av begrepet «uoverstigelige hindringer»:

«Som «uoverstigelige hindringer» regnes:

- Det foreligger reell risiko for at barnet kan bli utsatt for forfølgelse ved retur til foreldrenes hjemland. Det skal foretas en individuell og konkret vurdering av hvorvidt barnet er utsatt for forfølgelse. Eksempel på slik forfølgelse er reell risiko for kjønnslemlestelse [...].
- Gjenværende forelder har flyktningstatus i Norge og kan ikke returnere til hjemlandet
- Det er praktiske hindringer av absolutt karakter som hindrer familien i å følge med, for eksempel at det er umulig å få oppholdstillatelse i landet».

Det følger uttrykkelig av forskriftsforslaget at det ikke vil være en forutsetning for unntaket fra utvisning at utlendingen har hatt lovlig opphold i Norge. Noe annet er at utlendingens barn enten må ha oppholdstillatelse, oppholdsrett eller være norsk borger, og utlendingen må ha bodd fast sammen med barnet eller ha utøvd slikt samvær som kan gi grunnlag for familieinnvandring etter § 9-3 annet og tredje ledd. Det er også en forutsetning at utlendingen skal bo fast sammen med barnet. Dette innebærer ikke at det alltid skal utvises i tilfeller hvor forelderen kun skal utøve samvær, men i slike tilfeller er det altså ikke samme presumsjon for at det ikke skal utvises. Da skal det i stedet foretas en åpen forholdsmessighetsvurdering.

I *annet ledd* er det presisert at den samme hovedregelen som i første ledd skal gjelde i tilfeller hvor gjenværende forelder har særkullsbarn i Norge som det utøves slikt samvær med som nevnt i utlenningsforskriften § 9-3 annet og tredje ledd. Bestemmelsen svarer til innholdet i instrukspunkt 2 i GI-03/2024 og til pkt. 9.2.1, underpunkt 1 iv) i den aktuelle arbeidsgrupperapporten. Formålet er å favne de tilfellene hvor det ikke er mulig å videreføre familielivet i utlendingens hjemland, uten at familielivet brytes mellom gjenværende forelder og vedkommendes mindreårige særkullsbarn i Norge.

I *tredje ledd* presiseres enkelte unntak fra hovedregelen i første og annet ledd. Heller ikke her vil unntakene innebære at det alltid er grunnlag for, eller alltid bør treffes vedtak om, utvisning. Det vil bare ikke vil gjelde en slik presumsjon for at det ikke skal reageres med utvisning som etter første og annet ledd.

Den første unntakssituasjonen som nevnes i *bokstav a*, gjelder tilfeller hvor utlendingen uansett ikke vil bli gitt oppholdstillatelse etter lovens rettighets- eller skjønnsbestemmelser, og hvor utvisning anses som et nødvendig tiltak for å holde utlendingen ute av riket. Poenget er at verken GI-03/2024 eller det forskriftsforslaget som omhandles i dette notatet, i seg selv regulerer vilkårene for oppholdstillatelse. Personer som ikke fyller vilkårene for opphold, enten det er etter søknad om asyl eller søknad om familieinnvandring, vil i utgangspunktet fortsatt få avslag og plikt til å reise ut. Eksempel:

- C søker fra hjemlandet om familieinnvandring som ektefelle til norsk borger, D, som han også har barn med, E. C viser til at familien ikke kan leve samlet i Cs hjemland, fordi D, som etnisk norsk kvinne, ikke vil være trygg der.

- Søknaden avslås fordi underholdskravet ikke er oppfylt. (Det forhold at D ikke kan flytte til C i hans hjemland, er ikke i seg selv tilstrekkelig for unntak fra underholdskravet.)
- C reiser likevel til Norge under falsk identitet og oppholder seg her ulovlig sammen med D og E.
- C blir pågrepet og vurderes utvist. Han viser nå igjen til at D, som etnisk norsk kvinne, ikke vil være trygg i hans hjemland, og anfører at han ikke kan utvises, men må gis oppholdstillatelse.
- Dersom C fortsatt skal nektes oppholdstillatelse, må det også være adgang til å utvise ham dersom han ikke reiser ut.

I praksis forekommer det imidlertid tilfeller hvor noen fyller forutsetningene for oppholdstillatelse, men hvor de vurderes utvist som følge av at de har begått alvorlige brudd på utlendingsloven. Situasjonen kan f.eks. være at en utlending i utgangspunktet kunne fått oppholdstillatelse som følge av en familietilknytning med ektefelle og barn som er etablert etter at vedkommende kom til Norge, men at vedkommende har begått så alvorlige brudd på utlendingsloven (f.eks. falske opplysninger eller bruk av falsk ID i forbindelse med en tidligere asylsøknad, eller langvarig ulovlig opphold) at det er grunnlag for utvisning.

Det er særlig i disse tilfellene at forskriften vil innebærer en endring ved at det som hovedregel ikke reageres med et utvisningsvedtak. I så fall kan utlendingen også få oppholdstillatelse.

I praksis vil det ikke alltid være klart om en søknad om familieinnvandring vil bli avslått, ganske enkelt fordi det ikke har vært søkt om eller behandlet noen slik sak. Dette innebærer ikke at det kan «legges til grunn at utlendingen uansett ikke vil bli gitt oppholdstillatelse etter lovens rettighets- eller skjønnsbestemmelser».

At utlendingen *tidligere* har fått avslag på en søknad om familieinnvandring innebærer ikke *i seg selv* at det kan legges til grunn at vedkommende ikke vil bli gitt oppholdstillatelse ved en ny søknad. Dersom det tidligere avslaget f.eks. skjedde langt tilbake i tid eller under vesentlig andre forutsetninger e.l., vil resultatet kunne bli annerledes for en ny søknad. Praksis må derfor vise hvor praktisk det vil bli med unntak fra hovedregelen om «ikke-utvisning» i disse tilfellene.

Det understrekes for øvrig at det kun er i de tilfellene hvor utvisning anses som et «nødvendig tiltak for å holde utlendingen ute av riket» at det fortsatt vil være aktuelt å utvise etter denne unntaksregelen. Dersom utlendingen faktisk reiser ut, uten at det treffes utvisningsvedtak, skal det heller ikke ilegges noe fremtidig innreiseforbud, men legges til rette for at vedkommende kan søke om oppholdstillatelse på nytt dersom vilkårene for tillatelse blir oppfylt.

Unntakstilfellet i bokstav b gjelder tilfeller hvor det er knyttet ekstra skjerpene omstendigheter til overtredelsen av utlendingsloven. I GI-03/2024 har departementet vist til tilfeller med så grove forsøk på misbruk av asylsystemet at det ville kunne virke spesielt nedbrytende for tilliten til hele systemet, dersom departementet skulle fastsette en hovedregel om tilleggstid i stedet for utvisning. Det at utlendingen har operert med falsk identitet, nasjonalitet eller gitt en falsk asylforklaring, vil ikke i seg selv være tilstrekkelig, selv om det etter dagens praksis i utgangspunktet vil ligge innenfor kjernen av det som anses som meget alvorlige brudd på utlendingsloven. Stortingets anmodningsvedtak må forstås slik

at det skal skje en oppmyking gjennom et mildere reaksjonsvalg, også i slike situasjoner.

Som konkret eksempel på situasjoner hvor det likevel foreligger så skjerpene omstendigheter at det etter en konkret vurdering fortsatt kan være grunnlag for utvisning, har departementet i GI-03/2024 vist til en situasjon hvor utlendingen har fremmet søknad om asyl som medlem av en forfulgt minoritetsgruppe, men hvor det så viser seg at vedkommende har operert med falsk identitet og faktisk tilhører den makthavende majoritetsgruppen i det aktuelle landet, og overhodet ikke er utsatt for noen forfølgelsesfare eller andre typer forhold som kan gi grunnlag for oppholdstillatelse.

Et annet eksempel som er trukket fram er en situasjon hvor utlendingen aktivt har holdt seg skjult for myndighetene i Norge for å unngå uttransportering, og så stifter familieliv i riket. Det at noen motsetter seg utsendelse ved å gå i skjul for myndighetene, bidrar ikke bare til å undergrave asylsystemet, men er også svært alvorlig ut i fra sikkerhets- og ordenshensyn. Departementet mener at det i utgangspunktet kan være grunn til å behandle denne typen tilfeller som enda mer alvorlig enn de tilfellene hvor utlendingen motarbeider utsendelse gjennom manglende samarbeid om uttransportering.

Til ny § 14-1b

Den foreslåtte bestemmelsen i ny § 14-1b gjelder relevansen av om en forelder som vurderes utvist, er særlig velintegrert i det norske samfunn. Innholdet i forskriftsforslaget svarer til innholdet i instrukspunkt 4 i GI-03/2024. Som påpekt i avsnitt 5 i instruksjonen innebærer strengt tatt ikke det forhold at en forelder er spesielt godt integrert i det norske samfunn, at utvisning vil være mer eller mindre uforholdsmessig overfor utlendingens barn. Men spørsmålet om hvorvidt det skal benyttes krav om tilleggstid for permanent oppholdstillatelse i stedet for utvisning, er ikke bare et spørsmål om forholdsmessighet, men kan også påvirkes av hensiktsmessighetsvurderinger (knyttet til «kan-skjønnet»). Det er derfor ikke noe prinsipielt til hinder for å se forelderens integrering og hensynet til barnets beste i sammenheng i forbindelse med valget av forvaltningsmessig reaksjon for overtredelse av utlendingsloven.

I forskriften tydeliggjøres det derfor at det i helhetsvurderingen av reaksjonsspørsmålet, vil være *anledning* til også å se hen til den aktuelle forelderens integreringsnivå. Det sentrale utgangspunktet vil være om forelderens har levd i et langvarig familieliv i Norge, og andre momenter vil bl.a. kunne være integrering gjennom langvarig deltakelse i arbeidslivet, utdanning, norskkunnskaper m.m.

6 Forslag til endring i utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) gjøres følgende endringer:

Ny § 14-1a skal lyde:

§ 14-1a Om utvisning for brudd på utlendingsloven når utlendingen har barn i Norge og det er uoverstigelige hindringer mot å videreføre familielivet i utlendingens hjemland

Det skal som hovedregel ikke treffes vedtak om utvisning for overtredelse av utlendingsloven av en forelder med mindreårige barn i Norge, dersom det foreligger uoverstigelige hindringer mot å videreføre familielivet i vedkommendes hjemland. Det er ikke en forutsetning at utlendingen har hatt lovlig opphold i Norge, men det er en forutsetning at

- a) utlendingen har barn i Norge som vedkommende har bodd fast sammen med eller har utøvd samvær med av et visst omfang, jf. utlendingsforskriften § 9-3 annet og tredje ledd, og
- b) at utlendingen skal bo fast sammen med barnet.

Det samme som i første ledd gjelder i tilfeller hvor gjenværende forelder har særkullsbarn i Norge som det utøves slikt samvær med som nevnt i utlendingsforskriften § 9-3 annet og tredje ledd.

Det kan likevel være grunnlag for utvisning blant annet dersom

- a) det legges til grunn at utlendingen uansett ikke vil bli gitt oppholdstillatelse etter lovens rettighets- eller skjønnsbestemmelser, og utvisning anses som et nødvendig tiltak for å holde utlendingen ute av riket,
- b) det er knyttet ekstra skjerpene omstendigheter til overtredelsen av utlendingsloven, for eksempel ved at det foreligger et så grovt forsøk på misbruk av asylsystemet at det kan fremstå som spesielt nedbrytende for tilliten om det ikke reageres med utvisning.

Ny § 14-1b skal lyde:

§ 14-1b Betydningen av forelderens integrering i Norge ved helhetsvurderingen av valg av reaksjonsform

Ved helhetsvurderingen av om det ved overtredelse av utlendingsloven skal stilles krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse i stedet for utvisning, kan det legges vekt på hvor integrert utlendingen er i det norske samfunn gjennom f.eks. langvarig deltakelse i arbeidslivet, utdanning i Norge, norskkunnskaper mv., dersom

- a) utlendingen har barn i Norge som vedkommende har utøvd langvarig familieliv med ved å ha bodd fast sammen med barnet eller ved å ha utøvd samvær av et visst omfang, jf. utlendingsforskriften § 9-3 annet og tredje ledd, og
- b) utlendingen skal bo fast sammen med barnet.