

## Høringsnotat

---

Innvandringsavdelingen

Dato: 22. november 2024

Saksnr: 24/7360

Høringsfrist: 10. januar 2024

### **Forslag til endring i utlendingsloven §§ 83a og 90a – Stønad til tilbakevending (behandling av personopplysninger og fastsettelse av Utlendingsnemnda som klageinstans) og utlendingsforskriften § 17-7a bokstav m**

#### **1 Innledning**

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven, utl.) §§ 83 a og 90 a.

Forslaget går ut på å innføre lovhjemmel i utlendingsloven for behandling av personopplysninger for tildeling av stønad til tilbakevending, slik at Utlendingsdirektoratet kan behandle personopplysninger og blant annet automatisere saksbehandlingen av søknader om tilbakevending til hjemlandet i hht. utlendingsloven. Forslaget er å inkludere adgangen til å gi tilskudd «i forbindelse med tilbakevending» i lovens § 83 a annet ledd. Samtidig foreslår vi å endre § 90 a for å synliggjøre at hovedforankringen for tilbakevendingsordningen ligger i utlendingsloven, og forankre at Utlendingsnemnda er klageinstans for slike vedtak fattet av UDI. Til slutt foreslås å endre utlendingsforskriften § 17-7a om formålet med behandlingen av personopplysninger bokstav m og innlemme tildeling av stønad til tilbakevending som et av formålene.

Tilbakevending er betegnelsen vi bruker når en utlending velger å flytte hjem, selv om hen har gyldig oppholdstillatelse i Norge, opprinnelig innvilget på bakgrunn av flukt. Tilbakevending skiller seg fra retur til hjemlandet som er betegnelsen vi bruker om utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge og som derfor får et returvedtak som innebærer plikt til å forlate Norge.

#### **2 Bakgrunn og gjeldende tilskuddsordning**

En tilskuddsordning for individuell støtte til tilbakevending har eksistert i mange år, under Justis- og beredskapsdepartementets kapittel 490 Utlendingsdirektoratet (UDI) i de årlige statsbudsjettene under programkategori 06.90 *Beskyttelse og innvandring*. Ordningen er én av to tilskuddsordninger til enkeltpersoner på kapittel 490 post 72. Tilskudd til tilbakevending blir forvaltet av UDI, som også behandler og avgjør søknader om tilbakevendingsstøtte fra personer som har en oppholdstillatelse i Norge på bakgrunn av flukt. Behandling av søknad om tilbakevendingsstøtte innebærer behandling av personopplysninger, og nåværende hjemmel er lov om behandling av personopplysninger (Personvernloven).

Tilbakevendingsordningen har de siste 20 årene vært lite brukt, inntil september 2022, da fordrevne fra Ukraina fikk muligheten av UDI til å søke om tilbakevendingsstøtte. Siden september 2022 har UDI mottatt i overkant av 3 700 søknader om støtte til tilbakevendingsstøtte og 2 000 personer har så langt returnert til Ukraina med støtte på 17 500 kroner per person. Bare i 2024 har nærmere 1 500 personer reist til Ukraina med støtte. Saksbehandlingstiden i UDI for tilbakevendings saker er 16 uker.

Det er langt flere søkere enn de som faktisk mottar støtte. Dette skyldes lang saksbehandlingstid fordi saksbehandlingen er manuell og dermed ressurskrevende for UDI. Erfaringen er at dette fører til at mange søkere reiser hjem før de får svar på om de kvalifiserer til støtte. I slike tilfeller avslår UDI søknaden om tilbakevendingsstøtte.

For å effektivisere saksbehandlingen, fikk UDI i tildelingsbrevet for 2024 et oppdrag om å automatisere saksbehandlingen for slike tilskudd. For å ta i bruk automatisert saksbehandling av søknader om tilbakevendingsstøtte har UDI behov for tydeligere lovhjemmel for dette. Det forventes at automatiseringsprosessen vil forkorte saksbehandlingen betraktelig. Det er bakgrunnen for at departementet nå foreslår å innføre hjemmel i utlendingsloven til å automatisere<sup>1</sup> saksbehandlingen av søknader om tilbakevendingsstøtte til hjemlandet.

Departementet sender med dette forslaget på høring. UDI kan ikke automatisere saksbehandlingen av alle søknader om tilbakevendingsstøtte før nødvendig hjemmel er i kraft. Forslaget sendes derfor på offentlig høring med minimumsfristen på 6 uker.

### **3 Internasjonale forpliktelser**

Enhver har rett til å vende tilbake til sitt hjemland, og ethvert land har, etter Menneskerettighetserklæringen (Artikkel 13), plikt til å ta imot egne borgere. Videre understreker FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) at det er en grunnleggende rettighet å kunne returnere til hjemlandet. UNHCR legger vekt på at beslutningen om tilbakevendingsstøtte skal være «*well-informed and fully voluntary*». De legger også til at flyktninger selv er i stand til å evaluere risiko og fatte beslutninger som direkte rammer dem, inkludert retur.

### **4 Departementets vurdering**

Forslaget går ut på at adgangen til å gi tilskudd «i forbindelse med retur» i utlendingsloven § 83 a annet ledd også omfatter tilskudd til tilbakevendingsstøtte, ved at vi føyer til «og tilbakevendingsstøtte» etter retur. Samtidig foreslår Justisdepartementet å endre utlendingsloven § 90 a for å synliggjøre at hovedforankringen for tilbakevendingsordningen ligger i utlendingsloven, og samtidig forankre at Utlendingsnemnda er klageinstans for slike vedtak fattet av UDI.

Utlendingsloven § 83 a gjelder behandling av personopplysninger, og åpner for at UDI kan behandle personopplysninger når det er nødvendig ifb med tildeling av økonomiske ytelser til utlendinger ifb. med søknad om assistert retur. jf. bestemmelsens andre ledd. Utlendingsforskriften (utlf.) § 17-7c regulerer bruk av

---

<sup>1</sup> Automatisering er teknikken å få systemer til å fungere uten, eller med liten grad av, menneskelig medvirkning.

automatiserte avgjørelser, og gir hjemmel til å automatisere tildeling av tilskudd ved bruk av registeropplysninger.

Utlendingsloven § 83 a annet ledd lyder;

*Utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger som nevnt i første ledd når det er nødvendig i forbindelse med tildeling av økonomiske ytelser til utlending som er innkvartert etter § 95, ved utøvelse av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere eller i forbindelse med assistert retur.*

Tildeling av økonomiske ytelser i forbindelse med tilbakevending er ikke nevnt. Ifb med forslaget til § 83 a vurderte departementet om ordlyden i forslagetets første ledd burde endres til å omfatte all myndighetsutøvelse og alle oppgaver som utlendingsmyndighetene er «pålagt», selv der disse oppgavene ikke fremgår av loven. Dette ville medføre at det ikke er behov for en uttrykkelig regulering i annet ledd av myndighetsutøvelse som ikke fremkommer av loven. En slik formulering vil gi større fleksibilitet, ved at all myndighetsutøvelse omfattes, også der myndighetene i fremtiden blir pålagt nye oppgaver som ikke fremgår av loven. Departementet falt likevel ned på å beholde foreslått ordlyd og begrunnet det med at en slik endring ville gi et for svakt rettsgrunnlag for behandlingen, og hensynene til forutsigbarhet og klarhet tilsa at rettsgrunnlaget bør basere seg på myndighetsutøvelse som følger av loven.

Tildeling av stønad til tilbakevending skjer ikke i henhold til utlendingsloven og siden slike avgjørelser heller ikke er nevnt i loven § 83 a annet ledd, mangler det hjemmel i utlendingsloven for å behandle personopplysninger i forbindelse med behandling av søknader om stønad til tilbakevending, inkludert automatisering av tilbakevendingssøknader. Tilbakevending er heller ikke omtalt i utlf. § 17-7a som omfatter en ikke uttømmende liste over aktuelle formål med behandlingen av personopplysninger (ett av formålene i bokstav m. er å behandle saker om retur, herunder assistert retur). Justis- og beredskapsdepartementet ønsker å ha muligheten til å bruke automatiserte avgjørelser for behandling av søknader om stønad til tilbakevending. Dette er bakgrunnen for at vi mener det er nødvendig å endre utlendingsloven § 83 a for at UDI skal kunne behandle personopplysninger også i saker om stønad til tilbakevending, og foreslår å ta inn i utlendingsloven at også denne type myndighetsutøvelse er hjemlet i loven.

Ny § 90 a i utlendingsloven ble vedtatt i 2021, og handler om adgang til å gi tilskudd «i forbindelse med retur». I forarbeidene ble det vist til at utlendingsloven ikke hadde en slik bestemmelse. Assistert retur er en tilskuddsordning hvor midlene disponeres ut fra Stortingets budsjettvedtak, på lik linje med tilbakevendingstilskudd. Begge tilskuddene følger av samme tilskuddspost. Departementets argumentasjon den gang var at flere hensyn taler for at hovedforankringen for ordningen bør ligge i utlendingsloven, og viste bl.a. til at en lovbestemmelse om ordningene for retur støtte vil i større grad synliggjøre helheten på returfeltet. Det ble understreket at det samtidig er et behov for å overlate den nærmere detaljregulering til forskrift. Samme argumenter gjelder for tildeling av tilbakevendingstilskudd, og en tilføyelse i utlendingsloven vil synliggjøre hvordan reglene henger sammen, ved at en varig løsning på asyltilværelsen er tilbakevending til hjemlandet. En tilføyelse i loven vil også være hjemmel for at Utlendingsnemnda er klageinstans for UDIs vedtak om å tildele tilskudd til tilbakevending. Dette er bakgrunnen for forslaget om å endre utlf. § 90 a til også å omfatte tilbakevending.

## 5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vil være fordeler både for UDI og den enkelte søker at søknader og vedtak kan automatiseres, ved at saksbehandlingstiden vesentlig reduseres. Per nå er saksbehandlingen manuell og tar minimum 16 uker. Den lange saksbehandlingstiden innebærer at om lag halvparten av søkerne ikke venter på innvilget tilskudd, men reiser ut av Norge uten stønad, og får da avslag på søknaden. Dette medfører at disse ikke blir registrert som utvandret i Folkeregisteret. Samfunnsøkonomisk er det en stor fordel med kortere saksbehandlingstid for tilbakevendings søknader, idet det er stadig flere ukrainere som søker om slik støtte. Ukrainere med innvilget kollektiv beskyttelse utløser integreringstilskudd når de bosettes i fem år.

Forslaget innebærer en endring som antas å medføre besparelser for stat og kommune i form av kortere saksbehandlingstid og reduserte utgifter til integreringstilskudd til flyktninger som har vært i Norge kortere enn fem år, som reiser hjem med tilbakevendingsstøtte. Videre vil forslaget gi myndighetene bedre oversikt over hvilke utlendinger som bor i landet.

Forslaget innebærer også at Utlendingsnemnda (UNE) blir klageinstans for UDIs vedtak om å avslå tilbakevendingsstøtte. Endringen vi foreslår i utlendingsloven § 90 a gir også hjemmel for at Utlendingsnemnda er klageinstans for UDIs vedtak om å tildele tilskudd til tilbakevending. Dette vil medføre enkelte administrative og økonomiske konsekvenser, men det antas at disse er begrenset. Merutgiftene dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

## 6 Forslag til lov- og forskriftsendringer i utlendingsloven §§ 83 a og 90 a og utlendingsforskriften § 17-7a bokstav m

### 6.1 Utlendingsloven

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) foreslås følgende endringer:

*§ 83 a. Behandling av personopplysninger* annet ledd skal lyde;

Utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger som nevnt i første ledd når det er nødvendig i forbindelse med tildeling av økonomiske ytelser til utlending som er innkvartert etter § 95, ved utøvelse av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere eller i forbindelse med assistert retur *eller tilbakevending*.

*§ 90 a. Tilskudd i forbindelse med retur*

**§ 90 a overskriften skal lyde: Tilskudd i forbindelse med retur og tilbakevending**

Tilskudd kan gis til en utlending i forbindelse med retur *eller tilbakevending*.

Tilskudd kan gis til en utlending i forbindelse med retur *eller tilbakevending*. Kongen kan gi nærmere forskrift om tilskuddsordninger og vilkår for å motta tilskudd mv. Kongen kan også fastsette at klager skal behandles av Utlendingsnemnda eller annet klageorgan.

I saker om tilskudd til retur *og tilbakevending* etter første ledd, kan Kongen gi regler i forskrift som fraviker bestemmelsene i lovens § 78. Kongen kan herunder gi myndighet til nemndas direktør til å avgjøre hvordan de aktuelle sakene skal behandles og avgjøres m.m.

## **6.2 Utlendingsforskriften**

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsforskriften) foreslås følgende endring:

§ 17-7a skal lyde;

*m. tildele stønad til retur eller tilbakevending*