

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Oslo, 2. mars 2008

Deres ref.: 200900122-/MOM

Vår ref.: 08/7381

HØRINGSUTTALELSE – ENDRING I NY UTLENDINGSLOV

Det vises til departementets høringsbrev 19.01.09 i anledning forslag til endringer i den nye utlendingsloven. Vi takker for anledningen til å kommentere forslaget.

Vi vil bemerke at forslaget til en viss grad bærer preg av at man har gått for fort fram i lovarbeidet. Vi viser i denne sammenheng til punkt 6 i høringsforslaget, der ”det vises til det kommende høringsnotat”. All den tid det kommende høringsnotat fremdeles ikke er sendt på høring, og heller ikke antas å ville foreligge med det første, ser vi betenkeligheter med den fremdriftsplan departementet har lagt seg på hva gjelder både lov og forskriftsendringer på utledningsfeltet.

Som også vil framgå av flere enkeltpunkter i denne høringsuttalelse, foreligger det etter vårt syn uklarheter knyttet til de foreliggende forslag til lovtekst. Dette sammenholdt med manglende reelle begrunnelser for flere av forslagene svekker inntrykket av at disse forslagene er tilstrekkelig gjennomarbeidet før utsendelsen.

Våre kommentarer til forslagene følger punktvis under.

Punkt 2 og 3

NOAS har ingen kommentarer til disse endringsforslagene.

4. Politiets vedtakskompetanse

Punktet gjelder endringer i den nye utlendingsloven § 65. Av kommentarene til § 65 i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), side 433, fremgår det at den da foreslåtte bestemmelsen i all hovedsak ”svarer til” gjeldene lov § 6 åttende ledd.

4.1. Sak om fornyelse av oppholdstillatelse

I høringsbrevet foreslås det å innta en presisering i § 65 annet ledd første punktum for å gjøre det uttrykkelig at politiet også skal kunne behandle søknader om *fornyelse* av tillatelser. NOAS støtter forslag som gjør utlendingsloven tydeligere. Vi ser imidlertid at bruken av begrepet *fornyelse* av ”midlertidig oppholdstillatelse” kan virke noe misvisende i denne sammenheng.

I telefonsamtale med departementet sist fredag, er det opplyst at dette er lovens system. Vi kan for vår del ikke se at en slik sontring som det her legges opp, der alle tillatelser som ikke er ”permanent” (tidligere BOS) er ”midlertidig”, er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007).

NOAS legger til grunn at begrepsbruken i dette tilfellet ikke vil innebære noen realitetsendring med hensyn til benevnelsen av eller innholdet av standard ettårige tillatelser. Vi viser til at det i mange tilfeller vil foreligge et (lang)varig beskyttelsesbehov til tross for at en tillatelse i praksis kun utstedes for et år av gangen, og dermed må fornyes inntil permanent tillatelse kan oppnås. Vi bemerker i denne sammenheng at det i mange tilfeller vil kunne gi et misvisende uttrykk for søkers beskyttelsesbehov dersom det gis uttrykk for at tillatelser begrunnet i et reelt beskyttelsesbehov er ”midlertidige”. Dette vil i så fall kunne bidra til å svekke asylsøkeres stilling, hvilket NOAS er i mot.

4.2. Sak om reisebevis

NOAS støtter dette tiltaket, som kan medføre at politiet får økt vedtakskompetanse også i forhold til i dag. Så lenge reglene er klare bør det ikke være rettsikkerhetsmessig betenkelig med delegasjon.

Forslaget til ny lovtekst i § 65 annet ledd annet punktum er etter hva vi kan se ikke i samsvar med det som oppgis i høringsbrevet er formålet, idet muligheten for at politiet skal kunne *avslå* søknad om *fornyelse* av reisebevis ikke er inkludert. Lovteksten er også noe upresis.

Hvis vi har forstått dette riktig, blir derfor vårt forslag til lovtekst som følger:

Kongen kan også fastsette at politiet skal kunne innvilge og avslå *både* førstegangs søknader og søknader om fornyelse av utlendingspass, innvilge førstegangs søknader *om reisebevis samt innvilge og avslå* søknader om fornyelse av reisebevis.

5. Familieinnvandring

5.1 Retten til familiegjenforening med norske barn

I følge høringsbrevet er formålet med endringen å uttrykke det som forutsetningsvis er formålet med § 44, at dette er en bestemmelse for gjenforening med norske barn, ikke deres foreldre.

Slik lovteksten er utformet stiller den imidlertid et krav om at søkeren, som implisitt ikke skal bo med den andre forelderen ikke kan være gift med andre personer heller. Dette ville i så fall være en altfor vidtrekkende konsekvens og som vi heller ikke kan se har noen reell

begrunnelse. Et slikt vilkår vil i mange tilfeller også gjøre bestemmelsen illusorisk. Vi antar derfor at det beror på en inkurie at det ikke følger av lovteksten at det kun er ekteskap med den andre forelderen det her er tale om.

Vi har etter dette følgende forslag til endring i utkastet til § 44 første ledd siste punktum:

Det er et vilkår at søkeren ikke er gift *med* eller skal bo sammen med barnets andre forelder.

6. Høring av barn

NOAS støtter departementets forslag som går ut på å sikre en lovhjemmel for å gjennomføre samtaler med medfølgende barn uten foreldrenes samtykke og/eller uten at foreldrene tillates å være tilstede, dersom barnet selv ønsker en slik samtale.

Et av grunnprinsippene i FNs barnekonvensjon er barnets rett til å bli hørt i saker som angår dem. NOAS anser det som viktig at utlendingsforvaltningen utvikler gode rutiner for høring av barn med sikte på å belyse barnets situasjon og klarlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag. Dagens praksis der høring av barn forutsetter samtykke fra foreldrene samt at en av foreldrene alltid må være tilstede, vil etter vår oppfatning ikke fange opp de tilfeller der barn har et beskyttelsesbehov i forhold til foreldre eller tilfeller der barnet ikke kan snakke fritt i nærvær av sine foreldre om forhold som kan være viktig for asylsaken. Et aktuelt eksempel i den forbindelse er faren for kjønnslemlestelse. I de fleste tilfellene vil et slikt overgrep skje med forelderens samtykke. Av den grunn vil det være hensiktsmessig å kunne gjennomføre samtaler med barn fra aktuelle land uten at foreldrene nødvendigvis må samtykke eller tillates å være tilstede, med mindre barnet selv ønsker dette.

En viktig forutsetning for NOAS' støtte til forslaget er at formålet med høring av barn ikke skal være å kryssjekke foreldrenes forklaringer. Dette vil være i strid med prinsippet om barnets beste. Derfor stiller vi spørsmål ved hva departementet legger opp til når det skriver at eventuelle uoverensstemmelser mellom barnets og foreldrenes forklaringer "må følges opp med grundigere undersøkelser i foreldrenes sak". Formålet med høring av barn må være kun for å belyse barnets situasjon og vurdere om barnet har et selvstendig beskyttelsesbehov - og ikke brukes for også å kunne kontrollere foreldrenes forklaring. Departementets skriver at barnets forklaring *alene* ikke skal benyttes som grunnlag for å avslå familiens asylsøknad. Vi mener det vil være riktig, av hensyn til prinsippet om barnets beste, at departementet klargjør at barns forklaring ikke kan benyttes som grunnlag til å betvile foreldrenes forklaring.

NOAS har i møte med enkelte asylsøkere med (medfølgende) barn fått høre hvordan foreldre av ulike grunner bevisst har løyet for barnet om ulike forhold, vanligvis for å skjerme barnet fra å høre ubehagelige ting. Vi ønsker derfor å påpeke at uoverensstemmelser mellom barnets og foreldres forklaring kan komme av slike årsaker.

Etter vår oppfatning bør ikke eventuelle motsetninger mellom foreldrenes og barnets forklaring gi konsekvenser unntatt i de tilfeller der dette er relevant for barnets

beskyttelsesbehov. Vi mener at høring av barn ikke bør medføre ulemper for barnet, eksempelvis at barnet gjøres til syndebukk eller holdes ansvarlig ved et eventuelt avslag familien måtte få på sin søknad. Det vil være svært uheldig og vil kunne innebære en uforholdsmessig belastning for barnet dersom dets forklaring resulterer – direkte eller indirekte – i et avslag.

7. Departementets adgang til å instruere i sak om overføringsflyktninger

NOAS kan ikke se i hvilke tilfeller en slik bestemmelse kunne være aktuell. Som departementet selv påpeker, vil instruksjonsbestemmelsen i loven § 76 tredje ledd dekke de aller fleste tilfellene hvor det kan være aktuelt å nekte overføring til Norge.

Det fremkommer av departementets høringsbrev, jf. det siterte avsnittet fra Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) at den ordning man ønsker å videreføre baserer seg på ”praksis”. Det fremkommer også at denne praksis er utledet av selve systemet for fastsettelse av kvoter og etter hva vi kan se, ikke har hjemmel i gjeldende utlendingslov.

NOAS mener det ikke er i samsvar med utviklingen innenfor dette feltet at departementet beholder en praksis som *utvider* departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker. Det understrekes at de saker det er tale om etter loven § 35 er av en helt annen karakter enn de som omfattes av den nye loven § 76 tredje ledd, med hensyn til ivaretagelsen av rikets sikkerhet og andre nasjonale interesser. Departementets avgjørelsesmyndighet bør derfor begrenses til å innvilge innreisetillatelse i slike saker, slik den allerede vedtatte § 35 annet ledd gir hjemmel til.

Vi støtter således ikke forslaget til endring av departementets instruksjonsmyndighet.

8. Unntak fra kravet om oppholdstillatelse

Vi har ingen kommentarer til endringen i § 5 dersom dette bidrar til økt tilgjengelighet til lovens regler.

NOAS bemerker at begrunnelse for å fjerne forskriftsbestemmelsene om *muligheten* for å gjøre unntak fra loven §§ 23 og 24 oppfattes som pussig. Vi kan forstå behovet for forenkling, men er redd for at dette kan få andre konsekvenser enn tiltenkt.

Det bemerkes at det ikke skapes noen berettiget forventning om konkrete unntak som følge av at en lovbestemmelse i seg selv gir hjemmel for dette. Den lovgivningsteknikk som er valgt i §§ 23 og 24 er dessuten relativt vanlig, også i den nye utlendingsloven. Det vises til at tilsvarende unntakshjemler finnes blant annet i lovens §§ 9 femte ledd, § 58 tredje ledd og 60 fjerde ledd. På den annen side må ikke det at man fjerner de aktuelle lovbestemmelsene medføre at det derved tapes av syne at man på enkelte områder *burde* gjøre unntak dersom dette er hensiktsmessig og rimelig. Den foreslåtte endring fremstår etter dette som noe tilfeldig/vilkårlig. For øvrig har vi ingen kommentar.

9. Presisering av hjemmel for å fastsette begrensninger i oppholdstillatelse når det er tvil om utlednings identitet

NOAS er kritisk til dette forslaget og kan ikke støtte det i den nåværende formen.

Høringsbrevet drøfter ikke konsekvensene av lovendringen, og begrunnelsen for innføringen av bestemmelsen fremgår ikke av høringsbrevet. Vår argumentasjon er derfor basert på utviklingen i regelverket og erfaringene hittil.

I dagens regelverk er bestemmelsen om muligheter for å gi en begrenset tillatelse tatt inn i utlendingsforskriften § 21 sjuende ledd. Utgangspunktet er midlertidig behov for oppholdstillatelse eller andre særlige grunner. Begrensningene i forhold til bosettingstillatelse og familiegjenforening er angitt i samme bestemmelse.

Lovutvalget har tatt begrensningene inn i lovforslaget, med samme utgangspunkt som den gjeldende forskriften. Muligheten for at tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse er tatt med i bestemmelsen, men ikke begrensningene i forhold til familiegjenforening. For øvrig bemerker lovutvalget:

Etter utvalgets vurdering er det rimelig at man også i forhold til den rimelighetsbestemmelsen utvalget har foreslått i lovutkastet § 47, presiserer en adgang til å fastsette begrensninger på tilsvarende måte. Det er grunn til å tro at den i praksis mest sentrale grunnen for å fastsette begrensninger vil være at utlendingens behov for opphold er av klart midlertidig karakter.” (NOU 2004:20, s. 269, annen spalte)

I Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) er forslaget fra lovutvalget utdypet videre ved at identitetstvilen er tatt med som grunnlag for begrenset tillatelse. Dette er drøftet forholdsvis grundig under pkt. 3.6.4, ss. 51 – 53. Det understrekes to ganger at det ville være uheldig å etablere en omfattende praksis med å innvilge begrensede tillatelser.

Som kjent innførte Utlendingsnemnda høsten 2007 en ny praksis angående personer som får oppholdstillatelse etter klage, men som ikke har bekreftet sin identitet. Praksisen går ut på at disse personene ikke får bosettingstillatelse, men må fornye tillatelsen hvert år og kan heller ikke få familiegjenforening. Praksisen medfører videre omfattende konsekvenser der UNE overlater løsningen til andre instanser. En konsekvens er at disse personene ikke får utlendingspass og de og deres familiemedlemmer dermed er avskåret fra å reise til utlandet. Andre konsekvenser er at bosetting i en kommune bare unntaksvis er aktuell og at disse personene ikke har mulighet til å delta i introduksjonskurs. I denne sammenheng vil NOAS påpeke at det er grunn til bekymring når konsekvensene rammer hardt også familiemedlemmer som ikke på noen måte selv har medvirket til problemer med ubekreftet identitet, først og fremst barna.

NOAS har tidligere tatt opp med departementet hvilke vanskeligheter begrensede tillatelser medfører for personer dette gjelder. Det kan virke som om forvaltningen som ikke har nærhet

til menneskene regelverket gjelder, ikke kan se hvor alvorlige konsekvensene av disse begrensningene er. Det kan ikke være tvil om at praksisen som UNE har etablert og som foreslås hjemlet i loven, er sterkt integreringshemmende. Det kan også være spørsmål om forholdet til menneskerettsloven av 21.5.1999, blant annet i forhold til EMK art. 8.

Det ser ut til at det har skjedd en utvikling etter at lovutvalget la frem sin utredning og anbefalinger i forhold til bestemmelsen om begrensninger. Det har vært stadig sterkere fokus på å få asylsøkere til å legge frem identitetsdokumenter, da helst pass. NOAS er selvsagt helt enig i at det er viktig å kjenne til asylsøkernes identitet, men slik som forslagene nå legges opp, kommer asylsøkere i en posisjon hvor de ikke vet hva de skal forholde seg til. I praksis har NOAS sett at det i hovedsak forventes at vedkommende legger frem et reisedokument, og dette tyder på at motivet heller er å få asylsøkere til å legge frem dokumenter som gjør det lettere å sende dem ut av landet enn å bare få avklart søkerens identitet. Det er ikke sagt noe konkret om hvilke andre id-dokumenter som kan godtas og hva som anses som tilstrekkelig bevis på at søkeren har forsøkt å skaffe dokumenter uten å lykkes. NOAS har videre sett eksempler på at søkeren har forsøkt å skaffe bekreftelser på sin identitet på ulike måter, men disse er blitt avfeid av utlendingsmyndigheter som utilstrekkelige bevis. Asylsøkeren har svært få muligheter til å nå fram, hvis regelverket på ingen måte regulerer kravene for dokumentasjon ved bekreftelsen av identitet. I den verste situasjonen kan dokumentene avvises ved å anføre at i søkerens hjemland kan alle typer dokumenter kjøpes. I et slikt tilfelle har søkeren ingen muligheter til å bekrefte sin identitet.

På bakgrunn av dette ville det være viktig at bestemmelsen også skulle inneholde regler for hvilke identitetsdokumenter som aksepteres. I tillegg mener NOAS at det bør fremgå av regelverket hvor mange ganger en begrenset tillatelse skal gis. Vi har forståelse for at slike bestemmelser ikke innføres i loven, og foreslår derfor at det siste leddet i § 38 skal lyde:

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift, herunder om kravet til dokumentasjon av identitet og varigheten av begrensninger i tillatelsen.

10. Presisering i bestemmelsen om bortfall av permanent oppholdstillatelse

NOAS viser til sitt høringsbrev 08.10.08 i anledning samme tema etter gjeldende utlendingslov og – forskrift og gjentar at vi støtter forslag som gir regelverket økt forutberegnelighet.

Vi er også positive til at presiseringer relatert til bestemmelser av svært inngripende art, slik bortfall av en permanent tillatelse vil være, i størst mulig grad følger direkte av loven. Hva som ligger i ordet sammenhengende, eller rettere sagt, unntak fra den naturlige forståelsen av dette, er av en slik karakter. Vi har derfor ingen innvendinger mot forslaget.

Vi ser imidlertid at forslaget til ny lovtekst i § 62 femte ledd andre punktum benytter *en annen terminologi* enn det foreliggende utkast til § 11-8 første ledd i den nye utlendingsforskriften. I det sistnevnte tilfellet tales det om at det anses som

sammenhengende opphold selv om utlendingen har hatt et eller flere opphold ”av kortere varighet” i riket. I utkastet til lovens § 62 femte ledd tales det derimot om ett eller flere opphold av ”en viss varighet” i riket. Vi kan imidlertid ikke se at det er oppgitt noen begrunnelse for denne forskjellen og hva som eventuelt skulle ligge i dette. Vi antar derfor at dette beror på en inkurie og vår støtte til forslaget er betinget av en endring på dette felt.

11. Presisering av adgangen til å utvise på grunn av uriktige og villedende opplysninger

Vi vil understreke at NOAS prinsipielt støtter alle målrettede tiltak som er egnet til å forebygge misbruk av asylinstituttet av personer uten behov for beskyttelse. Målsettingen om å ivareta asylinstituttet og dets integritet tilsier at forhold som kan bidra til å undergrave det bør forebygges. En forutsetning må imidlertid alltid være at tiltakene er treffsikre og gjennomføres på en måte som ikke fremstår som urimelige eller som setter asylsøkerens rettssikkerhet i fare.

Med vennlig hilsen
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**

Morten Tjessem
generalsekretær