

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 200900911-/KEAB
Vår ref: 09/40-2/SDM
Dato: 30.04.2009

Høringsvar: ny utlendingsforskrift

1. Generelle kommentarer

Kontaktutvalget viser til pågående høring vedrørende forskriftsverket til ny utlendingslov som skal tre i kraft fra 1.1.2010. Med dette konstaterer KIM at prosessen med å revidere utlendingsloven nærmer seg slutfasen – en prosess som startet for KIM i 2000 med vår anmodning til departementet om en helhetlig gjennomgang av lov- og forskriftsverket. KIM ser at underveis har noen av våre anbefalinger og innvendinger til lovutkastet fått gjennomslag, noen ikke.

Kontaktutvalgets ønske om lovrevisjonen var begrunnet i vår oppfatning om at tolkning og praktisering av utlendingsloven må sees i sammenheng med ønsket om utvikling av det mangfoldige samfunn. Kontaktutvalget har derfor under hele prosessen forsøkt å sette særlig fokus på hvordan praktiseringen av lovverket påvirker de grupper som allerede bor i Norge. Etter hvert som grupper av innvandrere og flyktninger blir fastboende og blir å betrakte som en permanent del av Norges befolkning, er det viktig at utlendingslovgivningen ikke er til hinder for herboende innvandreres mulighet til å leve et normalt liv som en fungerende del av samfunnet.

Under hele prosessen har KIM også påpekt at § 13 i Lovutvalgets mandat - som gjaldt vurdering av forholdet mellom utlendingsloven og integreringspolitikken og lovens forankring i ikke-diskrimineringsprinsippet – har kommet i skyggen av andre hensyn. En større vektlegging av lovens innvirkning på integrering og ikke diskriminering vil etter KIMs syn har gitt bedre resultat på en rekke områder.

Prosesen med revisjonen vil ha vart 10 år når loven trer i kraft. Kontaktutvalget er langt fra overbevist at det nye lov- og forskriftsverket i sin helhet vil fungere bedre enn det gamle i forhold til herboende minoritetsbefolkningen – men på noen områder kan det synes å være bedre enn det gamle.

Det endelige forskriftsverket vil være et dokument på ca 100 sider av juridiske formuleringer som i all hovedsak videreføre eksisterende praksis. Kontaktutvalget innser at det ikke er mulig for oss å fange opp og kommentere alle bestemmelser som vil påvirke herboende innvandrerbefolkningens hverdag – i denne høringen tar vi hovedsak opp de deler av lov og forskriftsverket vi tidligere har uttalt oss om i forbindelse med selve lovforslaget, og i de mange forslag til endringer i det gamle lov- og forskriftsverk som har kommet siden 2004/05.

KIM er et regjeringsoppnevnt rådgivende utvalg bestående av leder og 34 medlemmer fra innvandrersorganisasjoner, forvaltningen og politiske partier. Kontaktutvalgets 17 innvandrerepresentanter utgjør Innvandrersforumet. Når Kontaktutvalget avgir høringsuttalelser, er det Innvandrersforumet som uttaler seg. Representanter for forvaltningen og politiske partier i Kontaktutvalget deltar i diskusjonen i høringssaker men ikke i realitetsbehandling av høringssvaret

2. Kommentarer til enkelte bestemmelser

Kapittel 3 Visum

§ 3-6 Bankgaranti som betingelse for visum og § 3-7 Forfall av garanti

KIM har tidligere stilt seg positivt til innføring av en garantiordning for besøkende fra visumpliktige land. Behovet oppsto fordi innstramminger i politikken i forhold til enkelte land vanskeliggjorde besøk.

Et problem med denne ordningen er at herboende garantist kan risikere å tape garantibeløpet dersom hovedpersonen ikke overholder vilkårene for visumet *selv om garantisten ikke har noen skyld i dette*. Ordlyden i § 3-7 2. og 3. ledd gir en sikkerhetsventil for både hovedpersonen og garantisten dersom årsaken til at vilkårene for visumet ikke overholdes er forhold som hovedpersonen ikke kan lastes for, og en sikkerhetsventil for begge ut fra ”sterke rimelighetsgrunner.”

KIM mener at ”sterke rimelighetsgrunner” må gjelde i en situasjonen der garantisten har blitt lurt inn i situasjonen av hovedpersonen, ved for eksempel at han/hun reiser fra Norge men oppholder seg ulovlig i et annet Schengen land.

§ 3-9 Varighet og innhold av Schengenvisum

I forbindelse med tidligere høring om flerreisevisum uttalte KIM følgende om bestemmelsen som nå foreslås i forskriftenes § 3-9 3. ledd:

”KIM stiller seg positiv til departementets forslag om å innføre en generell hjemmel som gir mulighet for å innvilge flerreisevisum med gyldighetsperiode på inntil fem år for bestemte kategorier av personer.

KIM mener at én av personkategoriene som bør prioriteres for slike flerreisevisum, vil være nære familiemedlemmer til herboende personer med innvandrerbakgrunn.”

KIM mener fortsatt at når departementet fastsetter personkategoriene som denne bestemmelse skal anvendes for, bør nærmeste familiemedlemmer til norske borgere og herboende utlendinger inngå.

Vår begrunnelse for dette standpunkt er at vi i dag har en situasjon der svært mange familier er transnasjonale, med familieled i flere land. I disse familier er det helt naturlig at familiemedlemmer ønsker å besøke hverandre like ofte som i andre familier. Dagens ordning skiller sterkt mellom familieled i visumsfrie og visumpliktige land. KIM mener at en ordning med flerreisevisum vil være et godt alternativ for nærmeste familiemedlemmer fra visumpliktige land som ønsker hyppig besøkskontakt med familieled i Norge, og som overholder alle vilkår for visum. I mange familier vil dette være et bedre alternativ enn turistvisum eller 9 måneders besøksvisum.

Kapittel 8 Oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn mv.

Ny § 8-2 Krav til individuell vurdering mv. etter lovens § 38

KIM minner om at i høringen ved årsskiftet fremmet vi sterke innvendinger mot departementets forslag til ny § 8-2 som innebar at enslig mindreårig asylsøker som har fylt 16 år og ikke fyller vilkår for beskyttelse kan gis midlertidig opphold inntil fylt 18 år.

Kapittel 9 Familieinnvandring

§ 9-1 Dokumentasjon for at tidligere ekteskap er oppløst ved søknad om oppholdstillatelse for ny ektefelle eller samboer

KIM var en av høringsinstansene som argumentert i mot departementets forslag i 2003. Vi mente at kravet vil stå til hinder for personer fra en rekke land som ikke tillater skilsmisse, og vil også skape problemer for muslimske kvinner fra land der det er særlig vanskelig for kvinner å få skilsmisse.

KIM ser at den endrede formulering som fremmes i denne høringen er noe bedre enn den som ble foreslått i 2003. Blant annet vil unntaksbestemmelsene hindre at uskyldige grupper rammes. KIM er imidlertid langt fra overbevist at bestemmelsen er god nok til både å hindre bigami og å sikre samtidig at herboende personer ikke påføres unødige problemer.

§ 9-2 Oppholdstillatelse for samboere

I forbindelse med tidligere høring om flerreisevisum uttalte KIM følgende om bestemmelsen som nå foreslås i forskriftenes § 9-2

”Lovutvalget påpeker at allerede under gjeldende regelverk har det vist seg vanskelig for søkere fra enkelte land å dokumentere at de er ektefeller. Dette problemet vil bli enda større når det gjelder å dokumentere at partene har levd i et etablert samliv og at samlivet har vært av en viss varighet - særlig dersom paret har hatt et samliv utenfor ekteskap i et land der dette er ulovlig.

I særlig grad vil dokumentasjonsproblematikken være vanskelig dersom paret har levd i homofilt samliv i et land der dette er ulovlig. Det er ikke ukjent at homofile partnerskapsforhold i mange land må leves i det skjulte.”

I departementets arbeid videre med både loven og forskriftene er ikke denne problemstillingen nevnt med et ord.

Ut fra norsk lovgivning står heterofilt og homofilt samliv og ekteskap likestilt. KIM forutsetter at UDIs håndtering av dette spørsmålet ivaretar dette.

§ 9-4 Korttidsopphold for å besøke barn i riket. Utgangspunktet for beregning av tidsfristen ved søknad etter innreise, beregning av karantenetid

Vi viser til våre kommentarer til § 3-9 om mulighet for flerreisevisum for nærmeste familiemedlemmer. Det forekommer allerede i dag mye familiebesøk mellom herboende familier og deres nærmeste familiemedlemmer i utlandet. I det overveldende flertall av disse besøkstilfeller, forekommer det ingen brudd eller forsøk på brudd på visumbestemmelsene.

KIM er av den oppfatning at det bør finnes flere alternativer enn turistvisum og tillatelse etter lovens § 47.

§ 9-5 Oppholdstillatelse for å inngå ekteskap

KIM merker seg at våre synspunkter vedrørende lovens § 48 ble tatt til følge av departementet under arbeidet med proposisjonen, slik at en forlovede har mulighet til å arbeide under oppholdet.

KIM viser for øvrig til våre kommentarer på § 9-2 om homofilt samliv. Og forutsetter at UDIs behandling av ”forlovelsesvisumet” blir den samme uavhengig av om partene er av samme eller forskjellige kjønn.

Kapittel 10 Allmenne regler

§ 10-3 Krav til intervju av referansepersonen i Norge

I høringsrunden om ny utlendingslov i 2005, uttalte KIM følgende om forslaget til intervjuordningen:

”Når det gjelder intervjubestemmelsen som foreslåes i [§ 56 4. ledd], har ikke KIM innvendinger mot forslaget, selv om vi tror at få tilfelle av tvangsekteskap vil fanges opp på denne måten. KIM understreker imidlertid at intervjubestemmelsen ikke må gjennomføres som tiltak overfor referansepersoner med bestemt etnisk opprinnelse, men overfor alle, uavhengig av religion, kjønn, nasjonalitet eller etnisk bakgrunn.”

Begrunnelsen for dette standpunkt var, etter KIMs oppfatning, den voksende følelse av diskriminering og mistenkeliggjøring blant unge muslimer. Ved innføring av regelsett med intensjonen av å forebygge tvangsekteskap i bestemte befolkningsgrupper, sto man både i fare for å bryte med ikke diskrimineringsprinsippet, og å ramme en langt større gruppe som gifter seg frivillig.

KIM noterte at den politiske intensjon bak forslaget først og fremst var å gi et signal til de det gjelder. KIM så det urimelige i at bare referansepersoner med bestemt etnisk bakgrunn ble underlagt bestemmelsen.

Departementets forslag til § 10-3 2. ledd heter ” *Utlendingsdirektoratet kan gjøre unntak fra kravet til intervju av referansepersonen i Norge når særlige grunner tilsier det.*” KIM vil på det sterkeste advare imot at denne formulering blir brukt til å sortere ut søkere og referansepersoner på grunnlag av religion, kjønn, nasjonalitet eller etnisk bakgrunn.

§ 10-8 Særregler om kravet til framtidig inntekt i sak om familieinnvandring etter lovens kapittel og § 10-9 Særskilt krav til tidligere inntekt for familieinnvandring etter lovens kapittel 6.

KIM har ikke avgitt høringssvar når disse bestemmelser var ute til høring ved årsskiftet. I forbindelse med behandling av lovforslaget, understreket KIM to forhold knyttet til underholdskravet:

- at inntekten til både søkeren og referansepersonen må kunne regnes inn i underholdsgrunnlaget dersom søkeren har lovlig arbeid, og
- at alle som fyller vilkår for beskyttelse skal unntas fra kravet

KIM ser med tilfredshet på at begge disse hensyn fanges opp i § 10-8 og 10-9

Kapittel 11 Permanent oppholdstillatelse

§ 11-8 Bortfall av permanent oppholdstillatelse

Departementet hadde beregningsregelen (jf. § 11-8 2. ledd) i denne bestemmelsen ute til høring høsten 2008. I KIMs høringssvar bemerket KIM følgende:

... herboende utlendinger opplever ofte å få problemer med bosettingstillatelsen fordi de i en periode føler seg tvunget til hyppige reiser inn og ut av landet på grunn av vanskelige familieforhold i utlandet (for eksempel eldre familiemedlemmer med langvarig sykdom eller lignende) uten at dette egentlig betyr at de har tenkt å bo i begge land. Når tillatelsen først har falt bort, skal det en lang og byråkratisk prosess til for å gjenopprette oppholdet. Etter KIMs vurdering er det like ønskelig å myke opp regelverket for når to-års regelen ikke skal føre til bortfall av bosettingstillatelse, som å flikke på selve beregningsregelen.

KIM er fortsatt enig med departementet at nåværende beregningsregelen i § 49, annet ledd, er unødvendig streng, men ser ikke uten videre at den nye beregningsregel kommer til å bli mindre streng i praksis.

Uten en nærmere utdyping eller dokumentasjon fra departementets side, kan KIM heller ikke se at utlendinger med bosettingstillatelse som i perioder bor like mye eller mer i utlandet enn i Norge, utgjør et stort problem. KIM understreker at konsekvenser av at bosettingstillatelsen bortfaller utgjør et stort problem for enkeltpersoner, selv om de har oppholdt seg i utlandet av rimlige grunner. I mange tilfelle (for eksempel ved langvarig sykdom i familien) vil personen det gjelder ikke vite hvor lenge situasjonen kommer til å vare.

KIM ber derfor Departementet om å innarbeide et nytt 4. ledd i bestemmelse, eller nytt punktum i 3. ledd som fastslår at det kan gjøres unntak fra regelen om bortfall når rimelighetsgrunner taler for det.

Kapittel 14 Utvisning

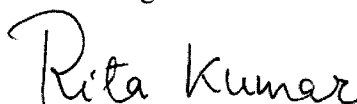
Vern mot utvisning for personer som har ankommet Norge i ung alder

I forbindelse med høringsrunden om lovforslaget mente KIM at loven bør ha en synelig bestemmelse om vern mot utvisning for personer som har kommet til Norge i ung alder og har permanent opphold her, tilsvarende vernet for utenlandske borgere født i riket i lovens § 69. Den svenske loven har en slik bestemmelse for personer som har ankommet riket før fylt 15 år. Ingen slik bestemmelse ble tatt inn i den norske loven.

Etter Kontaktutvalgets mening er hensikten med utvisning at det norske samfunn kvitter seg med kriminelle personer som ikke hører hjemme her. Dersom det norske samfunnet på alvor mener at mangfold er positivt og at personer med innvandrerbakgrunn skal inkluderes i samfunnets fellesskap, vil den riktige lovbestemmelsen være å gi vern mot utvisning for utlendinger som har kommet til Norge under en viss aldersgrense, og har bodd her siden.

KIM mener at det er derfor viktig å verne denne gruppen, i og med personen det gjelder har vokst opp i det norske samfunn, er en del av fellesskapet og er samfunnets ansvar. KIM mener at vernet kan begrunnes i lovens § 70 Krav til forholdsmessighet, og foreslår at departementet tar inn en ny paragraf i forskriftens kapittel 14 (vi vil foreslå plassering som § 14-1) som presiserer at personer som har ankommet Norge før fylt 15 år og som har oppholdt seg i riket siden, ikke kan utvises.

Med vennlig hilsen



Rita Kumar
Utvalgsleder



Saksansvarlig:
Steven Meglitsch
Seniorrådgiver