

Justis- og Beredskapsdepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep.  
0030 Oslo

Deres ref. 14/7056-GBO

Oslo, 13.05.2015

**HØRINGSUTTALELSE - ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN – HEVET  
BOTIDSKRAV FOR PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE MV. – ENDRINGER I STATSBORGERSKAPSLOVEN**

Vi viser til departementets høringsbrev av 27.03.2015. Antirasistisk Senter takker for at vi får anledning til å gi våre kommentarer til den foreslåtte forskriftsendringen.

Det er vanskelig å se nødvendigheten av en slik endring, da dagens botidskrav for å få permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap allerede er problematisk. Antirasistisk Senter støtter ikke forslaget om ytterligere hevet botidskrav.

I det følgende vil vi ta for oss endringene som foreslås punktvis:

**1 Heving av botidskrav for permanent oppholdstillatelse**

Departementet foreslår endringer i utlendingslovens paragrafer om Kollektiv beskyttelse § 34 og permanent opphold § 62 samt utlendingsforskriftens bestemmelser i § 6-19, § 6-20, § 11-1, § 11-2, § 11-4 og § 11-5.

**Antirasistisk Senter støtter ikke forslagene.**

Antirasistisk Senter er i utgangspunktet kritiske til dagens lovverk der tre år er regelen, men støtter NOAS' innspill til dette punktet. De viser til flertallet i utvalget for ny utlendingslov, som anbefalte å videreføre krav om tre års botid med følgende begrunnelse.

«Utvalgets flertall har særlig lagt vekt på følgende:

- *Den som etablerer et reelt samliv i riket med en som er bosatt her, bør kunne oppnå trygghet omkring sin egen oppholdsstatus etter tre års botid. Dette hensynet må tillegges større vekt enn hensynet til å motvirke proforma-tilfeller. Flertallet viser også til at det er foreslått andre tiltak for å motvirke omgåelsestilfellene.*

- *Selv om permanent oppholdstillatelse gir utvidet vern mot utvisning, vil utvisningsbestemmelsen stort sett alltid gi mulighet til å utvise utlendinger som har begått alvorlig kriminalitet også når de har permanent oppholdstillatelse.*
- *I mangel av tungtveiende grunner for å endre gjeldende botidskrav, er det uheldig i seg selv å gjennomføre en innstramning som vil kunne oppleves som et negativt signal i forhold til innvandringen.»*

Videre vises det til departementets vurdering den gang, som konkluderte med følgende:

*«Departementet støtter videre forslaget fra utvalgets flertall om å videreføre kravet om tre år års botid. Departementet ser ingen tungtveiende grunner for å heve botidskravet til fem år. Selv om departementet er enig med utvalgets mindretall i at det er langt mer utbredt enn tidligere at mennesker er bosatt midlertidig i et fremmed land over kortere eller lengre tid, ser ikke departementet at dette tilsier en heving av botidskravet. I stedet må myndighetene ta dette i betraktning når det skal defineres hvilke tillatelser som skal danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse»*

Antirasistisk Senter støtter hovedhensikten i departementets uttalelser den gang, om at kravet til botid ikke skal heves til fem år.

Antirasistisk Senter viser til NOAS' uttalelse:

*“Departementet begrunner forslaget med at tre års botid gir en begrenset tilknytning til riket og at innvandringsregulerende hensyn må veie tyngre. Det bemerkes her at for personer som har fått opphold etter lovens § 38 etter en asylsøknad, vil botiden i Norge ofte være atskillig lengre enn tre år.”*

Dette vil i stor grad ha betydning for barnefamilier som har fått tillatelser etter forskriftens § 8-5. Familier med barn vil oftest ha minimum 4,5 års botid før innvilgelse, og dette vil således, dersom hevingen av botidskravet økes, i realiteten innebære et krav om nærmere ti års botid. Med tanke på bakgrunnen for slike tillatelser vil en ytterligere økning av botid være svært urimelig ovenfor denne gruppen.

## **2 Særskilt om personer gitt tillatelse etter utlendingslovens § 28 første ledd, bokstav a eller b – flyktninger**

Tilleggsavtalen til asylavtalen mellom regjeringspartiene og Venstre og KrF vil slik den foreligger innebære en ny vurdering av hvorvidt grunnlaget for beskyttelse fortsatt eksisterer, før midlertidig og permanent opphold skal gis. Det vil også ha betydning for saker der vedkommende har reist til hjemlandet en har fått beskyttelse fra, som kan resultere i tilbakekallssak.

### *Konsekvenser for integreringsprosessen*

En heving av botidskravet fra tre til fem år vil innebære at flyktninger som har fått innvilget beskyttelse vil måtte leve i uvisshet enda lenger. Den psykiske belastningen dette vil medføre for mange, kommer i tillegg til de negative konsekvensene dette kan ha på den enkeltes integreringsprosess.

Antirasistisk Senter er sterkt bekymret for at en heving til fem års botidskrav vil kunne medføre lavere motivasjon til å lære seg norsk språk, eller til å komme seg inn på arbeidsmarkedet eller boligmarkedet, fordi det vil eksistere en reell usikkerhet om hvor lenge vedkommende vil komme til å oppholde seg i landet. Dette kan dessuten ha en negativ effekt overfor arbeidsgivere, som det ikke er usannsynlig vil gjøre en vurdering av den risikoen det da vil medføre å ansette en person i denne situasjonen. Dette kan tenkelig også få konsekvenser eksempelvis for muligheten til å oppta lån. I sum risikerer man å svekke integreringsarbeidet betraktelig.

Den totale, negative belastningen på den enkeltes integreringsprosess vil dermed kunne påvirkes sterkt av denne foreslåtte lovendringen. Antirasistisk Senter er meget skeptiske til at flyktninger og personer med humanitære tillatelser vil påføres ytterligere usikkerhet.

### *Belastning for forvaltningen*

Gjennomføringen av de foreslåtte endringene vil ikke bare påvirke menneskene i systemet, men også systemet som sådan. Det følger av avtalen mellom regjeringspartiene og støttepartiene at ekstra midler vil bevilges UDI til dette formålet. Antirasistisk Senter stiller spørsmål ved om departementet har vurdert grundig nok hvilken ekstra belastning dette vil innebære for et allerede overbelastet område av forvaltningen.

Utlendingsforvaltningen er allerede utsatt for økonomiske kutt. I en slik situasjon framstår det ikke som en god idé å gjennomføre ytterligere byråkratisering. De foreslåtte endringene vil medføre et behov for store ekstrabevilgninger til utlendingsforvaltningen, for å foreta nye beskyttelsesvurderinger i et stort antall saker. Slike vurderinger vil være svært ressurs- og tidkrevende. Vi vet dessuten at disse vedtakene mest sannsynlig vil påklages, og vil innebære en klageomgang, som dermed fordobler ressursbruken.

Antirasistisk Senter er negative til at økte overføringer til utlendingsforvaltningen skal brukes til denne type vurderinger, og dermed gå på bekostning av overføringer som allerede er sårt trengt i dagens situasjon. Antirasistisk Senter vil i likhet med NOAS anmode om at departementet klargjør hvem som vil utføre disse vurderingene.

### *Flyktningers særskilte behov for trygghet i sitt videre liv*

En ny rutinemessig vurdering av beskyttelsesbehovet med sikte på tilbakekall/opphør av flyktningstatus dersom det opprinnelige grunnlaget har bortfalt, utgjør en alvorlig svekkelse av det som har vært et grunnprinsipp i det norske asylinstituttet, nemlig å sikre en opplevelse av trygghet og forutsigbarhet når flyktningen skal bygge opp et liv her.

For menneskene som eventuelt rammes av dette, mener vi det vil utgjøre en grov urett. Det er snakk om mennesker som allerede har mistet det livet de hadde på grunn av krig og undertrykkelse, i tillegg til at de

ofte har vært utsatt for alvorlige overgrep. Nå har de bygd opp et nytt liv i Norge, ofte mot sterke odds – og så skal dette livet tas fra dem, og de skal returneres til ny uforutsigbarhet, ofte i land preget av ettervirkningene etter krig eller undertrykkelse. At dette i praksis er å ødelegge livet til en del av disse menneskene, tør være åpenbart.

**Antirasistisk Senter mener i likhet med NOAS at flyktninger er i en særskilt vanskelig situasjon og har stort behov for forutsigbare framtidsutsikter. Dagens botidskrav bør derfor ikke heves fra tre til fem år, snarere bør det heller reduseres, slik blant annet MIRA-senteret og andre organisasjoner på kvinnefeltet har kjempet for i flere år.**

### **3. Særskilt om personer som har fått kollektiv beskyttelse etter utlendingslovens § 34**

Endringene departementet forslår medfører at tillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse kan gis i fem år, til forskjell fra i dag hvor det gis inntil tre år, før tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold gis.

Videre forslår departementet at adgangen til å stille søknaden i bero økes fra tre år til fem år.

**Antirasistisk Senter støtter ikke forslaget.**

Antirasistisk Senter viser til tidligere nevnte negative konsekvenser av langvarig usikkerhet og dessuten at det vil utgjøre en urimelig forskjellsbehandling av de som får oppholdstillatelse etter § 34 og de som får tillatelse etter § 28.

### **4. Særskilt om utlendinger som utsettes for mishandling i samlivsforholdet**

I høringsbrevet bes det særskilt om innspill knyttet til hvilken betydning en heving av botidskravet vil ha for personer som opplever mishandling i samlivsforholdet.

#### *Likestilling og uavhengighet i ekteskapet*

For det første ønsker Antirasistisk Senter å understreke at det at den ene parten i forholdet har en oppholdstillatelse som følger direkte av den andres juridiske status, medfører en maktubalanse i forholdet som ikke er heldig og som heller ikke er i tråd med myndighetenes målsetninger om likestilling i ekteskapet. Slik dagens lovverk fungerer har ekteskapsinnvandrere en svært usikker juridisk situasjon og settes i en avhengighetsposisjon i forhold til ektefellen. KUN Senter for kunnskap og likestilling viser til nyere kanadisk forskning som viser at avhengig oppholdsstatus har en selvstendig negativ effekt på ekteskapsinnvandrernes muligheter til å skaffe egen inntekt og forsørge seg selv. Denne negative effekten vedvarer over tid.

Et annet allerede problematisk aspekt er det faktum at ekteskapsinnvandrere bosatt i distriktene i praksis ikke har mulighet til å pendle til et arbeids- eller studiested, da dette ofte kan komme i konflikt med kravet om felles bopel. Dersom botidskravet heves vil dette også heve tiden denne gruppen må vente før de kan påbegynne arbeid eller studier.

### *Nærmere om vold i nære relasjoner*

Avhengig oppholdstillatelse er særlig problematisk i de tilfellene der en partner utnytter referansepersonens avhengighet og utøver vold, trakassering eller kontroll ovenfor ektefellen. Allerede i dag er det mange utlendinger, statistisk sett flest kvinner, som fortsetter å leve i mishandlingsforhold i frykt for å miste oppholdstillatelsen, noe som er dokumentert av både norske og internasjonale forskere. Antirasistisk Senter frykter konsekvensene for denne gruppen dersom botidskravet økes ytterligere.

Vold i nære relasjoner er et omfattende og vedvarende problem i befolkningen som helhet. Det er ikke estimater for hvor mange ekteskapsinnvandrere med avhengig oppholdstillatelse som utsettes for vold, men det er dokumentert at en uforholdsmessig andel av beboerne på krisesentre har innvandrerbakgrunn. Disse er videre oftest gift med norske borgere. Organisasjoner som jobber på feltet, for eksempel MIRA-senteret og KUN Senter for kunnskap og likestilling, rapporterer om et betydelig antall utenlandske kvinner som utsettes for vold, og der oppholdsstatus er en relevant problematikk.

Utlendingslovens § 53 er ment å skulle bøte på dette problemet, men erfaring viser at dette ofte ikke er tilfellet. I praksis godtas et ganske høyt nivå av psykisk og dels fysisk vold før det anses å nå terskelen for når bestemmelsen som gir kvinnene opphold på selvstendig grunnlag trer inn. Å øke botidskravet vil etter vår mening åpenbart øke problemet ytterligere og gjøre tilværelsen enda vanskeligere for disse hovedsakelig kvinnelige innvandrerne.

Antirasistisk Senter viser til MIRA Ressurscenters uttalelse:

*"MIRA Ressurscenter for kvinner med minoritetsbakgrunn har i over 25 år kjempet mot treårsregelen da vi altfor ofte møter kvinner som forblir i en voldelige relasjon i påvente om at dagens botidskrav på tre år er innfridd, for å få oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Beklageligvis har nå regjeringen ved Justis- og Beredskapsdepartementet likevel fremmet et forslag om å øke botidskravet med ytterligere to år. Forslaget vitner om en utvikling mot en diskriminerende innvandrings- og asylpolitikk, hvor innvandringsregulerende hensyn synes å veie tyngre enn kvinners rettssikkerhet og vern mot vold i nære relasjoner.*

*MIRA-Senteret mener at et hevet botidskrav vil svekke kvinners likestilling og rettssikkerhet i Norge, og samtidig frata kvinners mulighet til å trå ut av voldelige relasjoner før det er for sent."*

I praksis risikerer regjeringen her å gi mer makt til voldelige og undertrykkende menn. Dette kan eventuelt bøtes på gjennom en mer adekvat anvendelse av utlendingslovens § 53, hvor kvinner som opplever slike problemer i ekteskapet faktisk kan bryte ut av ekteskapet med en viss trygghet på at dette ikke vil medføre fortsatt opphold og ikke en tvangsutsendelse. Gitt erfaringene med praksis gjennom mange år, er det et klart behov for endringer i lovverket som gir kvinnene en betydelig bedre beskyttelse.

### **5. Ad opphold i utlandet**

Departementet forslår å endre tiden en utlending kan ha vært utenfor Norge for å få innvilget søknad om permanent oppholdstillatelse, fra to måneder og ti dager per år, til en måned og tolv dager per år. De som i størst grad vil rammes av dette forslaget er mennesker med familien sin utenfor Norges grenser. Flyktninger har ofte familien sin spredd i flere ulike land, og en slik innstramming som forslaget medfører

ville særlig medføre en innskrenking av deres muligheter til å se igjen familie. Dette vil være avgjørende for deres livskvalitet.

Antirasistisk Senter mener at dersom botidskravet heves, må tiden man kan oppholde seg utenfor riket økes proporsjonalt.

## **6. Krav til opplæring i samfunnsfag**

Antirasistisk Senter har ingen innvendinger mot departementets forslag om å presisere at utlendingen må ha gjennomført pliktig opplæring i både norsk og samfunnsfag, men advarer mot å innføre at samfunnsfagsprøven ikke skal kunne tas på et annet språk enn norsk.

Antirasistisk Senter anbefaler at dagens ordning der prøven skal tas på et språk utlendingen forstår videreføres.

## **7. Utvidet utvisningsvern**

Departementet foreslår å stille strengere krav til utlendingensandel over en lengre periode. Forslaget om å heve botidskravet vil innebære at det tar lengre tid enn i dag før utlendingen får det utvidete vernet mot utsendelse som følger av permanent oppholdstillatelse. Personer med botid over tre år vil dermed kunne utvises for mindre alvorlige forhold enn i dag.

Antirasistisk Senter vil påpeke at det allerede i dag er relativt beskjedne brudd på straffeloven som medfører utvisning, også for personer innvilget permanent opphold. Vi er derfor igjen uenige i forslaget.

## **8. Endringer i statsborgerskapsloven**

### *Særskilt om statsløse barn i Norge*

Under punktet 8.3.4 i høringsnotatet foreslår departementet at kravet for botid for å oppnå norsk statsborgerskap heves for statsløse, inkludert for barn født i riket. For statsløse barn født i Norge foreslås det krav om opphold i riket de siste fem årene men oppholdstillatelser av minst ett års varighet eller at en av foreldrene senest på vedtakstidspunktet innvilges permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap.

Antirasistisk Senter støtter NOAS' uttalelse:

*"NOAS mener at krav om lovlig opphold strider direkte med artikkel 1 i konvensjonen om statsløshet av 1961. Konvensjonen angir en liste med vilkår som kan stilles for tildeling av statsborgerskap, og denne listen er uttømmende. Konvensjonen tillater et krav om "habitual residency" eller vanlig bopel, dvs. et stabilt faktisk opphold. Dette er en vesentlig lavere terskel enn krav om lovlig opphold. Krav om oppholdstillatelse vil gå utover det som er tillatt etter konvensjonen."*

I likhet med NOAS vil vi dessuten påpeke at å heve botidskravet fra tre til fem år dessuten vil rime dårlig med forpliktelsene fra Barnekonvensjonen. Konvensjonens artikkel 7 fastsetter at alle barn har rett til et statsborgerskap. Krave om hensyn til barnets beste tilsier dessuten at ventetiden bør være så kort som mulig, av hensyn til barnet. Antirasistisk Senter mener i likhet med NOAS at det er svært uheldig at departementet ikke har sett hen til barnets beste i vurderingen av hvorfor treårskravet skulle anses som utilstrekkelig.

**Antirasistisk Senter støtter ikke forslaget.**

### **9. Nærmere om informasjonsbehovet**

Det er et stort behov for å bedre informasjonen til søkere når de får innvilget oppholdstillatelse i Norge. Sårbare individer og grupper har et stort behov for rettighetsinformasjon, både når det gjelder diskrimineringsrettslige problemstillinger og på andre felter. Ekteskapsinnvandrere er et eksempel på en slik sårbar gruppe som har behov for rettighetsinformasjon knyttet til utlendingsloven. Antirasistisk Senter har i denne høringsuttalelsen hevdet at treårsregelen allerede i dag kan brukes som en trussel av den parten i ekteskapet som har selvstendig oppholdstillatelse ovenfor den som har avhengig oppholdsstatus. De som ikke har kjennskap til sine rettigheter, vil heller ikke være i stand til å benytte seg av dem.

Videre er det viktig at de relevante instansene som skal bistå denne gruppen (krisesenter, politi, fastleger etc.) har relevant og oppdatert kunnskap om det gjeldende regelverket og denne gruppens særskilte situasjon. Antirasistisk Senter anbefaler at det settes i gang kompetanseheving og informasjonsrettete tiltak rettet mot førstelinjetjenesten.

Med vennlig hilsen  
For Antirasistisk Senter,



Rune Berglund Steen  
leder



Maria Wasvik  
rådgiver

