

**Justis- og
beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo**

Oslo, 18. mai 2015
Vår ref.: MS/WDTA

Deres ref.: 2015-03-27-JD

HØRINGSUTTALELSE – ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN – HEVET BOTIDSKRAV FOR PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE MV. – ENDRINGER I STATSborGERLOVEN

Juss-Buss viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 27.03.15 vedrørende forslag om endringer i blant annet utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Juss-Buss er en studentdrevet rettshjelpsorganisasjon tilknyttet Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Vi har over 40 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. Organisasjonen består av 30 jusstudenter som yter gratis rettshjelp, hvor hovedvekten av det nedlagte arbeidet er frivillig. Juss-Buss uttaler seg på bakgrunn av både saksbehandling og rettspolitisk arbeid.

I 2014 behandlet innvandringsgruppen til sammen 402 saker der spørsmålet om permanent opphold var relevant. Ved siden av dette gjaldt 20 saker permanent oppholdstillatelse direkte. Av kjennskap til temaet og den gruppen endringsforslagene vil berøre, kommer vi i det følgende med noen kommentarer til departementets forslag.

1. Generelle kommentarer

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år, jf. Utlendingsloven § 62 jf. Utlendingsforskriften §§ 11-1, 11-2 og 11-4. Juss-Buss stiller seg negativ til disse regelendringene. Etter vår mening er de verken nødvendige eller formålstjenlige. Et hevet botidskrav vil for svært mange utlendinger bosatt i Norge, medføre stor usikkerhet rundt egen fremtid. Dette vil igjen vanskeliggjøre god integrering og nødvendig inkludering i samfunnet.

De som søkte om familieinnvandring i 2014, utgjorde 33 prosent av alle som innvilget oppholdstillatelse i Norge. Det fremkommer av høringsnotatet at et skjerpet botidskrav styrker myndighetenes mulighet til «kontroll med at utlendingen ikke har fått opphold i Norge på et fiktivt grunnlag, for eksempel et proforma ekteskap.» Videre følger det at «forslaget innebærer en begrensning i antallet utlendinger som kan bli boende i riket etter at den opprinnelige årsaken til at utlendingen innvandret til Norge ikke lenger gjør seg gjeldende.» På bakgrunn av en presumsjon om at ekteskap enten inngås på feil grunnlag eller ender i skilsmisse, vil de foreslåtte lovendringene påvirke integreringen av svært mange mennesker.

Samlivsbrudd er i dag svært utbredt, men utgjør fortsatt unntaket. Et hevet botidskrav myntet på personer som skiller seg eller flytter fra hverandre, vil også få konsekvenser for integreringen av flertallet: de som velger å bli værende i et samlivsforhold med referansepersonen og som føler usikkerhet rundt eget oppholdsgrunnlag.

2. Konsekvenser for personer som utsettes for mishandling i samlivsforhold

Etter departementets høringsforslag punkt 4.4, skal konsekvensene for et hevet botidskrav for utlendinger som utsettes for mishandling i samlivsforhold, vurderes særskilt. Det skal også ses på behovet for avbøtende tiltak.

Utlendinger som kommer til Norge på familiegjennforening med en ektefelle, innvilges en oppholdstillatelse som er direkte knyttet til samboerskapet eller ekteskapet. Vedkommendes opphold i riket avhenger av ektefellens oppholdstillatelse og av at samlivsforholdet består frem til utlendingen kan søke om en selvstendig oppholdstillatelse. Ofte vil dette være en permanent oppholdstillatelse etter tre års botid slik regelverket er i dag. Konsekvensen er en skjev maktbalanse i samlivsforholdet som særlig vises i forhold der utlendingen utsettes for vold og mishandling. Erfaringen viser at det ofte er ressursvake kvinner som befinner seg i en slik situasjon.

Det fremgår av høringsnotatet punkt 4.4, at lovgiver søker å unngå situasjoner der ofre for mishandling settes overfor valget mellom å forbli i voldelige samlivsforhold og å forlate Norge. Etter søknad har en utlending rett til fortsatt opphold på selvstendig grunnlag etter Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. For at en oppholdstillatelse skal gis etter bestemmelsen, er det et krav om at det foreligger «mishandling» i samlivsforholdet. Hva som anses som «mishandling» i denne sammenhengen fremgår av Utlendingsdirektoratets (UDIs) rundskriv¹. Det skal foretas en helhetsvurdering og det stilles ikke strenge krav til sannsynliggjøring av mishandlingen. Rundskrivet gir i sin helhet uttrykk for en relativt lav terskel for at oppholdstillatelse etter § 53 første ledd bokstav b skal innvilges.

Gjennom saksbehandling og samtaler med utlendingsmyndighetene, synes det ikke å være like lett å få innvilget selvstendig opphold som en følge av mishandling slik en skulle få inntrykk av. I praksis stilles det strenge beviskrav. Terskelen for hva som kvalifiserer som mishandling etter utlendingsmyndighetenes skjønn, synes å være høy. En for streng praksis medfører mørketall. Dette kan bidra til å gi et feilaktig inntrykk av hvor mange personer som berøres av bestemmelsen. Dersom mishandlingsforholdet ikke kan sannsynliggjøres, avslås søknaden om opphold etter § 53 første ledd bokstav b. For personer utsatt for vold i nære relasjoner er det ofte vanskelig å dokumentere mishandlingen. Konsekvensen av et økt botidskrav fra tre til fem år for permanent oppholdstillatelse, vil være at disse personene tvinges til å forbli i voldelige familierelasjoner i to år til i frykt for å måtte reise ut av landet. Dette rammer særlig ressursvake kvinner som må leve i usikkerhet og under svært vanskelige forhold i flere år.

Dersom departementets endringer vedtas, svekkes rettssikkerheten til utlendinger i voldelige forhold betraktelig. Etter høringsnotatet punkt 4.4, er ansvaret om å informere om selvstendig oppholdstillatelse etter mishandling lagt til UDI. Søkere kan også henvende seg til frivillige organisasjoner og krisesentre for informasjon om regelverket. Vår erfaring tilsier at flere søkere allikevel ikke kjenner til denne muligheten. Dette er svært uheldig. Utlendingsmyndighetene har et viktig ansvar for å opplyse om retten til opphold på selvstendig grunnlag. Dette bør gjøres allerede når utlendingen får innvilget oppholdstillatelse i familiegjennforening, og gjerne på vedkommendes eget morsmål. Hvilke retningslinjer UDI skal forholde seg til samt beviskrav til søkeren, bør gjøres mer

¹ RS-2010.009 punkt. 2.2

tilgjengelig en hva det er i dag. Her er det viktig at direktoratets praksis er tråd med lovens ordlyd. Utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, må sikre god rettsikkerhet og et tilstrekkelig vern før botidskravet for permanent oppholdstillatelse heves.

3. Integrering

Det følger av høringsnotatets punkt 2 at «Innvandring er en kilde til mangfold, nye impulser og kulturell utveksling. Samtidig som innvandring har bidratt til økonomisk vekst i Norge og gjort oss til en mer mangfoldig nasjon, ser vi utfordringer knyttet til innvandring og integrering.» Juss-Buss stiller seg bak utsagnet, men tror at de foreslåtte endringene vil *øke* utfordringene knyttet til integrering. Integrering fordrer deltakelse i samfunnet og en vilje og evne til å lære seg norsk. Stabilitet og trygghet knyttet til egen fremtid og oppholdstillatelse er en forutsetning for dette. Dersom en utlending ikke vet om vedkommende vil få fortsatt opphold i Norge, vil en svekket motivasjon for å la seg integrere være naturlig konsekvens.

Et botidskrav på fem år som vilkår for permanent oppholdstillatelse vil særlig ramme arbeidsinnvandrere. I 2014 ble 8 500 utlendinger innvilget arbeidstillatelse. De utgjorde 26 prosent av alle innvandrere og utgjorde dermed den nest største innvandringsgruppen. Arbeidstakere som har fått jobb og oppholdstillatelse i Norge, ønsker i de aller fleste tilfeller å arbeide lenge i riket. En arbeidstillatelse er en midlertidig oppholdstillatelse. For å oppfylle vilkårene til permanent oppholdstillatelse kreves det etter høringsnotatets endringsforslag at søkeren har oppfylt vilkåret for den opprinnelige oppholdstillatelsen opptil fem ganger.

Juss-Buss anser endringsforslagene som problematiske, spesielt i lys av de nylige endringene i Arbeidsmiljøloven. Den utvidete adgangen til midlertidig ansettelse av arbeidstakere vil ramme utlendinger særlig hardt. En midlertidig ansettelse vil svekke utlendingers utsikter til å få innvilget permanent oppholdstillatelse. Utenlandske arbeidstakere vil i større grad frykte for jobben sin, og vil bidra til å forsterke det allerede assymetriske maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Utlendingers trygghet rundt eget oppholdsgrunnlag og fremtid vil i større grad bøte på de nevnte integreringsutfordringer enn forslaget departementet har sendt ut på høring. Juss-Buss støtter derfor ikke forslaget om å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse.

4. Svekket vern mot utvisning

Det store flertallet av innvandrere til Norge er ikke lovbrøyttere. De endringer som nå foreslås gjennomført medfører at en person kan utvises for ikke å ha fornyet arbeidstillatelsen sin og dermed oversittet utreisefristen for lovlig opphold i landet. Dette på tross av at vedkommende har fire og et halvt års opphold i riket og barn i Norge. En slik utvisning finner Juss-Buss uforholdsmessig. Dersom et barns forelder vises ut av landet, vil dette også ramme barnet. Vi mener at en endring i botidskravet vil resultere i at enda flere barn vil bli påvirket av utvisningsvedtak enn hva tilfellet er i dag.

På tross av at barnets beste skal vurderes konkret i enhver utvisningssak, stiller Juss-Buss seg kritisk til i hvilken grad hensynet praktiseres. Barnets rett til å uttale seg i saken og til å delta i saksbehandlingen synes heller ikke ivaretatt. Dette på tross av at Barnekonvensjonen artikkel 9 og 12 i dag gjelder som norsk rett gjennom Menneskerettsloven.

Staten må ikke utvise foreldre uten å legge til rette for at barn som er i stand til det, skal gis mulighet til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet. Barnets synspunkter må tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Hvis botidskravet økes, mener Juss-Buss at det må innføres et krav til innhenting av uttalelse fra berørte barn.

5. Øvrige merknader

Juss-Buss har også merket seg forslaget punkt 4.3 om å øke botidskravet for permanent oppholdstillatelse uten å øke lovlig oppholdstid utenfor riket. Vi mener at dette synes usammenhengende sett opp mot de hensyn bestemmelsen er ment å ivareta, som for eksempel bekjempelse av proformaekteskap. Juss-Buss foreslår å øke lovlig oppholdstid utenfor riket i samsvar med hevet botidskrav.

Endringene i Statsborgerloven stiller Juss-Buss seg også kritisk til. Norges internasjonale forpliktelser krever ivaretagelse av statsløses interesser. Spesielt er vi kritiske til innskrenkningen av de statsløse barnas rettigheter og foreslår endringer i regelverket slik at det i større grad minner om regelverket i Sverige og Danmark. Det er ikke tilstrekkelig at Norge søker ytterpunktet av forpliktelsene våre ved kun å sikre et minstenivå av rettigheter for statsløse barn, her må regelverket gjenspeile de formålene som ligger bak Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 og de formålene Norge ønsker å oppnå ved å være en del av traktaten.

6. Avsluttende kommentar

Regjeringens forslag begrunnes også i punkt 2 i høringsbrevet med at ”tre års opphold i Norge gir en begrenset tilknytning til riket, og at det derfor er mindre grunn til å gi fortsatt opphold dersom det opprinnelige grunnlaget for at det ble gitt oppholdstillatelse i Norge har bortfalt.” Juss-Buss er uenige i at tre års opphold i Norge gir en begrenset tilknytning til riket. Enten søkeren har arbeidet på en arbeidsplass og opparbeidet seg sosialt nettverk og tilhørighet med kolleger, eller vedkommende har deltatt på norsk språk- og samfunnsfagskurs er det Juss-Buss sin erfaring at klienter med tre års oppholdstid i riket opplever en sterk, ikke svak, tilknytning til riket. En lovendring basert på dette grunnlaget vi derfor i svært mange tilfeller være basert på et unøyansert grunnlag uten røtter i reelle situasjoner, men snarere antagelser.

Mvh

Juss-Buss v/Innvandringsgruppa

Tlf. 2284 2900

Marie Skjervold

William Diego Tidemann-Andersen