



Majorstuveien 39

0367 Oslo

Justis- og beredskapsdepartementet

Høring – Endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – Hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – Endringer i statsborgerloven

Norsk Kvinnesaksforening (NKF) viser til departementets høringsbrev 27. mars 2015 (14/7056) vedlagt utkast til lov- og forskriftsendringer og til høringsnotatet. NKF er uenig i forslaget om å innføre et krav om midlertidig oppholdstillatelse i fem år før permanent oppholdstillatelse kan søkes. Vi er også uenig i de øvrige lov- og forskriftsendringene som foreslås. Forslagene vil i stor utstrekning ramme kvinner og barn. Etter NKFs syn er en årlig kostnad på om lag NOK 40 mill. i det alt vesentlig til økt byråkrati, en usedvanlig dårlig anvendelse av offentlige midler.

1. Innledning.

Bakgrunnen for forslagene er en avtale på utlendingsfeltet inngått høsten 2013 mellom regjeringspartiene og de to støttepartene. Selv med en slik bakgrunn, følger det av god forvaltningsskikk at departementet burde ha drøftet forslagene i en bredere kontekst i høringsnotatet. NKF etterlyser nærmere redegjørelser for endringsforslagenes virkninger for ulike grupper som kvinner og barn.

2. Forhold som NKF mener burde ha vært drøftet i tillegg.

Grunnloven fikk i 2014 bestemmelser om barnets beste, se § 104. NKF etterlyser en analyse av betydningen av grunnlovsbestemmelsen for utformingen av regler på utlendingsrettens område og særlig for skjønnsutøvelsen med hjemmel i utlendingsloven og -forskriften. NKF er i tvil om grunnlovsbestemmelsen i tilstrekkelig grad vil være ivaretatt dersom departementet mener at utlendingsloven § 38 (sterk tilknytning til riket) og forskriftens § 8-5 også fremover skal tolkes som nå.

Behandlingen av «Internasjonale forpliktelser» av betydning for utformingen av reglene, er, etter NKFs syn, lite tilfredsstillende. I notatet nevnes en rekke internasjonale overenskomster som Norge har sluttet seg til. Flere av overenskomstene er imidlertid norsk lov: SP, barnekonvensjonen og kvinnekonvensjonen i tillegg til EMK som departementet selv nevner, se menneskerettsloven § 2. Ved motstrid har de inkorporerte bestemmelsene som kjent forrang, se § 3.

Selv om bestemmelsene i overenskomstene er norsk lov må de likevel tolkes og benyttes i samsvar med overnasjonale håndhevingsorganer. Gjennomgående benytter disse, f.eks. EMD, en dynamisk fortolkningsstil. Ved utarbeidingen av nye utkast til nye/endrete lov- og forskriftsbestemmelser må slike internasjonale håndhevingsorganers tolkinger legges til grunn for å sikre at reglene oppfyller våre konvensjonsforpliktelser. Den dynamiske tolkningsstilen tilsier at en forståelse av en konvensjonsbestemmelse som tidligere var grei, kan være endret. NKF kan ikke se at det i notatet er gitt noen opplysninger om det har skjedd endringer i tolkingen av de aktuelle bestemmelsene.

For FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon gjelder at FNs barnekomite eller kvinnekomite kan ha hatt merknader til gjeldende norske bestemmelser i forbindelse med sine periodiske gjennomgåelser av Norges rapporter. NKF forutsetter at det gjøres rede for eventuelle kommentarer disse organer har hatt i forbindelse med at departementet foreslår endringer.

Høringsnotatet nevner ikke hvorvidt Norges forpliktelser i medhold av EØS-avtalen, kan ha betydningen for utformingen og eller praktiseringen av reglene, for så vidt gjelder EØS-borgere. EØS-avtalen også sikrer blant annet fri bevegelighet for personer, se EØS-avtalens artikkel 28. For tolkingen av EØS-forpliktelsene har EU- og EFTA-domstolenes avgjørelser stor betydning.

Notatet forholder seg heller ikke til rettspraksis i tilknytning til utlendingslovgivning. Det bør neppe være ukjent for departementet at Høyesterett i de senere år ved en rekke anledninger har behandlet spørsmål om tolkingen av bestemmelser i utlendingsloven, senest i Rt. 2015 side 93 avsnitt 61 flg., hvor blant annet Grunnlovens § 104 om barnets beste drøftes i lys av Barnekomiteens General Comment No 14 (2013): Her heter det at selv om barnets beste avveies mot andre interesser «skal hensynet til barnets beste ha *stor vekt* – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering, men at barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen (avsnitt 65). NKF i viser også til dommens avsnitt 67 om EMDs vurderinger i forbindelse med proporsjonalitetsvurderingen etter EMK artikkel 8 nr. 2.

NKF kan heller ikke se at det i notatet er redegjort for de kravene som stilles i svensk og dansk rett for å få permanent oppholdstillatelse, herunder for erfaringer som man eventuelt måtte ha i disse landene med hevet botidskrav for å få permanent oppholdstillatelse. Slike redegjørelser er vanlige i lovforarbeider og gir et breder grunnlag for de vurderinger som skal foretas.

3. Endringene i utlendingsloven

Utlendingsloven gjelder for alle utlendingers opphold i riket og således for en uensartet gruppe mennesker med meget ulike forutsetninger for å sette seg inn i lovens og forskriftens bestemmelser. Utgangspunktet for forslagene er ønsket om å skjerpe vilkårene for å få lov til å oppholde seg permanent i Norge, herunder å få norsk statsborgerskap. Sentralt i denne sammenheng er å øke kravet om opphold i Norge med midlertidige oppholdstillatelse fra tre til *fem år* som grunnlag for søknad om permanent oppholdstillatelse. Begrunnelsen for endringen er at en botid på tre år gir en begrenset tilknytning til riket. Det heter videre i høringsnotatet

«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. Et skjerpet botidskrav styrker myndighetenes mulighet til kontroll med at utlendinger ikke har fått opphold i Norge på et fiktivt grunnlag, for eksempel i et pro forma ekteskap».

NKF kan ikke se at uttalelsen om *fem år* botid vil sikre at utlendingen får en sterkere tilknytning til Norge enn tre år, eller for så vidt mindre, er dokumentert. Tilknytning er langt på vei et spørsmål om hvor raskt vedkommende kommer i kontakt med det norske samfunnet. Enkelte vil ha fått en sterk tilknytning allerede etter ett år mens andre kan oppholde seg i Norge i svært mange år uten egentlig å få tilknytning til riket. Tiltak for å inkludere nykommere bør etter NKF's syn gis større prioritet.

Tillatelse til opphold i Norge innvilges fordi vedkommende har et grunnlag. I samsvar med gjeldende politikk er det i det alt vesentlige enten individer som har fått oppholdstillatelse i medhold av lovens kapittel 4 «beskyttelse», kapittel 5 «sterke menneskelige hensyn» og 6 «familieinnvandring» som får rett til midlertidig oppholdstillatelse. Gruppen som kommer til Norge for familieinnvandring er sannsynligvis foreløpig den største gruppen. Adgangen til å få oppholdstillatelse for å bli «gjenforent» med en referanseperson er allerede innskrenket, slik at kravene for at personer som tilhører denne gruppen skal få midlertidig oppholdstillatelse allerede er høye

Forslaget begrunnes med et behov for kontroll av at grunnlaget for opprinnelig oppholdstillatelse fremdeles er til stede, herunder for å luke ut pro forma ekteskap.

Pro forma ekteskap er ikke et stort problem. Etter NKF's syn er imidlertid treårskravet et stort problem. Bestemmelsen utnyttes kynisk av norske menn som gifter seg med utenlandske statsborgere. Flere av mennene sørger for å oppløse ekteskapet – gjerne etter lengre tids mishandling av den utenlandske ektefellen – for så med myndighetenes hjelp å få vedkommende uttransportert. Mennene importerer deretter ny ektefelle. Under ekteskapet benyttes trussel om utsendelse for å tvinge den utenlandske ektefellen til «lydighet».

Den samlede årlige *økonomiske kostnaden* av forslagene i notatet er i høringsnotatet anslått til ca. 40 millioner kroner. Mye av kostnadene skyldes økt saksbehandling. Hensett til at Regjeringen er opptatt av forenkling og rask saksbehandling er NKF forbauset over at prioritering av beløp av den størrelsen. Alternativ bruk til integrerings- eller bosettingstiltak er en vesentlig bedre anvendelse av offentlige midler.

Departementet har særlig bedt vurdert hvordan forslagene vil virke for *mishandlede kvinner*. På dette punkt slutter NKF seg til uttalelsene fra MiRA-senteret og Krisesentersekretariatet. Vi er enige med disse i at økt krav til botid er en trussel mot reell likestilling av kvinner og menn. Den er også en trussel mot etnisk minoritetskvinnens rettigheter i Norge. Norsk Kvinnesaksforening går derfor imot innstramminger i utlendingsloven og statsborgerloven..

Oslo, 15. mai 2015
For Norsk Kvinnesaksforening

Janicke Karin Solheim
medlem av arbeidsutvalget

Karin M. Bruzelius
nestleder