

Kommunal- og Regional-departementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
24 JUN 2005 041.3411-69
Ark. 631.1
Avd. INN I PRE I ØKB

Oslo, 13. juni 2005
Vår ref.: INNVA
Må alltid oppgis.

Deres ref: 04/3411-3 KAB

HØRINGSUTTALELSE - NOU 2004:20 NY UTLENDINGSLOV

Innledning

Juss-Buss har mange års erfaring med utlendingsretten, både gjennom vår saksbehandling som partsrepresentanter ovenfor utlendingsmyndighetene og gjennom vårt rettspolitiske arbeid. Vi er svært positive til at utlendingslovutvalget har gjennomgått det nåværende regelverket og kommet fram til et lovutkast. Regelverket som det foreligger nå er tungt tilgjengelig og har et lite systematisk preg. Vi er setter derfor stor pris på lovutkastets systematikk og at det foreslås at hovedbestemmelsene på utlendingsrettsfeltet skal fastsettes direkte i lov.

Våre kommentarer til lovutkastet baserer seg på våre erfaringer på rettsfeltet. Innvandringsgruppa på Juss-Buss har ikke asyl som et av sine saksområder saksområde. Derfor har vi ikke kommentert alle bestemmelsene i kapittel 6 og 11. Vi har ingen merknader til kapittel 1 eller kapittel 4. Regelverket rundt oppholdstillatelse for utlendinger omfattet av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen anser vi for å være fullt ut regulert gjennom våre folkerettslige forpliktelser. Vi er generelt positive til den utforming av reglene som utvalget har foreslått. Vi syntes regelverket er systematisk og lovteknisk godt.

I vår høringsuttalelse har vi valgt å ta for oss kapittel for kapittel og kommenterer reglene fortløpende. De bestemmelsene vi ikke har behandlet, har vi ingen videre merknader til. Vi vil likevel innledningsvis knytte en bemerkning til beslutningen om å gå bort fra å ha en generell formålsparagraf i utlendingsloven. Mange av vurderingene vil være basert på en skjønnsutøvelse der det etter vår mening vil være fornuftig å ha et overordnet formål for skjønnsutøvelsen som klart kommer fram i lovteksten. Utvalget har ikke nærmere kommentert hvorfor de har gått bort i fra en formålsparagraf, men man kan se at det er foreslått deler av den nåværende formålsparagrafen integrert i noen av reglene. Juss-Buss mener det er uheldig å plassere vurderingen av innvandringsregulerende hensyn direkte inn i de enkelte tillatelsene. Se våre kommentarer til kapittel 7 om § 47 tredje ledd og til § 58 i kapittel 8.

Kapittel 2: Utlendingskontroll og kontroll med inn og utreise, og kortvarig opphold

Til forslaget § 9

Ad andre ledd:

Juss-Buss støtter forslaget om å rettighetsfeste adgangen til å få visum, jf utkastets § 9 andre ledd, da dette sikrer forutberegneligheten for søkerne og understreker den viktige funksjon visumordningen har

for en del utlendinger. Samtidig beholdes den hele og fulle politiske styring hos den utøvende makt, som til en hver tid kan stramme inn eller løse opp forskriftens vilkår for visum. Anvendelsen av de "innvandringsregulerende hensyn" som vilkår for innreisetillatelse, innebærer en vid fullmakt for regjeringen til å regulere hvilke nasjonaliteter og personer som kan komme hit. Man kan spørre seg om det er fornuftig å rettighetsfeste noe som er så avhengig av vage vurderinger. At visumadgangen blir en lovfestet rettighet, innebærer derfor ingen realitetsendring fra dagens rettstilstand.

Det bør vurderes om det må oppstilles et krav om nærmere begrunnelse fra utlendingsmyndighetenes side, når visum avslås med bakgrunn i "innvandringsregulerende hensyn". Det er særlig vurderingen av returforutsetningen hos søkeren som kan bli vilkårlig. Gjerne uten noe som helst grunnlag på det individuelle plan, vurderes søkeren dit hen at vedkommende neppe vil forlate landet slik han plikter, dersom han først får komme. Forhold som fattigdom, bosted, liten familietilhørighet, kjønn og alder ligger til grunn for myndighetenes vurderinger rundt søkerens returnering. Enkelte av disse er subjektive vurderinger. Praktiseringen virker lett diskriminerende ovenfor personer med visse egenskaper fra enkelte land, og rammer gjerne de fattigste, minst utdannede osv, fra særskilte land og distrikter.

Det har, etter vår mening, blitt for lett å avslå med begrunnelse i innvandringsregulerende hensyn. Generelle forhold knyttet til søkerens samfunn bør ikke være avgjørende for om søkeren får anledning til å for eksempel besøke sin familie i Norge. Den enkelte søker får ikke sjansen til å vise at han er en lovydig borger med ærlige hensikter.

Juss-Buss mener at bevisene for at visumsøkeren ikke vil returnere, må foreligge på det subjektive plan. Som utgangspunkt bør enhver visumsøker med nær familie i riket, få adgang. Man kunne tenke seg en ordning der barn og ektefelle, samt foreldre, alltid fikk innvilget visum på en særskilt visumtype. Dette gjelder også dersom han kommer fra typiske steder med mange "avhoppere". Det bør imidlertid være mulig å nekte visum, dersom vedkommende tidligere har vist at han ikke akter å overholde utreiseplikter, det foreligger grunn til utvisning el. En aktiv utlendingskontroll og et utbygd returapparat vil kunne avhjelpe problemene en eventuell stor søkermasse måtte medføre.

Juss-Buss mener adgangen til å anvende innvandringspolitiske hensyn bør begrenses i visum - saker.

Juss-Buss mener alle ektefeller, barn og slektninger i opp- og nedadstigende linje burde innvilges visum dersom de ikke tidligere har brutt visumforutsetningene eller annen norsk lov.

Ad forholdet til flyktningspolitikken

Verken gjeldende lovgivning eller utkastet tar sikte på å skape samsvar mellom flyktningspolitikken og visumpolitikken. Dagens visumpolitikk bidrar til å stenge reelle flyktninger ute. Det er et paradoks med menneskelige lidelser som resultat, at man ikke får innreisetillatelse dersom man oppgir flyktningsgrunner. Ikke alle forfulgte har mulighet til å oppsøke en UNHCR-base, for deretter å bli vurdert som flykting. Alternativet for de fleste av de som kommer til Norge i dag er å benytte seg av den kriminaliserte og farlige menneskesmuglerbransjen. Dersom Norge skal ta på alvor den grunnleggende menneskerettighet det er å søke asyl, må det åpnes for å lovlige måter å komme til landet på. Rettstaten Norge kan ikke være bekjent av en politikk som ikke gir forfulgte flyktninger mulighet til på lovlig vis å få prøvd sitt beskyttelsesbehov. Det bør derfor lovfestes en hjemmel for å gi en særskilt type visum til mennesker som antas å oppfylle retten til asyl el.

Juss-Buss mener det bør åpnes for å gi visum til mennesker som kan antas å oppfylle retten til asyl eller beskyttelse på annet grunnlag.

Kapittel 3: Kortvarig opphold

Juss-Buss synes det er fint å ha et eget kapittel med kortvarige opphold. Det føyer seg fint inn i den oversiktelige og gode disposisjonen utvalget har lagt opp til.

Til forslaget § 22 Besøk i inntil tre måneder

I første ledd har utvalget laget en ny bestemmelse. Dette er ikke noen endring i forhold til den nåværende loven, men den er bra å ha med av informasjonshensyn.

I andre ledd videreføres den nåværende § 6 tredje ledd annet punktum. Den gamle regelen er en svært vid unntakshjemmel. Generelt mener Juss-Buss at det er en klar fordel at man lovfester større deler av utlendingsretten. Vi mener derfor også at den innsnevringen som gjøres i forhold til den gamle loven er god. Dagens regel brukes ikke ut over de områdene som er foreslått i utvalgets forslag uansett. Den nye regelen gir et bedre bilde av den faktisk rettssituasjonen. Vi går ut i fra at utvalget ikke har tenkt til å snevre inn muligheten idrettsutøvere har til å få kortvarig opphold i dag, og at de dermed mener at det kan tolkes inn i det forslaget de har laget.

Til forslaget § 23 Korttidsopphold ut over tre måneder

Juss-Buss synes den nye regelen som er foreslått i denne paragrafen er en svært god idé. I mange situasjoner kan det være praktisk og fornuftig å kunne innvilge en slik oppholdstillatelse eller å forlenge et visum på denne måten. Det finnes en del situasjoner hvor det man kan ha gode grunner for å ønske å være i landet ut over 3 måneder, men hvor det ikke er mulig eller forholdsmessig å innvilge en varig oppholdstillatelse i medhold av unntaksbestemmelsene. Det kan for eksempel være at en familie trenger ekstra hjelp til omsorg av barn eller syke i en periode. Å velge en slektning fra hjemlandet kan da være et naturlig og hensiktsmessig alternativ for mange. I andre tilfeller hvor dette kan være praktisk er i påvente av en fødsel, begravelse eller andre store begivenheter.

Kapittel 5: Opphold for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende mv. som ikke er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen

Her som ellers er utvalget forslag mye mer brukervennlig enn den gamle loven. Systemet er godt og oversiktelig.

Tidligere var disse tillatelsene hjemlet i § 8 første ledd. Da var de rettighetsbestemmelser. I forslaget til ny utlendingslov er disse gjennomgående gjort om til "kan-bestemmelser". Det vil si at man ikke har rett på arbeidstillatelser lenger. Grunnen til dette er at en slik ordning bedre gjengir den faktiske rettssituasjonen. Alle arbeidstillatelsene er avhengige av innvandringsregulerende hensyn. Vi har stor sympati med intensjonen, men vi ser at det kan være med å svekke utlendingens situasjon. Når utlendingsmyndighetene ikke har plikt til å gi en slik tillatelse, frykter vi at man også kan fatte negative vedtak på annet grunnlag enn de innvandringsregulerende hensynene. Vi mener derfor utlendingene og arbeidsgiverne er bedre tjent med at reglene om arbeidsinnvandring forblir rettighetsbestemmelser.

Juss-Buss mener bestemmelsene som regulerer arbeidsinnvandring fremdeles skal være rettighetsbestemmelser.

Når det gjelder sanksjoner mot arbeidsgivere viser vi til vår høring om bestemmelsen fra april.

Kapittel 6: Beskyttelse

Juss-Buss har ikke asylrett som et arbeidsfelt, dermed kommer vi ikke til å kommentere alle bestemmelsene som er foreslått i dette kapittelet. Alle asylsakene som kommer til oss henviser vi til NOAS. Likevel har reglene om opphold stor betydning for våre klienter fordi oppholdsgrunnlaget får betydning for mange av de reglene vi jobber med.

Til forslaget § 38

Generelt:

Vi er for forslaget om å oppheve skillet mellom de som får asyl og de som har rett til beskyttelse, men ikke faller inn under flyktningdefinisjonen og dermed får opphold på humanitært grunnlag (HUM) på grunnlag av beskyttelse. Vi ser ingen grunn til å opprettholde dette skillet og vi er helt enige i utvalgets betraktninger rundt behovet for å synliggjøre hvem som får opphold av beskyttelsesgrunner. Vi er imidlertid bekymret for noen forhold ved denne forholdsvis store endringen i realiteten av asylvurderingen.

Vi er bekymret for at færre *totalt* sett med beskyttelsesbehov får opphold, da HUM av beskyttelsesgrunner muligens har fungert som en "mellomløsning" når man har vært usikker på om beskyttelsesbehovet er sterkt nok til å få asyl. Utvalget skriver i utredningens punkt 9.6.2.2 om rimelighetsbestemmelsens anvendelse i asylsaker at beskyttelsesvurderingen *bør* i praksis benyttes også i de sakene der det fremstår som tvilsomt om det foreligger rett til beskyttelse. Vi tror asylterskelen senkes, men kanskje ikke ned til dagens laveste terskel for å få HUM av beskyttelsesgrunner. Vi frykter senking av terskelen for beskyttelse fordi asylvurderingen og asylterskelen til enhver tid er utsatt for politiske holdninger og kompromisser. I *teorien* skal alle som ellers ville fått HUM av beskyttelsesgrunner få asyl, men Juss-Buss frykter at dette ikke skjer. Det er våre folkerettslige forpliktelser som regulerer hvem som skal ha beskyttelse – både asyl og HUM med beskyttelsesgrunner. Meningen bør bare være å endre statusspørsmålet ved lovforslaget og ikke antall flyktninger.

Juss-Buss støtter forslaget til regelen om at alle med beskyttelsesbehov skal innvilges asyl. Vi forutsetter at innvandringsregulerende hensyn verken får betydning i forhold til tolkning av regelen eller i forhold til fastsettelsen av den nedre grensen for behov for beskyttelse. Vi forutsetter at terskelen for beskyttelse ikke settes høyere enn dagens nivå, og at rettighetene til asylanter bevares.

Spesielle merknader til den konkrete utformingen av § 38:

Første ledd bokstav b

Juss-Buss stiller seg positive til utformingen av denne bestemmelsen. Til forskjell fra dagens ul § 15 – lignende grunner som angitt i flyktningdefinisjonen – fanger den opp alle tilfeller uavhengig av årsaken til faren ved retur. Bestemmelsen har lenge vært praktisert slik som den nye regelen tenkes utformet. Det er fint at ordlyden samsvarer med praksis.

Annet ledd

Juss-Buss støtter forslaget og mener det er positive endringer her. Vi mener det har ingen betydning når en forfølgelsesfare har oppstått, dersom en person virkelig er i fare for å bli forfulgt. Tidligere ga ikke subjektiv sur place rett til beskyttelse med unntak for enkelte tilfeller av "bro-teorien" og seksuell legning. Vi syntes utformingen av forslaget er mer rimelig når den også gir beskyttelse til de som tidligere falt utenfor. Det er antakelig ikke mange dette er snakk om. Vi er enige i betraktningen i

utredningens punkt 6.9.4 at hensynet til at det er snakk om personer som uansett ikke vil kunne returneres må veie tungt. Det rimer mer med det øvrige regelverket rundt beskyttelse å gi opphold av beskyttelsesgrunner i alle tilfeller av sur place.

Unntaket syntes vanskelig å benytte i praksis. Bare tilfeller der en persons handlinger utelukkende har vært motivert av å kunne oppnå en oppholdstillatelse vil falle utenfor bestemmelsen. Innholdet av unntaket kommer ikke klart nok frem av verken ordlyden eller motivene. Rammer det tilfeller der en utlending ikke egentlig har gjort noe aktivt for å komme i situasjonen? For eksempel en som har flyktet fra et land av sosiale og økonomiske årsaker og det kun er handlingen å søke politisk asyl som har satt han i en posisjon der det kan være farlig å returnere til hjemlandet. Det kan tenkes mange eksempler i grenselandet og hvor det kan være vanskelig å avgjøre sannsynligheten av at søkeren har handlet med tanke på å oppnå en oppholdstillatelse. Vi syntes det bør vises romslighet ved denne vurderingen.

Fjerde ledd

Innvandring og asyl er politisk betente spørsmål som er veldig utsatt for skiftende holdninger både i den politiske og offentlige debatt. Dette kan resultere i ønsker om både innstramminger og liberaliseringer, ofte tatt ut av en helhetlig sammenheng. Særlig saker hvor det er snakk om å vurdere folks beskyttelsesbehov, er det viktig at de som har et beskyttelsesbehov faktisk får det. Slike vurderinger bør derfor ikke være gjenstand for krav om å redusere antall asylanter eller videre gjenforening med deres nærmeste familiemedlemmer. Juss-Buss er skeptiske til en vid adgang til å regulere praksis rundt beskyttelse i forskrift. Behandlingen av beskyttelsesspørsmålet kan være utsatt for svingninger fordi vurderingen i de fleste tilfeller ikke er en vurdering av håndfaste bevis, men en vurdering kun av sannsynlighet og søkerens troverdighet. Det rettslige innholdet av disse bestemmelsene må reguleres i lov. Hensynet til forutberegnelighet og rettssikkerhet tilsier et regelverk som er lett tilgjengelig for allmennheten. Reglene om beskyttelse må være dynamiske og gi grunnlag for individuelle og konkrete vurderinger. Juss-Buss forutsetter at det ikke kan fastsettes i forskrift nærmere uttømmende regler om tolkningene av disse bestemmelsene.

Til forslaget § 39

Første ledd bokstav a

Alvorlige krenkelser av grunnleggende menneskerettigheter rammes av denne bestemmelsen. Disse kan, men må ikke, være tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Juss-Buss håper denne tolkningen er ment å være dynamisk. Etter vår egen studietur til Etiopia i april i år fikk vi god innsikt i ulike måter de etiopiske myndighetene bruker for å påvirke og skremme folk bort fra opposisjonspolitik. Dette gjelder ikke bare overfor ulovlige opposisjonelle, men også overfor medlemmer i de lovlige opposisjonspartiene. I de fleste tilfeller risikerer man ikke drap eller tortur, men man risikerer å miste jobben sin, bli vilkårlig fengslet for kortere eller lengre tid eller man risikerer å miste sitt dyrkbare land. Slike økonomiske virkemidler utgjør ikke direkte forfølgelse etter flyktningkonvensjonen, men for den enkelte borger i et svært fattig land er konsekvensen at man står uten mulighet til å fø seg selv og sin egen familie og dermed kan det bety døden for de det er snakk om. Vårt håp er at politisk undertrykkelse av den art som her beskrevet vil kunne rammes av denne bestemmelsen. I lovteksten eller motivene står det intet om nedre grense for menneskerettighetsbrudd, men det må være en grunnleggende menneskerettighet. Politisk frihet er en grunnleggende rettighet. Vi viser i denne forbindelse til vår rapport fra studieturen.

Særlig om annet ledd bokstav c

Bestemmelsen omfatter blant annet, tiltak som fremstår som en klar overreaksjon med det formål å straffe individet spesielt hardt av grunner som angitt i flyktningdefinisjonen. Under vår studietur til Etiopia fikk vi høre om flere tilfeller der medlemmer i den lovlige opposisjonen ble fengslet og stilt

for retten tiltalt for løsgjengeri. Det er tydelig at denne bestemmelsen brukes konsekvent som et tiltak mot opposisjonelle og praksis har et klart diskriminerende innhold. Juss-Buss håper praksis på bakgrunn av denne bestemmelsen vil omfatte slike eksempler.

Til forslaget § 41

Juss-Buss mener at det kan tenkes tilfeller der man kan ha mistanker om at et land i samarbeidet ikke vil foreta en forsvarlig vurdering og behandling av asylsøkeren, fordi for eksempel forholdene er svært dårlig for flyktninger i landet. Juss-Buss ønsker en større aksept blant norske utlendingsmyndigheter om at slike forhold finnes, og at man i disse tilfellene likevel kan få sin søknad om asyl vurdert på nytt i Norge.

Til forslaget § 44

Tredje ledd:

Juss-Buss mener det ikke finnes grunnlag for å fjerne adgangen til å klage i saker der overføring av flyktning nektes. Vi viser til vårt kapittel om saksbehandlingsreglene og uttrykker også her en sterk bekymring mot utvalgets ønske om å fjerne generelle forvaltningsrettslige regler. Vi kan ikke forstå hvorfor disse ikke skal ha anledning til å klage. En beslutning av om oppholdstillatelse i Norge skal gis eller ikke gis, er en beslutning som i høyeste grad "gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer" og dermed svarer til definisjonen av et enkeltvedtak i forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav b. Et vedtak forblir et vedtak uansett om søkeren befinner seg i Norge eller en flyktningleir i Afrika. Klageretten må derfor beholdes. Det er ikke en god nok grunn at slike avgjørelser "så og si aldri påklages" – se s. 162. At få benytter seg av en klagerett vitner snarere om mangel på retts hjelp enn et lite behov. Dersom det er anmodet et konkret antall individer overført fra en flyktningleir, må hver av disse kunne klage på et avslag. Dersom det er slik som pekt på av utvalget at få benytter seg av klagemuligheten i dag, ser vi heller ingen grunn til at dette utgjør noe stort ressursmessig problem og vi vil derfor videreføre dagens regel.

Kapittel 7 Adgang til opphold av sterke rimelighetsgrunner

Til forslaget § 47

Generelt

Juss-Buss mener det både er nødvendig og fornuftlig å videreføre den generelle unntaksbestemmelsen i dagens ul. § 8 annet ledd. Mange utlendings saker er helt spesielle og det kan forekomme utallige ulike hensyn som ikke lar seg uttømmelig regulere i nærmere oppstilte regler. Det er på dette rettsområde et sterkt behov for å kunne ta konkrete avgjørelser basert på et utstrakt rom for skjønn. Bestemmelsen om oppholdstillatelse av sterke rimelighetsgrunner er mer konkretisert enn dagens tilsvarende § 8 annet ledd, av pedagogiske hensyn og for å fremme likebehandling. Det er positivt, og gjør det mer forutsigbart enn dagens lov. Selv om vurderingen etter nåværende lovs § 8 annet ledd skal være en skjønsmessig helhetsvurdering, viser nyere forskning på UDIs praksis at det i denne vurderingen har oppstått "skjulte regler" som grunnlag for avgjørelsene, se Jensen/Nyhus: Humanitetshensyn i utlendingsretten – en undersøkelse av forvaltningspraksis etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Deres undersøkelse viste at det i praksis legges "vesentlig vekt på tidligere praksis på beskostning av individuelle vurderinger", se s. 172. Det viste seg at i saker fra land som er lite tilgjengelige for oss, for eksempel Somalia, ble denne tendensen enda sterkere. Rettsanvendelsen i saker fra land som Irak og Balkan viste oftere at det ble tatt helhetlige vurderinger. Dette syntes Juss-Buss er svært uheldig. Vi setter derfor pris på utvalgets forslag til lovtekst og innhold som er mer konkretisert enn dagens. Det bidrar til en forenkling av tolkningen som igjen kan skape en ensartet og rettferdig behandling av søknadene med mindre muligheter for at det oppstår "skjulte regler" i praksis. Dette bidrar også til en større rettsikkerhet i saksbehandlingen.

Utvalget foretar en opprømsing av tilfeller som kan falle inn under bestemmelsen i utredningens 9.6.2. Juss-Buss er enige i hovedlinjene utvalget trekker opp. Imidlertid er vi svært skuffet over at utvalget ikke anser det nødvendig å innføre en avklaring i forhold til "de ureturnerbare" og til "de vanskelig returnerbare". I stedet overlates spørsmålet til konkrete vurderinger i praksis. Dette syntes vi er en svært lite tilfredsstillende rettstilstand som ikke skiller seg fra dagens situasjon. Juss-Buss ønsker en forbedring av rettighetssituasjonen til denne gruppen. Med "de ureturnerbare" tenker vi på de som rent faktisk ikke lar seg returnere uavhengig av eget ønske om returnering, og med "de vanskelig returnerbare" viser vi til de som vanskelig lar seg returnere fordi utlendingen selv ikke medvirker til dette. Rettssituasjonen til disse har lenge vært uklar, og debatten rundt myndighetenes håndtering av disse har det siste året vært omfattende. Regjeringen har måttet innse at sin "motiveringskampanje" i form av å sette hundretalls personer på gata uten rett til sosialhjelp, var en inhuman og lite formålstjenelig taktikk. Denne gruppa er svært sårbar, og Juss-Buss mener det må oppstilles klare retningslinjer for denne gruppens fremtid og mulighet til over tid å oppnå en varig og lovlig status i Norge. Alternativet for mange av disse er ikke å returnere til sitt hjemland, motiveringstiltak er derfor ikke særlig egnet. Samfunnshensyn tilsier at denne gruppa bør tilbys en bedre og mer stabil regulering. Påkjenningen for den enkelte er stor av å leve under slike forhold og mange opplever å få psykiske problemer som følge av denne usikkerheten. Avisoverskrifter som "tikkende bomber" blir lett flere, når et stort antall mennesker lever over lengre tid i frykt, rettløse og i en høyst usikker tilværelse. Vi mener det i mange tilfeller ikke kan utelukkes gode grunner til at en person ikke medvirker til effektivering. Mange lever i sterk frykt for forfølgelse eller strenge represalier ved retur til hjemlandet. Man kan spørre seg om det i mange tilfeller ikke kan betegnes som eget valg å ikke bidra til effektivering, når alternativet er en slik tilværelse i Norge nærmest uten rettigheter overhodet. Juss-Buss mener det må legges vekt på at vi de facto har en god del mennesker som lever under disse forholdene og at mange lever i skjul. Dette er ikke samfunnet tjent med. Samfunnet er bedre tjent med en god kontroll og oversikt på hvem disse menneskene er og hvor de befinner seg. Vi mener disse hensynene veier tyngre enn de allmennpreventive grunner som utvalget har lagt størst vekt på.

Juss-Buss mener det bør ses nærmere både på den danske og den svenske regelen om oppholdstillatelse for de som ikke kan returneres. Vi mener at for den gruppa som under hele perioden medvirker til returnering, må innvilges en oppholdstillatelse dersom det ikke har vært mulig å gjennomføre en uttransportering i 18 måneder, jfr. den danske utlendingsloven § 9 c, stk. 2. Videre mener vi det overfor "de vanskelig returnerbare" må innføres en bestemmelse tilsvarende den svenske utlendingslovens kapittel 8 § 15 første ledd om at en plikt til å forlate riket opphører etter fire år dersom det ikke har blitt iverksatt. Det er etter svensk rett en presumsjon for å innvilge oppholdstillatelse etter søknad når slik plikt er opphørt, men ingen automatikk. Dette syntes vi er en fin ordning, der rettsvernet til gruppa ivaretas samtidig som myndighetene ikke pålegges noen plikt til å innvilge tillatelser dersom gode grunner skulle tale for nye forsøk på effektivering.

Første ledd

Juss-Buss stiller seg positive til utformingen av første ledd, men savner en plikt til å vurdere bestemmelsen ved avslag på søknad om asyl, slik som man har ved dagens lov i § 15 annet ledd. Nå foreslås det riktignok en beskyttelsesregel som er videre enn dagens, men vi ønsker oss likevel en regel som sier at myndighetene også må vurdere opphold av rimelighetsgrunner når oppholdstillatelse etter beskyttelsesregelen ikke gis. Dette gjelder særlig fordi det ikke er mulig å søke direkte etter denne bestemmelsen. Det bør også oppfordres til å vurdere bestemmelsen i andre saker der oppholdstillatelse på annet grunnlag nektes.

Juss-Buss mener det er svært viktig at denne regelen om opphold av rimelighetsgrunner ikke brukes i tilfeller der det kan være tvil om det foreligger tilstrekkelige beskyttelsesgrunner. Det er viktig at det i

alle saker der det hovedsaklig er beskyttelsesgrunner som ligger til grunn for opphold gis opphold av beskyttelsesgrunner. I motsatt tilfelle vil vedtaket skjule at personen har et beskyttelsesbehov, noe som er svært uheldig for den det gjelder og videre utvikling av praksis i liknende saker.

Men hva vil begrepet *sterke rimelighetsgrunner* bety i praksis når det overtar dagens begrep *sterke menneskelige hensyn*? Utvalget har ikke ment å foreta noen endringer med hensyn til praksis rundt unntaksbestemmelsen. Juss-Buss er positive til ordlyden i første ledd da regelen nå fremstår som dynamisk og som en regel som gir rom for unntak i konkrete tilfeller der helhetsbildet tilsier at opphold bør innvilges på tross av at andre vilkår ikke er oppfylt.

Vi stiller oss også bak tanken om at hensynet til andre enn søkeren i enkelte tilfeller må kunne tillegges vekt.

Annet ledd

Fra *særlig tilknytning til riket* i dagens lov, til *særlig sterk tilknytning til riket* vil etter ordlyden innebære et strengere krav til tilknytning til riket enn dagens lov. Dette er i uheldig, da dette i dag praktiseres svært strengt. Vi er enige i betraktningene om at det er fornuftig å innta en egen rimelighetsbestemmelse for familiegjeforeningstilfellene i kapittelet om familiegjeforening, jfr. lovutkastet § 57. Vi forutsetter at begrepsendringen i annet ledd her innebærer at en stor del av de som tidligere fikk på grunnlag av *særlig tilknytning til riket* ikke lenger faller inn under denne bestemmelsen, men vurderes etter rimelighetsregelen i § 57. At *sterk* nå er inntatt i begrepet forventer vi at ikke medfører en skjerpning i forhold til de tilfellene bestemmelsen dekker i dag, og det den vil dekke i fremtiden i forhold til lang botid og til avstamningstilfellene. Det kan heller ikke foretas innstramminger i de tilfellene der tungtveiende helsemessige forhold gjør seg gjeldende som følge av den endrede ordlyden i bestemmelsen.

Tredje ledd

Utvalget ønsker å innta i bestemmelsen at det kan legges vekt på innvandringsregulerende hensyn i vurderingen av om oppholdstillatelse skal gis på grunnlag av sterke rimelighetsgrunner. Dette er vi sterkt kritiske til og foreslår at dette leddet fjernes fra bestemmelsen. Innvandringsregulerende hensyn er i seg selv en lite konkret betegnelse og er ikke en konstant vurdering, men en vurdering som vil forandre seg på grunnlag av ulike faktorer som ankomstall av flyktninger, økonomiske tilstander, generelle holdninger til innvandrere i det norske samfunn osv.

Juss-Buss syntes ikke det er hensiktsmessig å innta denne bestemmelsen i direkte forbindelse med en oppholdsbestemmelse av en slik karakter som denne. I dag fremgår det av ul. § 2 at loven skal gi grunnlag for kontroll med inn- og utreise og med utlendingers opphold i riket i samsvar med norsk innvandringspolitikk. Det er mer hensiktsmessig å videreføre regelen slik som den er i dag, som en overordnet norm for regelverket og praksis. Vurderingen av særlig sterk tilknytning til riket og særlige rimelighetsgrunner er i seg selv såpass strenge vurderinger som angår relativt få mennesker. For de det gjelder foreligger det jo nettopp særlig sterk tilknytning eller sterke rimelighetsgrunner som vil gjøre det hjerterått at noen få enkeltpersoner rammes av midlertidige svingninger i for eksempel antallet asylsøkere. Å vurdere dette opp mot innvandringsregulerende hensyn kan være i strid med likebehandling og forutberegnelighet. Den gruppe det her er snakk om, er dessuten en særlig svak gruppe av syke, enslig mindreårige asylsøkere og andre som faller utenom. Det er ikke rimelig at det er disse menneskene som har de sterkeste behovene skal ha det svakeste vernet og være prisgitt utenforliggende svingninger som slår inn i vurderingen av innvandringsregulerende hensyn.

Fjerde ledd: Barnets beste

Juss-Buss syntes det er bra at utvalget vil synliggjøre dette. Utvalget skriver at dette bare skal synliggjøres, og ikke innebærer noen faktisk endring da barnets beste allerede i dag er et grunnleggende hensyn på grunn av menneskerettslovens forrang. Juss-Buss håper imidlertid at en slik eksplisitt bestemmelse i loven kan bidra til at barnekonvensjonens bestemmelser får større gjennomslagskraft hos utlendingsmyndighetene enn de i praksis har hatt til nå.

KAPITTEL 8: FAMILIEINNVANDRING

Generelle betraktninger:

Utvalget ønsker å skille familiegjenforening fra familieetablering. Juss-Buss har i utgangspunktet ikke noe imot dette. Utvalget legger opp til at et halvt års familieliv er tilstrekkelig til å oppnå familiegjenforening, noe vi er enige i. Vi ser at gjenforeningstilfellene har større velferdsmessig behov for gjenforening enn hva som er tilfelle i etableringstilfellene. Det er svært positivt at utvalget ønsker å gjøre det lettere for denne gruppen å få familiegjenforening. Vi ønsker imidlertid ikke at konsekvensen blir at dette skal gjøre det vanskeligere å oppnå familieetablering, da de velferdsmessige hensynene til denne gruppen også er vesentlige.

Loven har fått en lovteknisk ansiktsløftning, noe vi setter stor pris på.

Til forslaget § 49 Familiegjenforening mellom ektefeller

Andre ledd

Forslaget om alderskrav på familiegjenforening (samt etablering, bestemmelsen får også anvendelse her) er svært omdiskutert. Juss-Buss mener det ikke skal være noe alderskrav for familieinnvandring. Motivet for regelen er å hindre at unge mennesker blir presset inn i ekteskap.

Utilsiktete konsekvenser:

For det første er det viktig å markere et skille mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap, noe utvalgets lovhjemmel ikke tar høyde for. I store deler av verden er det kultur for å arrangere ekteskap, uten at dette i alle tilfeller kan ansees for å være tvangsekteskap. Å markere et slikt skille er ikke å bagatellisere tvangsekteskap. De som rammes av tvang må få beskyttelse og adgang på hjelp. Vi tror uansett at en generell hjemmel som utvalget foreslår med 21 års aldersgrense vil få utilsiktede konsekvenser. Et eksempel kan tenkes hvor jenta blir sendt til hjemlandet for å inngå tvunget ekteskap, og så ikke får lov å returnere til Norge før hun er over 21 år slik at familiegjenforening kan finne sted. Slik kan jenta holdes unna enhver mulighet for hjelp fra norske myndigheter og krisesentre i en lang periode. Jenta får også avbrutt skolegang og blir avskåret fra sitt miljø, som ellers kunne hjulpet henne, i en lengre periode.

Disproporsjonaliteten

Et annet poeng er forholdsmessigheten når det gjelder hva man ønsker å hindre kontra hvor mange man faktisk hindrer i å utøve familieliv. Denne regelen vil kunne slå ut i flere tilfeller enn i de hvor det faktisk foreligger fare for tvangsekteskap, særlig etter at man nyanserer hva som kan betegnes som arrangerte ekteskap og hva som er tvangsekteskap. Vi har en myndighetsalder i Norge som er 18 år. Det er viktig å bekjempe tvangsekteskap, men Juss-Buss mener dette ikke skal frata unge mennesker retten til å gifte seg og utøve familieliv i ung alder.

Erfaringer fra Danmark

I Danmark har man i en lengre periode operert med en 24 års aldersgrense på familiegjenforening. Det er grunn til å ta med seg erfaringene derfra når man vurderer aldersgrense i Norge, selv om dette

forslaget setter grensen noe lavere. Det danske institutt for menneskerettigheter (IMR) offentliggjorde i oktober i fjor en rapport om de danske familiegjenforeningsreglene sett i et menneskerettighetsperspektiv. Av denne går det fram at en aldersgrense ikke kan forsvares som et tiltak mot tvangsekteskap. Vi mistenker litt at motivet for aldersgrense kanskje nettopp også er å begrense innvandringen. Dersom aldersgrensen er et tiltak for å begrense innvandring er de enklere å forsvare i forhold til de menneskerettighetene vi har ratifisert. IMR har uttalt at reglen med aldersgrense rammer mange i forhold til de antallet den hjelper. Europarådets menneskerettighetskommissær har uttalt at aldersgrensen i Danmark må avskaffes fordi den er disproportjonal, og IMR sa seg enige. Videre har FN's kvinnekomité oppfordret til at aldersgrensen avvikles, og at man fokuserer på andre måter å bekjempe tvangsekteskap på.

Konsekvenser for norske borgere

Det siste poenget vi vil påpeke her er muligheten for norske borgere til å utøve familieliv på tvers av landegrenser. Det er ikke tvil om annet enn at mange nordmenn vil bli fysisk forhindret fra å leve sammen med sine kjæreste, på grunn av en regel vi i utgangspunktet ikke tror vil oppfylle sitt formål. Vi får stadig henvendelser fra norske studenter som ønsker å ta med seg kjæresten hjem. Dette ser vi alvorlig på, retten til å utøve familieliv er ikke avhengig av alder, men av sivilstatus. Slik vil vi at det fortsatt skal være. Det er for eksempel en trend blant norske studenter å dra utenlands i forbindelse med utdanning. Det er ikke utenkelig at mange av disse treffer en ektefelle eller samboer, men de vil være forhindret fra samliv i Norge før fylte 21 år. Dette vil igjen kunne føre til at ressurssterk utdannet ungdom velger å bosette seg i andre land enn i Norge da det er vanskelig å få familiegjenforening her.

Forslag til tiltak for å bekjempe tvangsekteskap

Andre tiltak for å bekjempe innvandringen må prioriteres for at kampen mot tvangsekteskap skal virke troverdig. Ellers vil man lett kunne tro at hensynet til å begrense innvandring ligger bak forslaget. Juss-Buss mener det er viktig å gi fri retts hjelp til den gruppen som kan være utsatt for tvangsekteskap. Økte bevilgninger til krisesentrene slik at de kan være synlige og ha et tilbud til de grupper som trenger hjelp kan være et annet tiltak. Opplysning og holdningskampanjer, slik at jentene vet at de har et reelt valg, er svært viktig. MIRA-senteret har vært dyktige her, de har dessuten kontakter i miljøet og klarer å nå ut til målgruppen.

Tredje ledd

Utvalget foreslår en reell mulighet for å få unntak for kravet om at partene skal bo sammen, noe vi synes er fint. For øvrig er det praksis som vil være avgjørende her, og erfaringen vår tilsier at både direktoratet og nemnda er forsiktige med å anvende slike unntakshjemler.

Til forslaget § 50 Familiegjenforening mellom samboere

Juss-Buss setter pris på at barn av samboere er gitt de samme rettighetene som barn av ektepar. Dette er i tråd med de moderne familiestrukturer. Vedrørende alderskravet i bestemmelsen viser vi til drøftelsen i avsnittet ovenfor.

Til forslaget § 51 Familiegjenforening mellom barn og foreldre

Juss-Buss er godt fornøyd med at skjæringstidspunktet for når opplysningene er kommet fram skal forskyves til den dag opplysningene er kommet frem til utenriksstasjonen. Dette bidrar til større grad av forutberegnelighet for våre klienter, og skaper et mer logisk rettferdig utgangspunkt for levering av søknad. Vi har sett flere uheldige eksempler på at trege ambassader har spolert rettskrav på oppholdstillatelse, og er fornøyd med at utvalget har sett problemstillingen.

Juss-Buss er for øvrig ikke imponert over at man har valgt å fjerne adgangen til å gjenforenes med fosterbarn. Vi var i april 2005 på studietur i Etiopia hvor vi lærte at en slik tilknytning er helt vanlig i

mange familier, familiestrukturene er mer diffuse og ikke komparative med den kjernefamilien vi har i Norge. Adopsjon kan ofte være vanskelig å få gjennomført fordi rettsystemene i mange land fungerer dårlig. Fosterbarninstituttet er viktig sett fra en praktisk synsvinkel, det dreier seg om mennesker som i realiteten og følelsesmessig utgjør kjernefamilien. Vi har mange gjenforeningssaker hvor familietilknytningen er av en slik karakter, og vi mener man bør vektlegge realiteten i familiesituasjonen, fremfor å kun gå på den biologiske tilknytningen.

Til forslaget § 52 Familiegjenforening mellom barn med opphold etter § 38 og § 43 og barnets foreldre og søsken

Empirien taler her tydelig: Svært få barn får opphold på disse grunnlagene. Vi mener derfor at familiene til disse barna skal ha rettskrav på gjenforening i Norge, selv om gjenforening i et annet land er mulig. Vi er enige i at barnets beste skal være veiledende her, men kan ikke se at det å tilby denne gruppen familiegjenforening i Norge kan utvide innvandringspotensialet noe særlig. Vi er bekymret for at den vurderingen av hensynet til barnets beste ikke blir god nok, særlig med tanke på de langsiktige konsekvensene denne vurderingen vil ha for søkerne. Utlendingsdirektoratet trekker ikke inn barnefaglig ekspertise inn i slike vurderinger, noe vi mener de burde gjøre. Se ellers bemerkninger til kapittel 12 nedenfor i høringsuttalelsen. I forhold til den såkalte ankerbarnproblematikken, må det bemerkes at ankerbarna nesten alltid har opphold på humanitært grunnlag, og at vi mener rettskrav på familiegjenforening bør gjelde den gruppen barn som har asyl.

Til forslaget § 54 Mor eller far som skal ha samvær med barn i Norge:

Vi er veldig positive til at denne regelen også omfatter første gang tillatelser. Spørsmålet blir hva som skal regnes som det "siste året". Dersom dette er før søknadstidspunktet er dette greit. Men om bestemmelsen skal forstås ordrett, vil søker ha et problem når søker ofte må søke fra utlandet og vil være avskåret fra å kunne reise inn i riket. Dette vil vanskeliggjøre samvær da det krever at barnet drar ut av riket. Dette er økonomisk svært ressurskrevende, og avhenger av samarbeidsgraden mellom foreldrene. Det økonomiske aspektet vil lett kunne oppfattes som økonomisk diskriminering, da de ulike økonomiske forutsetningene vil kunne sette skranker for grad av samvær. Det vil videre forskjellsbehandle de som har godt samarbeid fremfor de med dårligere samarbeid, da det er avhengig av begge foreldres innsats. Vi mener derfor det er viktig at siste året regnes som det siste året før man søker. Vi vil videre bemerke at kravet til samvær i utlandet må settes forholdsmessig ettersom hvor resurskrevende det er å få gjennomført samværet. Det må legges til grunn hvor langt unna det er og hvor enkelt det er å organisere samvær. Det vil således være forskjellige betraktninger dersom en forelder bor i Danmark kontra Canada.

Til forslaget § 55 Far eller mor med voksent barn i Norge

Vi er positive til at det ikke lenger er et vilkår om at man må ha en særlig tilknytning til referansepersonen for å få innvilget tillatelse. Vi ser forøvrig ikke hvorfor utvalget fjerner unntaket for at begge foreldre under særlige omstendigheter kan få slik tillatelse begge to. Denne unntaksregelen er sjelden i bruk, men er nyttig i de tilfeller hvor det foreligger slike spesielle omstendigheter. Når det nå ikke lenger vil være hjemmel for disse tilfellene, vil tillatelse til begge foreldre i ni måneder aldri kunne gis, noe vi synes er galt. Dette vil ikke øke innvandringspotensialet uansett, og er derfor rimelig å la stå i fred.

Til forslaget § 57 Familiegjenforening i andre tilfeller

Første ledd omfatter de tilfeller hvor man skal begrense tillatelsen. Dette ser vi positivt på dersom det blir benyttet til å gi tillatelser i tilfelle der man ellers ikke ville gitt tillatelse. I så fall er vi for forslaget.

Juss-Buss er fornøyd med at utvalget har kommet frem til at en unntaksbestemmelse hvor man kan innvilge opphold til enkelte som faller utenfor de kategorier som nevnt ovenfor. Vi mener behovet for en unntaksbestemmelse er stort, da det er utallige situasjoner som etter en konkret vurdering bør kunne få innvilget oppholdstillatelse. I dag brukes unntaket i § 8 annet ledd svært lite, en empirisk undersøkelse viser at slike tillatelser forekommer i omtrent 2 promille av sakene (se Nyhus og Jensen 2004: En undersøkelse av forvaltningspraksis etter utlendingslovens § 8 annet ledd). Vi er opptatt av å ha reelle unntaksbestemmelser som fungerer som sikkerhetsventiler. Utvalget oppfordrer til en restriktiv praksis. Slik vi ser det er det allerede en svært restriktiv praksis, og innvandringspotensialet er her svært lite, sett i lys av praksis. Vi mener det derfor vil være et lite egnet tiltak for å begrense innvandringen, samtidig som vi ønsker at de om søker etter denne hjemmelen skal få sin sak behandlet på like linje uavhengig av referansepersonens oppholdsgrunnlag. Juss-Buss mener det bør tilstrebes å innvilge flere tillatelser enn hva det gjør i dag på grunnlag av unntakene.

Våre videre kommentarer knytter seg til annet ledd hvor man har valgt å ta innvandringspolitiske hensyn inn her i lovens ordlyd. Juss-Buss er imot at innvandringspolitiske hensyn står nevnt i loven, og foreslår at dette leddet fjernes fra loven. Politiske tendenser vil kunne endre innholdet i denne termen svært raskt. Dette er svært uheldig med tanke på å utvikle praksis på feltet, og uten en ensartet praksis vil bestemmelsen ha svært liten betydning for våre klienter. Vi synes også det er svært uheldig at utvalget ønsker å vekte de innvandringspolitiske hensyn skal vektes mot de sterke rimelighetsgrunnene. Utvalget mener at de har inntatt hensynet i annet ledd av pedagogiske årsaker. Vi frykter at hele bestemmelsen vil bli uthult med grunnlag i annet ledd. Totalt sett vil dette bli en svært lite forutberegnelig rettstilling for våre klienter, og vi mener det vil lett bli vilkårlig behandling av disse sakene. Saksbehandlerne som skal behandle disse sakene vil ha lite konkret og holde seg til og to nærmest likelydne saker vil kunne få ulikt utfall.

Vi ønsker dette leddet som en generell norm, slik vi som i dag, ikke som en direkte bestemmelse.

Dersom dette skulle bli stående vil vi ha en unntaksbestemmelse på linje med den vi har i dag, hvor sterke menneskelige hensyns - vurderingen har gitt positivt utslag for under 2 promille av alle sakene, (se Nyhus /Jensen 2004). Dersom utvalget ønsker seg mer reelle unntaksbestemmelser er dette altså ikke måten og gjøre det på.

Til forslagets § 58 Familieetablering gjennom ekteskap:

I tredje ledd har utvalget her laget en egen hjemmel for å bekjempe pro forma ekteskap. Dette er å anse som en kodifisering av praksis, da man prøver å skille ut pro forma tilfellene også i dag. Et positivt trekk er at myndighetene har bevisbyrden. Det er forøvrig viktig med varsomhet i forbindelse undersøkelse av pro forma -mistanker, da vi har sett tilfeller på at myndighetene er noe ivrige her. Samtidig er det viktig at de reelle pro forma ekteskapene avslåes på grunnlag av håndfaste bevis, fremfor at gjenforening avslåes kun på bakgrunn av mistanker, som av og til er realiteten i dag.

Til forslagets § 59 Adgang til forlovelsesopphold:

Juss-Buss synes det er flott at utvalget ønsker å lovfeste muligheten for å få forlovelsesopphold. Det er en svært aktuell bestemmelse da mange også i dag ønsker å være forlovet før man inngår ekteskap. Det er dessuten en praktisk løsning når man bor langt borte fra hverandre. Vi ser også et behov for en slik bestemmelse i de tilfeller hvor folk for eksempel ikke rekker å gifte seg før den ene må flykte.

Til forslagets § 63

Juss-Buss mener denne bestemmelsen hører hjemme i forbindelse med de øvrige familieegjenforeningsbestemmelsene, da dette er et oppholdsgrunnlag. Det vil gjøre loven enklere å orientere seg i om alle disse grunnlagene står sammen.

Til forsalgets § 64

Vi synes det er svært bra at utvalget ønsker å gi søkere opphold på selvstendig grunnlag dersom referansepersonen dør. Dette er av velferdsmessig hensyn til søker, da dagens praksis kan slå uheldig ut for de søkere som mister sine kjære. Det er en stor nok belastning i seg selv, om man ikke skal miste oppholdsgrunnlaget i tillegg. Dette dreier seg ikke om noen stor gruppe uansett, og vil neppe utgjøre noe stort innvandringspotensial.

Til forslaget § 65

2. ledd er en kodifisering av forskriftens § 37, sjette ledd. Vi vil bemerke at det er svært positivt at denne er gjort kjønnsnøytral. Vi har hatt flere klienter hvor denne bestemmelsen ikke har fått anvendelse fordi den kun har omfattet kvinner til nå. Vi viser til de deler av høringen som hadde høringsfrist 1. april i år hvor vi skrev ytterligere om dette punkt.

Kapittel 9: Allmenne regler om oppholdstillatelse mv.

Vi syntes systematikken i kapittelet er god. Det er fint at mange av de praktisk viktige reglene for utlendinger kommer inn i utlendingsloven. Vi er positive til lovfesting av enkelte av bestemmelsene som foreslås inntatt av informasjonshensyn. Det gjør det lettere å orientere seg i regelverket. Det er foreslått å skille mellom midlertidige tillatelser og permanent tillatelse. Vi syntes det er fornuftig å betegne det som i dag kalles bosettingstillatelse for permanent oppholdstillatelse da ordlyden stemmer godt overens med tillatelsens innhold. Vi er imidlertid mer kritisk til å gå over til termen "midlertidige tillatelser" om første gangs oppholdstillatelser og fornyelser av disse inntil en permanent tillatelse kan oppnås. Ordlyden gir assosiasjoner om noe som ikke er varig eller ment å bli det, noe som er ustabil og usikkert. Vi mener det ville vært bedre å bruke betegnelsen "tidsbegrensede tillatelser". Dette er en mer nøytral betegnelse og hvis ordlyd vil samsvare med regelens innhold og formål. Juss-Buss syntes det dessuten er negativt å innføre nye begreper som svarer til andre gamle bestemmelser som i dette tilfellet. Den tidligere bestemmelsen om midlertidig arbeidstillatelse vil lett kunne sammenblandes med denne betegnelsen.

Til forslaget § 66

Første ledd

Dette er en videreføring av nåværende utlendingslov § 6 femte og syvende ledd jfr. uf. § 10. Dette syntes vi er greit som en hovedregel og et utgangspunkt. Det er jo i de fleste tilfeller mest fornuftig å avgjøre om vilkårene er oppfylt i hjemlandet da ambassadene er bedre egnet til å vurdere de ulike dokumentene som trengs.

Annet ledd

Denne regelen foreslås av informasjonshensyn uten at den er ment å medføre noen endringer i realitetene. Det er vi svært positive til. Retten til å søke asyl bør komme klart frem i regelverket.

Tredje ledd

Vi syntes det er positivt at denne bestemmelsen innføres i loven. Det er fint at det kan gjøres individuelle unntak fra kravet. Dette er i mange tilfeller strengt nødvendig og ville vært urimelig om man ikke i konkrete vanskelige situasjoner kunne gjøre unntak fra bestemmelsen.

Fjerde ledd

Vi viser til vår tidligere høringsuttalelse om regler som er foreslått endret på et tidligere stadium med høringsfrist 01.04.2005.

Femte ledd

Kongen kan gjøre unntak fra første og fjerde ledd i forskrift. Det er positivt at de eventuelle unntakene fra disse reglene fastsettes i forskrift. Regelverket slik det er nå er svært komplekst, i alle fall med tanke for de mange unntakene til kravet om at første gangs tillatelse skal være gitt før innreise. Det er viktig at det faktisk gjøres unntak i mange praktisk viktige tilfeller.

Sjette ledd

Dette er kun en videreføring av regelen i uf. § 10 siste ledd. Det er positivt at denne inntas i loven. Det er praktisk viktig at rettsvirkningen av at søknad ikke er fremmet på riktig måte kommer klart frem av regelverket.

Til forslaget § 67

Tredje ledd

Det er flott at det nå kommer tydelig fram at denne tillatelsen ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Fjerde ledd

Dette er en videreføring av regelen i dagens § 17 sjette ledd om unntak fra forvaltningslovens regler om enkeltvedtak for slike tillatelser. Dette er vi sterkt i mot. Et avslag vil være en beslutning om rettighetene til enkeltpersoner i den perioden det gjelder og bør som alle vedtak begrunnes og kunne påklages. Vi viser i den forbindelse til vårt kapittel om saksbehandlingsregler.

Til forslaget § 68

Utvalget ønsker å gå bort i fra hovedregelen om at underhold skal være sikret, og at dette kan fastsettes av Kongen i forskrift. Vi syntes det bør legges noen føringer på denne kompetanseregelen.

Utlendingslovgivningen er utsatt for raske endringer etter politiske skiftninger. Vi ser en fare for at en regjering som fører en restriktiv innvandringspolitikk vil kunne få stor innvirkning på innvandreres reelle muligheter til å oppnå en oppholdstillatelse ved å innføre høye underholdskrav. Særlig i forbindelse med familiegjennforeningsreglene er vi bekymret for en slik mulig utvikling. Vi oppfordrer på det sterkeste at det i alle fall i loven fastsettes et unntak til underhold i familiegjennforening med en referanseperson som har fått asyl i Norge. Etter EUs direktiv 2003/86 EC

(familiegjennforeningsdirektivet) er det sterke begrensninger til å stille krav om underhold ved familiegjennforening til flyktninger. Kun i tilfeller der familien er stiftet etter flyktningens innreise eller der søknaden er fremsatt senere enn tre måneder etter at flyktningstatus er innvilget. Dette regelverket er ikke bindende for Norge, men Norge kan ikke ha regler som skiller seg klart ut fra de øvrige europeiske landene når det gjelder immigrasjon. Dessuten viser direktivet at flyktninger i et folkerettslig perspektiv må anses vernet mot et slikt krav om underhold for å gjenforenes med sin familie.

Det kan ikke kreves av denne gruppen at de skal komme raskt i arbeid for at familien skal kunne oppnå gjenforening med utlendingen. Vi minner om at dette er en gruppe som har fått opphold fordi de trenger beskyttelse. Mange er traumatisert og trenger tid til å omstille seg det norske samfunnet, lære seg norsk og etablere seg med hus og arbeid. Slike ting tar tid. Statistisk sentralbyrås rapport 2005/4: Flyktninger og arbeidsmarkedet skrevet av Bjørn Olsen viser at etter ett år er kun 11,2 % i arbeid, se tabell 3.2. Etter to år stiger prosenten til 21,5 og etter tre er den oppe i 32%. Det tar åtte år før flyktningene kommer opp på et sysselsettingsnivå som samsvarer med gjennomsnittet for flyktninger generelt. Begrepet flyktning er her brukt videre enn etter utlendingsloven. Både flyktninger, utlendinger med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente til disse to gruppene regnes som "flyktning" i statistikken.

Utvalget sier ingenting om i hvilke tilfeller det bør oppstilles et slikt krav utover motivenes 5.7.2 om at asylanter og de som får opphold av rimelighetsgrunner ikke kan stilles et krav om selvforsørgelse. I motivenes 8.5.6 drøfter utvalget hvorvidt det bør oppstilles noe hinder mot å kreve sikret underhold i søknader som i dette avsnittet. Utvalget går imidlertid ikke inn for å lovfeste et slikt unntak. I stedet uttales det at "det bør være en forutsetning i norsk familieinnvandringspolitikk at man ikke innfører tiltak som kan vanskeliggjøre gjenforening i disse tilfeller". Dette er etter vår mening på ingen måte en tilfredsstillende drøftelse og konklusjon. Dersom det er et ønske fra utvalgets side å ikke stille krav i slike tilfeller, må det kunne innføres et hinder for dette i lovutkastet. Vi syntes dette er svært viktig, og kan ikke overlates til "forutsetningene i norsk familiegjenforeningspolitikk" som *bør* finnes.

Vi mener også at det bør legges føringer om at utlending i Norge med små barn som lever i hjemlandet uten reelle omsorgspersoner ikke kan stille det samme kravet til underhold som generelt i utlendingslovverket. Et krav om underhold kan ikke forhindre at barn får oppfylt sine fundamentale rettigheter etter barnekonvensjonen. Retten til familieliv for uskyldige barn kan ikke begrenses av eventuelle politiske holdninger til innvandrings situasjonen.

Krav til utlendingens vandel mv.

Denne regelen tilsvarende de tidligere bestemmelser i ul. §§ 8 første ledd nr. 3, 9 første ledd og 51 tredje ledd om omstendigheter som kan gi grunn til å nekte utlendingen adgang til riket. En forskjell er at grunnleggende nasjonale interesser kan medføre nektelse av oppholdstillatelse. Vi viser til vår uttalelse om dette begrepet under forslaget § 77 bokstav f. Vi ønsker på dette grunnlag ikke å endre bestemmelsen slik at det som tidligere bare vil være hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn som kan utelukke tillatelse og ikke det ulne og upresise begrepet "grunnleggende nasjonale interesser".

Til forslaget § 70 Oppholdstillatelsens innhold

Vi er veldig positiv til at det inntas en egen regel i loven om innholdet i en tillatelse. Det gir god oversikt og man kan lett orientere seg om hvilke rettigheter man får ved oppholdstillatelsen.

Første og annet ledd

Juss-Buss syntes det er positivt at det kan gis tillatelser i inntil tre år.

Til forslaget § 71 Fornyelse av oppholdstillatelse

Juss-Buss støtter utvalget forslag til ny bestemmelse. Regelverket virker med dette forslaget mye enklere å orientere seg i for søkerne dersom disse praktisk viktige bestemmelsene om fornyelse samles i en og samme paragraf.

Til forslaget § 72 Permanent oppholdstillatelse

Som tidligere nevnt er vi positive til betegnelsen "permanent oppholdstillatelse" og er enig i utvalgets betraktninger om at dette tydeliggjør hva tillatelsen innebærer. Vi er også veldig positive til at utvalget foreslår å gå bort i fra vilkåret om at en utlending må ha hatt tillatelse i tre år "på ett og samme grunnlag" jfr. første ledd bokstav a. Juss-Buss mener at formålet med en regel om permanente tillatelser er best ivarett om det kun knyttes opp mot et vilkår om botid i Norge. Tilknytningen til riket dannes gjennom å bo her over lengre tid og er etter vår mening uavhengig av om utlendingen har hatt samme grunnlag for tillatelse eller om han har hatt flere ulike oppholdsgrunnlag så lenge det ikke er noen begrensninger i disse i forhold til retten til å få permanent oppholdstillatelse. Vi ser ofte i vårt møte med klienter at det er svært mange som skifter oppholdsgrunnlag mens de bor i Norge. Et eksempel på at det kan skapes sterk tilknytning til Norge selv om man ikke har oppholdt seg her på et og samme grunnlag er en person som først oppholder seg her to år som spesialist, deretter får familiejenforening med ektefelle. Samlivet oppløses etter tre år og personen innvilges familiejenforening på grunnlag av samvær med barn. I dette tilfellet må personen oppholde seg i Norge i 8 år før han fyller dagens vilkår til bosettingstillatelse. Vi mener tilknytningen til Norge er oppnådd på et langt tidligere tidspunkt enn dette. En annen konsekvens av dagens regel er at utlendinger som har spesialistoppholdstillatelse starter på nytt i botiden hver gang de skifter arbeidsgiver. Dette kan i noen tilfeller medføre at det tar svært lang tid å oppfylle kravet. Dette syntes vi er en lite heldig konsekvens av dagens regelverk.

Vi støtter flertallets betraktninger om at kravet til botid bør være 3 år og ikke 5 som mindretallet har gått inn for. Vi mener den tilstrekkelige tilknytningen er oppnådd etter 3 år. Vi er enige med flertallet på s. 278 i utredningen at en innstramming her i seg selv vil være uheldig fordi det vil innebære et negativt signal til varig innvandring, og at det ikke finnes grunner som er tungtveiende nok til å forsvare en slik innstramming.

Vi har heller ingen merknader til første ledd bokstav b om at utlendingen fortsatt må oppfylle vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse, og at vilkårene for denne og for den permanente oppholdstillatelsen på vedtakstidspunktet.

Bokstav c viderefører bestemmelsen om at det ikke må foreligge forhold som kan gi grunnlag for utvisning. Dette syntes vi er en fornuftig videreføring, men mener likevel det må foretas en forholdsmessighetsvurdering etter § 81 første ledd. Vi stiller oss bak forslaget om videreføring av regelen om tilleggstid dersom det foreligger forhold som kan gi grunnlag for utvisning.

Kapittel 10: Bortvisning og Utvisning

Til forslaget § 76 bortvisning

Utvalget fremmer forslag om å fjerne adgangen til å bortvise utlendinger som har oppholdstillatelse jfr. forslaget § 17 tredje ledd. Juss-Buss kan stille seg bak en slik regel, men med et forbehold. Det er en forutsetning fra Juss-Buss sin side at utvisningspraksisen ikke blir lempeligere som et resultat av denne endringen.

I nåværende utlendingslov § 27 bokstav h kan utlending bortvises når det offentlige er påført utgifter i forbindelse med at utlendingen tidligere er ført ut av riket, og disse utgiftene ikke er betalt tilbake. Utvalget fremmer forslag om å supplere denne bestemmelsen med en adgang til å bortvise utlendingen på grunnlag av bot og uoppgjort offentlige gebyr. Dette følger av lovforslagets § 17 (1) bokstav j. Juss-Buss mener dette er å regne som et uforholdsmessig inngrep. Samtidig er dette en form for økonomisk diskriminering. En slik type diskriminering vil også bryte med våre forpliktelser etter menneskerettighetskonvensjonens artikkel 8, og barnekonvensjonen artikkel 3. "Retten til familieliv"

og "hensynet til barnets beste" vil da bli satt til side på grunn av økonomiske restriksjoner. Tradisjonelt sett vil menneskerettighetene veie tyngre enn slike små økonomiske forhold som det her er snakk om. Juss-Buss foretrekker den nåværende ordning.

Saksbehandling ved bortvisning

Utvalget ønsker å opprettholde bortvisningsinstituttet, men med enklere saksbehandlingsregler. Vedtak om bortvisning ved innreise skal kunne besluttes av polititjenestemenn der det skjer på grunnlag av lett konstaterbare kriterier (for eksempel krav om pass/visum osv), dette fremkommer av forslaget § 17 fjerde ledd. I disse tilfellene ønskes det også at klageadgangen og begrunnelsesplikt ikke skal være nødvendig. Vi ser at utvalget da setter til side grunnleggende forvaltningsrettslige rettigheter. I forvaltningsloven, som er en minsterettighetslov, står klageadgang og begrunnelsesplikt sentralt. Det er særdeles betenkelig at disse settes til side, og det utgjør et slag mot rettsikkerheten. Generelt sett er også Juss-buss imot at slike beslutninger stadig blir delegert lenger ned i systemet.

Til forslaget § 77

Bokstav f

"Rikets sikkerhet i dagens UL § 29 bokstav d foreslås endret til "grunnleggende nasjonale interesser". Dette vil ordlydsmessig ramme flere tilfeller. I forarbeidene er det også et eksplisitt ønske. Juss-Buss mener en slik "generalfullmakt" vil kunne resultere i uforholdsmessige inngrep i forhold til enkeltindividet. For det første er det alt for mye som potensielt vil kunne falle inn under et begrep som "grunnleggende nasjonale interesser". Dette resulterer i svekket forutberegnelighet. Den tilsvarende bestemmelse i dagens lov benytter begrepet "rikets sikkerhet". Dette fremstår som en sikkerhetsventil som skal brukes i ekstraordinære tilfelle. Når utvalget foreslår å endre dette begrepet til "grunnleggende nasjonale interesser" har ikke bestemmelsen lenger det klare preg av å være en sikkerhetsventil. Juss-Buss er imot en regel som i større grad åpner for uforholdsmessig inngrep, mindre forutberegnelighet og svekket rettsikkerhet.

Til forslaget § 79

I dag er det slik at det stilles strengere krav til strafferammen ved utvisningsvedtak når utlendingen fyller vilkårene for BOS, i motsetning til når han ikke gjør det. Utvalget foreslår at en slik permanent oppholdstillatelse må være innvilget før man kan nyte det samme vern som tidligere. Juss-Buss er meget kritiske til en slik endring. Det kan være flere grunner til at utlending som oppfyller vilkårene for BOS ikke søker om en slik permanent oppholdstillatelse. Selv om BOS ikke er innvilget har ikke utlendingen mindre tilknytning til Norge så lenge han oppfyller vilkårene for BOS. Det er også viktig å ta hensyn til den lange saksbehandlingstiden til utlendingsmyndighetene i disse sakene. Selv om utlendingen oppfyller vilkårene for BOS, og har søkt om dette, vil det ta mange måneder før en slik søknad blir innvilget. Så lenge vilkårene for BOS er oppfylt vil utlendingen være innenfor den gruppe lovgiver i utgangspunktet ønsker å gi et styrket utvisningsvern. Derfor vil en slik bestemmelse føre til en forskjellsbehandling av utlendinger som i mange tilfelle har lik tilknytning til riket.

Til forslaget § 81

Det foreslås at selve lovteksten eksplisitt skal nevne "hensynet til barnets beste", og at dette skal tillegges vekt, i tråd med barnekonvensjonen. Men det kan virke som om lovutvalget ikke legger nok vekt på dette viktige hensynet. I kapittel 12.3.3.8, 1. avsnitt står det at barnekonvensjonen *kan* ha betydning. Dette er en stor underdrivelse. Barnekonvensjonen er en folkerettslig forpliktelse, og er inkorporert ved norsk lov, denne skal ha betydning. Juss-Buss stiller seg for øvrig positivt til at hensynet til barnets beste eksplisitt skal nevnes i loven. Dette gjør en viktig del av regelverket i større grad tilgjengelig for de som berøres av det.

Juss-Buss vil i forlengelsen av dette knytte en bemerkning til forvaltningens begrunnelsesplikt. I vårt arbeid ser vi ofte at hensynet til barnets beste må vike i forhold til andre hensyn. Dette blir derimot ikke begrunnet noe nærmere. Derfor ville det vært hensiktsmessig om utlendingsmyndighetene i en større grad begrunnet hvilke hensyn som ble ansett for å veie tyngre enn hensynet til barnets beste, og hvordan denne avveiningen ble foretatt. Dette er i tråd med forvaltningens begrunnelsesplikt, samtidig som det også er nødvendig for å sikre en reell klageadgang ved slike vedtak.

Til forslaget § 82

Utvalget ønsker å gå tilbake til den regelen der innreiseforbudet ikke skal gjøres kortere enn to år. Dette i motsetning til dagens hovedregel der man "som hovedregel" ikke gjør innreiseforbudet kortere enn to år. Utvalget mener den nåværende ordning muliggjør for en "utvanning" mellom bortvisning og utvisningsinstituttet.

Juss-Buss mener de spesielle tilfelle tilgodeses ved å ikke ha en absolutt nedre grense på to år. Regelen slik den er utformet nå har en dynamisk funksjon, som gir utlendingsforvaltningen muligheten til å anvende skjønn i den enkelte sak. Slik regelen foreslås utformet nå, blir det i større grad et firkantet system.

Absolutt vern mot utvisning

Utvalget ønsker ikke en regel som gir absolutt vern mot utvisning for utlendinger med særlig lang botid i Norge og som kom hit i ung alder. Utvalget mener dette ville gi for liten fleksibilitet, og i noen tilfelle støte den alminnelige rettsfølelse. Utlendinger som begår straffbare handlinger før fylte 18 skal heller ikke nyte noe absolutt vern mot utvisning. Hovedsakelig er dette begrunnet ut ifra prevensjonshensyn.

Juss-Buss mener utlendinger under 18 år skal nyte et absolutt utvisningsvern. Jamfør barneloven og barnekonvensjonen er personer under 18 år å regne som barn. Utvisning er et alvorlig inngrep, et barn burde ikke bli tvunget til å forlate det landet det bor i. Barn har, og skal ha, en rett til å leve med sine foreldre, jfr. barnekonvensjonen art. 9. Barn er også vernet av bestemmelsen i EMK art 8 om retten til familieliv. Utvisning av barn vil i de fleste tilfelle føre til en adskillelse fra foreldrene og annen nær familie. Dette må som hovedregel regnes som et uforholdsmessig inngrep, og i strid med våre internasjonale forpliktelser. I Sverige kan man ikke utvise mennesker som kom til landet før fylte 15 og har 5 års botid i landet. Vi mener Norge kan være bedre enn dette, og går derfor inn for en regel som sier at barn ikke kan utvises fra landet.

Når det gjelder utvisning av utlending som har lang botid i Norge og kom hit i ung alder, mener Juss-Buss at dette i stor grad vil være den norske stat sitt ansvar. Svært ofte, siden det dreier seg om unge utlendinger, vil utvisningsgrunnen være norskskapt kriminalitet. Juss-Buss mener det da vil være uansvarlig å sende dette problemet videre. Dette er også en holdning som kommer fram i Ot.prp. nr. 51 side 24: "*Det norske samfunn må ta et større ansvar for den kriminelle løpebane når utlendingen har hatt sin barndom i Norge*". Samtidig er det også viktig å bemerke at utlendingen da som hovedregel vil ha sterkere tilknytning til Norge enn hjemlandet. Det er i Norge utlendingen har vokst opp og blitt sosialisert. Ser vi dette i sammenheng vil det fremstå som en uheldig løsning å ikke gi disse absolutt vern.

Om de "reelt ureturnerbare"

De "reelt ureturnerbare" i Norge opplever en rettstilstand som ikke er holdbar. De er praktisk talt rettsløse i det norske samfunn. Når en såkalt "reelt ureturnerbar" blir utvist fra landet, er det ikke

mulig for ham å bli returnert til sitt hjemland. Det kan være forskjellige grunner til dette. Resultatet av dette er da at utlendingen blir satt i en uholdbar situasjon rettslig, velferdsmessig og helsemessig. Problemet synes å være at norske myndigheter ikke anerkjenner denne situasjonen. Våre naboland har derimot tatt denne problemstillingen på alvor. I Sverige blir de gitt oppholdstillatelse etter fire år dersom det ikke har vært mulig for dem å returnere til hjemlandet. I Danmark kreves det at man har forsøkt å reise hjem og blitt nektet innreise før man gis opphold. Begge disse løsningene er bedre enn situasjonen vi har i Norge i dag.

Grunnlaget for utvisning

Slik regelen er i dag er det strafferammen i den aktuelle lovbestemmelse som vil være grunnlaget for utvisning. Juss-Buss mener den utmålte straff, ikke strafferammen i den aktuelle lovbestemmelse, burde være grunnlaget for utvisning. Den utmålte straff skal representere alvorligheten av lovbruddet, og er følgelig det som burde legges til grunn ved et eventuelt utvisningsvedtak. Dette gir en større grad av fleksibilitet i forhold til den nåværende regel. Dersom grunnlaget for utvisning er en straffesanksjonert regel med vide strafferammer kan utvisning bli en følge av overtredelsen, selv om straffeutmålingen blir under 6 måneder. Domstolene legger mye arbeid i hva som er rett straff i forhold til den enkelte lovovertrædelse. Det er derfor denne vurderingen som må legges til grunn, fordi den sier noe om lovbruddet. Strafferammen i seg selv sier ikke så mye om det enkelte lovbrudd, og burde derfor ikke være retningsgivende.

Kapitel 12: Organisering av utlendingsmyndigheten

Til forslagets § 86

Tredje ledd

Juss-Buss mener at KRDs instruksjonsmyndighet overfor UNE strider imot intensjonen ved at nemnda skal være et selvstendig klageorgan. I dag kan departementet instruere om lovtolkning og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. Lovutvalget forslår at man bytter ut betegnelsen *rikets sikkerhet* med betegnelsen *grunnleggende nasjonale interesser*. Juss-Buss finner dette svært bekymringverdig og frykter for at innføringen av dette vage begrepet kan åpne for diskriminering ettersom det vil åpne for at det innbefatter innvandringspolitiske hensyn.

Juss-Buss er imot at begrepet rikets sikkerhet byttes ut med grunnleggende nasjonale interesser.

Til forslagets § 88

Annet ledd

Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål kan behandles av en nemndleder alene. Juss-Buss er imot at det per dags dato er svært mange saker som ikke behandles i nemnd. Kun 5 % av alle saker som behandles av UNE, behandles i samlet nemnd. Juss-Buss mener at dette ikke er nok og at det videre strider mot intensjonen ved å opprette UNE som klageorgan. Vi har full forståelse for at UNE har en stor arbeidsbyrde, men vi mener likevel at søker i flere tilfeller bør få nytte godt av den grundige vurderingen som en samlet nemnd representerer. Dette kan løses ved at man fjerner ordet vesentlig fra bestemmelsen. Det kan føre til at det blir en mer lempelig vurdering om hvorvidt saker skal behandles i nemnd eller ikke.

Juss-Buss mener at flere saker bør behandles i nemnd ved at vesentlighetskravet fjernes.

Tredje ledd

Juss-Buss ser at det ut ifra ressurs-hensyn vanskelig kan la seg gjøre å innføre klageadgang på behandlingsform i UNE. Det burde derimot være et klarere regelverk rundt behandlingsform som velges. Dette ville sikre forutberegneligheten og føre til en mer ensartet praksis på hvilke saker som går til samlet nemnd.

Juss-Buss mener at avgjørelsen om behandlingsform bør kunne påklages.

Fjerde ledd

Sakkyndige brukes i svært liten grad i UNEs arbeid og dette synes Juss-Buss er svært synd. I barnets - beste vurderinger burde man for eksempel alltid ha en barnepsykolog til stede der barnet får anledning til å uttale seg. Juss-Buss ser i sitt arbeide at det i barnets - beste vurderingen ofte er vanskelig å utlede hva nemnda har vektlagt. Ofte konkluderes det simpelthen med at det er i samsvar med barnets beste eller at det strider mot barnets beste uten noen nærmere redegjørelse for bakgrunnen for vurderingen. Juss-Buss mener at dette strider mot begrunnelsesplikten. I tillegg ser Juss-Buss at det hadde vært formålstjenlig at barnet oftere fikk lov til å uttale seg foran nemnda. Selv om det kan oppfattes som opprivende for et barn å uttale seg i saken, bør barnets beste komme frem ved at barnet selv får ytret sine meninger. Vi mener også at man burde lovfeste en rett til å få uttale seg for nemnda i fjerde ledd. Dette for at man skal få anledning til å belyse saken sin bedre.

Juss-Buss mener at UNE generelt bør vektlegge begrunnelsesplikten tyngre, og spesielt under barnets - beste vurderingen. Juss-Buss mener at barnet bør få anledning til å uttale seg i større utstrekning enn i dag.

Juss-Buss mener at sakkyndige burde brukes i mye større grad og at man bør lovfeste en absolutt rett for utlendingen til å uttale seg for nemnda.

Kapittel 13: Saksbehandlingsregler og bruk av tvang

Juss-Buss vil innledningsvis knytte en bemerkning til overskriften i kapittelet. Dette kapitlet inneholder både regler om saksbehandling og om regler for bruk av tvang. Dette bør gå frem av overskriften.

Det går frem av sivilombudets årsrapport fra 2004 at både UDI og UNE er blant de av våre forvaltningsorganer det klages mest på. En god del av disse klagen dreier seg om lang saksbehandlingstid. Dette bør det gjøres noe med. Juss-Buss mener at veien å gå ikke kan være å gjøre flere unntak fra forvaltningsloven og fjerne folks rettigheter. Det er en fallitterklæring. Dette foreslås blant annet i §§ 17, 44, 67, 91, 94 og 105. Vi ser med bekymring på at man stadig gjør unntak fra forvaltningsloven. Forvaltningsloven er ikke en øvre grense for den service man yter til brukerne, men en nedre grense. Reglene i forvaltningsloven ivaretar en betryggende forvaltningspraksis og viktige rettsikkerhetsprinsipper. Når man skal gjøre unntak fra disse reglene kreves det svært gode grunner for å gjøre det. Utlendingsmyndighetene bør trå særlig varsomt med tanke på hvor mange klager på UNE og UDI sivilombudsmannen mottar.

Til forslaget § 91

Denne bestemmelsen er helt ny og går ut på at man i enkelte saker kan gjøre unntak fra forvaltningslovens (fvl. § 17) om å forelegge søkeren saksopplysninger til uttalelse. I utgangspunktet mener Juss-Buss at man skal være svært forsiktig med å gjøre unntak fra forvaltningsloven og særlig når den primære begrunnelsen er ressurs-hensyn. Man kan jo stille spørsmål ved om dette i det hele tatt vil spare ressurser og tid. Ved la være å innhente opplysninger fra søkeren øker man risikoen for at det fattes vedtak på feil grunnlag, og for at vedtaket dermed blir klaget på. Dette vil i så fall føre til

merarbeid, og ta lengre tid totalt enn en grundig behandling i første omgang ville ha gjort. Vi minner om at dette er en regel som vil ramme et stort antall søkere.

Videre begrunner utvalget forslaget med at utlendingen i mange tilfeller neppe vil ha forutsetninger for å si noe om de opplysningene det er snakk om. Når det gjelder forhold på arbeidsmarkedet i Norge og andre generelle opplysninger om forholdene her til lands, kan det godt være tilfellet, men forslaget gir ingen begrensninger på hvilke opplysninger som kan holdes tilbake. Det vil si at man på bakgrunn av denne hjemmelen også vil kunne holde tilbake andre opplysninger av en personlig eller individuell karakter. Slike ting vil de fleste kunne uttale seg om. Denne regelen favner altså mye videre enn begrunnelsen tilsier og det er et alvorlig problem. Mange i den aktuelle gruppen søkere vil også ha en referanseperson, en fullmektig eller annen tilknytning til riket, som gjør at de likevel kan ha forutsetninger for eller få hjelp til å uttale seg. Juss-Buss minner om at man ved denne begrensningen i utlendingens rettigheter rokker ved det kontradiktoriske prinsipp, som er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp. Det skal man være ytterst varsom med.

Utvalget mener rettssikkerhetsproblemet, som skapes av denne regelen, avhjelpes ved at man vil få vite om opplysningene i vedtaket og at man da vil ha mulighet til å sette seg inn i dem. I vår saksbehandling ser vi ofte at begrunnelsen i vedtakene fra UDI er svært tynne. Dette betyr selvfølgelig ikke at vedtaket må være galt, men er et resultat av det tidspresset den enkelte saksbehandler i UDI opplever. For eksempel er det ikke uvanlig at man lar være å ta stilling til alle sidene av saken dersom man ser at ett vilkår ikke er oppfylt. Dette er vanlig i familiegjennforeningssaker. Dersom referansepersonen ikke har tilstrekkelig inntekt, tar UDI ofte ikke stilling til hvorvidt ekteskapet er gyldig. Mange av de vedtakene vi mottar ser ut som standardformularer. Det er derfor ikke særlig beroligende at utvalget satser på at søkeren blir gjort kjent med alle vesentlige opplysninger i vedtaket.

Juss-Buss frykter at det arbeidspresset saksbehandlerne i UDI har vil medføre at den muligheten man har til å sende opplysninger til søkeren for en uttalelse ikke vil bli benyttet. I forslaget er det ikke tatt med noen plikt til å vurdere om opplysningene skal sendes. Det vil si at man heller ikke trenger å begrunne hvorfor man ikke sender dem. Vi mener at forslaget ikke kan forsvares med denne begrunnelsen, da det neppe vil innebære noen realitet. I motivene står det at denne regelen i liten grad etterleves i dag. Dette styrker våre antagelser om at forvaltningen neppe vil sende ut opplysninger til søkeren på eget initiativ når de ikke har noen plikt til det.

Det faktum at regelen ikke benyttes i dag brukes også som et argument for at den ikke er nødvendig. Utvalget skriver: *"Utvalgets forslag vil derfor ikke rent faktisk innebære noen større svekkelse av søkerens posisjon."* For det første er dette galt, da man ved å fjerne denne rettigheten også vil miste muligheten på å klage på vedtaket fordi det innebærer en saksbehandlingsfeil, hvilket i verste fall kan være en ugyldighetsgrunn. Dette mener Juss-Buss er en svekkelse av søkeren posisjon. For det andre mener vi det er svært uheldig å begrunne en innskrenkning i søkerens rettigheter med at forvaltningen ikke følger reglene uansett. Det er en fallitterklæring.

Juss-Buss mener forslagens § 91 bør kuttes ut da det vil gå ut over rettssikkerheten til søkeren. Om den ikke kuttes ut bør det i hvert fall legges til en plikt til å vurdere om man skal holde tilbake opplysningene, og det bør også legges begrensninger med hensyn til hva slags opplysninger man kan la være å legge frem for søkeren til uttalelse.

Til forslagens § 94

Utvalgets forslag innebærer en omfattende utvidelse med hensyn til hvilke typer informasjon man kan hente inn fra sosialtjenesten og barnevernet. Når man leser lovteksten i den foreslåtte § 94, tilsier ordlyden at man kan hente ut en hvilken som helst form for personlige opplysninger uten at det er noe

krav til begrunnelse. Den typen informasjon, som sosialtjenesten og barnevernet sitter på, er som regel av en svært sensitiv karakter. Dette gjør at man burde være særlig forsiktig med gjøre unntak fra taushetsplikten deres. Et viktig element i denne vurderingen bør også være at både barnevernet og sosialkontoret har en "behandlende" funksjon. De skal hjelpe folk å komme seg på beina igjen. Når dette er en stor del av arbeidet deres, er det også viktig at klientene skal føle seg fortrolige med dem og kunne stole på dem. Dersom utlendinger vet at den informasjonen, de i all fortrolighet, enten gir til sin saksbehandler på sosialkontoret eller hos barnevernet, kan havne hos for eksempel UDI, kan dette være til hinder for de oppgavene saksbehandleren der skal utføre. Det er sannsynlig at en del ville vegre seg mot å snakke om de problemene de har eller vegre seg for å oppsøke hjelp. Om utlendingen ikke vet at informasjonen kan gis videre vil det også være et problem, fordi man da kanskje hadde valgt å si ting annerledes, uten at det er noe galt ved det. Søkeren må selv kunne velge hvilken informasjon han eller hun ønsker å gi videre så lenge bevisbyrden ligger på søkeren selv.

Når en utlending søker om en oppholdstillatelse eller et visum, er det opp til søkeren selv å godtgjøre at han eller hun oppfyller vilkårene. Det vil derfor normalt være i søkerens interesse at den nødvendige informasjonen når utlendingsmyndighetene. Dersom søkeren ikke er villig til å gi denne informasjonen, eller samtykke til at den blir innhentet, har myndigheten full anledning til å avslå på dette grunnlaget. Det er ikke nødvendig at utlendingsmyndighetene skaffer denne informasjonen. Per i dag gjør søkeren det selv, og det fungerer stor sett fint.

Når utlendingsmyndighetene får så vide fullmakter til å hente inn informasjon, øker også sjansen for at de mottar informasjon de strengt tatt ikke trenger eller burde ha. Den informasjonen man får fra barnevernet eller sosialkontoret kan vekke sterk sympati eller for eksempel gi et lite fordelaktig bilde av søkeren. Dette øker igjen sjansene for at en saksbehandler vil se hen til utenforliggende hensyn og dermed forskjellsbehandle på usaklig grunnlag. Den enkelte saksbehandler hos utlendingsmyndighetene vil ikke nødvendigvis ha den rette kompetanse til å forstå den informasjonen vedkommende mottar fra et annet fagorgan. Den relative anonymiteten man har i et forvaltningssystem er en viktig del av rettsikkerheten. Man skal vurderes på likt grunnlag, uten at det sees hen til informasjon som ikke er relevant.

Juss-Buss er av den klare oppfatning at utvalget ikke har gitt en begrunnelse som forsvarer å utvide den nåværende regelen ved å gjøre flere unntak fra taushetsplikten. Med andre ord er vi i mot denne regelen.

Utvalget nevner en del konkrete tilfeller hvor det kan være praktisk å hente inn informasjon. Disse eksemplene har en ting til felles. Den relevante og ønskede informasjonene er hvorvidt utlendingen mottar økonomisk støtte eller ei.

Det er derfor vanskelig å se noen god grunn til at utlendingsmyndighetene skal ha mulighet til å hente inn "*opplysninger om utlendingers personlige forhold*" uten begrensninger, når det i følge begrunnelsen stort sett er hvilke pengeytelser man mottar som er interessant. Når det gjelder barnevernet står det i motivene at behovet trolig vil være lite. Det gjør at denne hjemmelen ikke strengt tatt er nødvendig, og da bør ikke utlendingsmyndighetene ha den.

Dersom denne regelen skal innføres må den ha en snevrere ordlyd.

Til forslagets §§ 95 og 96

Disse bestemmelsene har allerede hvert ute på høring i april. Vi viser til det vi skrev i vår høring den gang.

Til forslagets § 97

Å ta DNA-test av søkere for å kartlegge at man er i familie, er allerede praksis, men det er fint å ha med regelen av informasjonshensyn. Resultatet av å ikke ta i mot et tilbud om DNA-testing vil normalt være at man får avslag. Det bør gå frem av reglen at dersom man ikke tar imot tilbudet kan det få konsekvenser for utfallet av saken.

Til forslaget § 98

I likhet med bestemmelsen om DNA-testing, er denne regelen om alderstesting ny. Forskjellen består i at utlendingsmyndighetene skal kunne pålegge søkeren eller en referanseperson å ta en slik test. Selv om det ikke finnes noen direkte tvangshjemmel vil det kunne oppleves som tvang av den som mottar et pålegg. *"Utvalget kan ikke se noen tungtveiende etiske eller personvernmessige grunner som taler mot en slik hjemmel"*. Når en alderstest utføres sjekker man tennene, tar røntgen av håndleddene og utfører en klinisk undersøkelse. Den vanligste problemstillingen er hvorvidt noen er barn eller voksen i lovens forstand. I en slik klinisk undersøkelse kan man blant annet undersøke veksten av kjønnsår, størrelsen på penis, testiklene eller hvor utviklede bryster vedkommende har. For det første er det klart at slike undersøkelser kan oppleves som ubehagelige og som en krenkelse av den enkeltes integritet. For det andre er det også slik at disse testene er svært omdiskutert i fagmiljøet, hvilket tilsier at de bør benyttes med forsiktighet. Juss-Buss ser ingen god grunn til at utlendingsmyndighetene skal ha behov for å kunne pålegge en søker eller en referanseperson å underkaste seg en slik alderstest. Bevisbyrden ligger på søkeren. Det vil si at det er opp til asylsøkeren eller den som søker familiegjennforening å sannsynliggjøre at han eller hun er under atten. Dersom utlendingsmyndighetene har gode holdepunkter for at vedkommende ikke har den alderen som oppgis, har de anledning til behandle vedkommende som en voksen eller avslå.

Ettersom vi mener det kun bør gis et tilbud om alderstesting, og ikke et pålegg, mener vi også at det bør opplyses om hva konsekvensen av å ikke ta i mot tilbudet kan være, slik som ved DNA-testing.

Juss-Buss mener man bør lage en regel om alderstesting, hvor man får tilbud om at denne kan gjennomføres, slik som ved DNA-testing.

Til forslaget § 103

Utvalget foreslår å fjerne muligheten til å få "fri rettshjelp" på flere områder. Det gjelder de fleste utvisningsvedtak, også de som skyldes brudd på utlendingsloven. Det samme gjelder bortvisning. Juss-Buss synes fra før at det var for få områder som ble dekket av muligheten til å få "fri rettshjelp". Den gruppen klienter som får hjelp av Juss-Buss i innvandringssaker, er en gruppe mennesker som jevnt over har dårligere forutsetninger enn andre til å ivareta sine interesser. Det skyldes at mange har problemer med å forstå det norske språket og at det er vanskeligere for denne gruppen å finne frem i det norske systemet. De har ikke de samme forutsetningene som en person som er født og oppvokst i Norge. Fordi utlendingsrett er et dynamisk felt hvor det skjer mye i løpet av kort tid er store deler av regelverket forskriftsfestet i stedet for lovfestet. Dette gjør det enda vanskeligere å følge med.

Den dårlige tilgangen vi har på "fri rettshjelp" i Norge, begrunnes med at det ikke skal være nødvendig siden forvaltningen har veiledningsplikt. I vårt arbeid som rettshjelpere ser vi også at mange har problemer med å få den veiledningen de har krav på. Både utlendingspolitiet og UDI har en stor arbeidsbyrde, og har nok ikke alltid tid til å gi den veiledningen de burde. Hos UDI hører det til unntaket at man faktisk får snakke med den saksbehandleren som behandler saken med mindre man blir representert av en advokat eller andre rettshjelpere. Når det gjelder utlendingspolitiet opplever vi ofte også at våre klienter enten har fått gal informasjon eller ikke har forstått den informasjonen de mottok. Særlig når det gjelder underholdskravet i familiegjennforeningssaker er det mange som blir feilinformert. Det tyder på at kunnskapene til de som formidler ikke er gode nok. I vår var Juss-Buss å besøkte den norske ambassaden i Addis Abeba, som et ledd i å undersøke og å sammenligne den

servicen som gis på visumsavdelingene på våre norske ambassader. Det var helt tydelig at arbeidspresset der var alt for stort til at de kunne gi noen særlig veiledning. Det mente også de som jobbet der. De mente også at de ikke hadde noen plikt til å gi utstrakt veiledning siden de fleste hadde referansepersoner i Norge som kunne hjelpe dem. Det var helt tydelig at kompetansenivået på visumseksjonen var alt for lavt til å gi noen særlig grad av veiledning. Denne ambassaden har ikke egen utleningsattasché, men er så heldige å ha tilknytning til den i Nairobi. Vi har ikke grunn til å tro at denne ambassaden skiller seg nevneverdig fra andre ambassader uten utlendingsattasché. Juss-Buss mener altså at veiledningsplikten ikke kan forsvare det dårlige rettshjelpstilbudet.

Juss-Buss har det siste året merket en stigende pågang av mennesker som trenger hjelp i utlendings saker. I det siste har vi vært nødt til å avvise flere og flere. Det medfører at vi er nødt til å nedprioritere visumsaker, statsborgerskap og utlendingspass. Dette synes vi er leit. Dette dreier seg om kompliserte rettsområder hvor det er vanskelig å orientere seg på egenhånd uten juridisk kompetanse. Særlig har vi merket at det er blitt flere utvisningssaker ettersom strafferammen er blitt senket. Etter hva vi kan bedømme er det et stort udekket rettshjelpsbehov blant utlendinger i Norge. Dette tilsier at man burde utvide "fri rettshjelpstilbudet" i stedet for å innskrenke det.

Juss-Buss synes det er særlig alvorlig at man nå skal fjerne "fri rettshjelp" til de som bryter utlendingsloven. Alle som står i fare for å bli utvist burde få hjelp. For det første sitter mange i denne gruppen i fengsel. Disse har normalt svært begrensede midler, og derfor dårligere forutsetninger enn folk flest til å skaffe seg advokatbistand. Utvisning er et svært alvorlig inngrep i et menneskes liv. Et stort antall av de som utvises i dag har familie og kanskje barn i Norge. Det er altså ikke bare den som har forbrutt seg mot loven som er et offer, også familien blir lidende. Mange synes at selve utvisningen er verre enn en eventuell fengselsstraff.

Å fjerne "fri rettshjelp" i bortvisningssaker begrunnes i at det er urimelig at man skal få hjelp i disse sakene når man ikke får hjelp i utvisningssaker. Bortvisning er et mye mindre inngrep. Juss-Buss synes ikke man kan begrunne det på denne måten. Bortvisningssaker er spesielle fordi man ikke får utsatt iverksettelse og tre ukers klagefrist som man gjør i utvisningssaker. Det vil si at man ikke har denne samme muligheten til å oppsøke hjelp andre steder enn hos advokater. For øvrig mener vi at det er en dårlig idé å fjerne rettshjelp i utvisningssaker, og i så fall vil det ikke være urettferdig at man også får hjelp i borvisningssaker.

Juss-Buss mener at man ikke bør svekke rettshjelpstilbudet ytterligere. Det er dårlig nok som det er. Dette er særlig viktig i utvisningssaker hvor man i alle fall burde få hjelp uansett hva som er årsaken til at man utvises.

Til forslaget § 104

I forslaget står det at en søknad om asyl "*skal fremsettes uten ugrunnet opphold*". I motivene går det frem at konsekvensen av å ikke gjøre dette vil være at søknaden blir mindre troverdig. Dette er merkelig lovteknikk, og bestemmelsen kan i verste fall oppfattes som en hindring mot å søke om asyl dersom man ikke gjorde det da man kom til landet. Det vil i så fall kunne være et brudd på Flyktningskonvensjonen. Juss-Buss antar at dette er tatt inn av informasjonshensyn, men vi er redd det kan virke forvirrende i stedet. Juss-Buss mener for øvrig at dette ikke bør være en nødvendighet at en asylsøknad blir mindre troverdig ved at man ikke søker asyl straks etter at man kommer til landet dersom man har et annet lovlig opphold. En utlending kan ha gode og legitime grunner til å vente. Man kan for eksempel ha søkt om en annen tillatelse først fordi man trodde det var lettere å bevise eller fordi asylprosessen er meget omstendelig og kan være svært opprivende.

Juss-Buss mener den nåværende lovteksten i § 54 er bedre. Den er enkel og grei.

Til forslaget § 105

Juss-Buss synes at asylsøkere som venter på vedtak burde ha flere muligheter til å bruke hverdagen sin på noe meningsfylt. Det er en stor belastning å vente på vedtak i asylmottakene. Det er ikke uvanlig at asylsøker må vente i to år før de får et endelig svar på sin søknad. I denne perioden har de få måter å få hverdagen til å gå på. For et og et halvt år siden ble norskundervisningen i asylmottakene fjernet. Dette gjorde situasjonen enda verre. For asylsøkerne handlet ikke dette bare om å lære seg språket, men også om aktivisering og integrering.

Dersom asylsøkeren ikke får en midlertidig arbeidstillatelse er mulighetene få. De kan ikke utføre frivillig gratisarbeid. Også frivillighetssentralene er avhengig av at de som jobber der har arbeidstillatelse på grunn av reglene om arbeidsgiveransvar. I følge UDI har asylsøkere heller ikke lov til å studere i verken offentlig eller private institusjoner. Vi har gjentatte ganger prøvd å få et svar på hvor de hjemler dette, men det har vi ikke lyktes i. For øvrig vil det for de aller fleste asylsøkere ikke ha råd til å studere ved private organisasjoner. Et norskkurs hos folkeuniversitetet i Oslo koster 3 900 kroner. Den totale støtten en asylsøker får fra UDI er 3 520 kroner i måneden, det er med andre ord ikke særlig aktuelt å finansiere kursavgiften ved siden av nødvendig utgifter til mat, klær, medisiner og transport.

Juss-Buss mener asylsøkerne bør få tilbake norskundervisningen, gis muligheten til å utføre frivillig arbeid og studere.

Både i forslaget og i den gamle loven gjør man unntak fra forvaltningsloven slik at det ikke er krav til begrunnelse eller klageadgang i disse sakene. I vårt arbeid møter vi mange frustrerte asylsøkere som har fått avslag gang på gang uten å skjønne hvorfor. Det er ofte ikke lett for oss heller å forstå hvorfor de har fått avslag. Dette er et vedtak av stor betydning for den det gjelder. Det burde helt klart være adgang til å klage på slike vedtak.

Det burde ikke gjøres unntak fra forvaltningslovens regler om klageadgang og begrunnelse.

Til forslaget § 106

Juss-Buss er svært positive til at det skal gis en hjemmel for å legge føringer på hvordan et asylmottak skal drives. Det er ganske store forskjeller avhengig av hvem som driver mottakene. Det er helt klart behov for minstestandarder. Asylsøkere er en gruppe som har vanskelig for å si fra om dårlige forhold på sine mottak. Det er nok en del mottak som har større fortjeneste enn det de burde ha. Juss-Buss er av den oppfatning at man i for stor grad legger vekt på pris når man velger et anbud. De som driver mottak på en human og god måte taper anbudskonkurransene.

Til forslaget regler om tvang generelt

Generelt senkes kravene til hvem som kan fatte vedtak om tvang. Dette synes Juss-Buss er svært betenkelig. Når kompetansenivået til de som tar beslutningene er lavere øker også faren for gale vedtak. Fattes det et galt vedtak om tvangsbruk er det et meget alvorlig overgrep. At utlendingen i ettertid kan bringe avgjørelsen inn for retten er en mager trøst. Er tvang urettmessig brukt ovenfor et individ er det ikke mulig å gjøre om på dette i ettertid. Gjennomgående ligger kompetansen for tilsvarende midler lavere enn i straffeprosessloven. For eksempel er hovedregelen i straffeprosessloven at beslutning om ransaking skal tas av retten. I utlendingssaker skal den i følge utvalget tas av politimesteren eller den han bemyndiger. Dette finnes det ingen god forklaring for i motivene. Tidligere har denne kompetansen ligget hos påtalemyndigheten. Det bør den fremdeles gjøre.

Gjennomgående ligger terskelen for å benytte tvang også lavere enn i straffeprosessloven. I straffeprosessloven er det normalt et krav til at det skal være "skjellig grunn til mistenke" vedkommende for en kriminell handling. I den foreslåtte utlendingsloven er det tilstrekkelig med "grunn til å mistenke", "skjellig grunn til å anta" eller "at det foreligger tvil". Det er langt på vei de samme hensynene som gjør seg gjeldende når man ønsker å benytte seg av tvangsmidler i straffesaker som i utlendingssaker. For det første er det hensynet til at man ønsker å finne ut hva som har skjedd. Dette veies opp mot hensynet til individet. Det er da et paradoks at det skal være mye lettere å bruke tvang mot utlendinger enn mot andre kriminelle når den maksimale strafferammen i utlendingsloven er fire år mens den er tjueen i straffeloven. Sett i forhold til graden av alvorlighet er dette uforholdsmessig.

Generelt mener Juss-Buss at hjemlene for tvang er for vide og at kompetansen til de som skal beslutte at tvang skal brukes er for lav.

Til forslaget § 108

Første ledd er en videreføring fra den gamle loven, men utvalget har byttet ut "anta" med "grunn til å mistenke". Dette er bra fordi den samsvarer bedre med straffeprosessloven som det er naturlig å sammenligne tvangshjemlene i utlendingsloven med. Det vil gjøre det lettere å vurdere hva som ligger i uttrykket.

Til forslaget § 110

Juss-Buss forstår denne paragrafen som om man taler om det samme som i straffeprosesslovens kapittel 15, nemlig ransaking. I så fall bør man bruke ordet "ransaking" og ikke "undersøkelse" som i forslaget. Det er misvisende. Generelt mener vi at adgangen til å ransake etter denne regelen er alt for vid.

I første ledd i den nye § 110 har utvalget brukt uttrykket "skjellig grunn til å anta". Det ville vært mer hensiktsmessig å benytte seg av det uttrykket som er vanlig i straffeprosessloven, nemlig "skjellig grunn til å mistenke". Det vil gjøre det lettere for de som skal tolke loven. Ifølge utvalget skal det ikke være noen gradsforskjell mellom ordene "anta" og "grunn til å mistenke" i § 108, da den bare er en videreføring av den gamle loven hvor det sto "anta". Derfor er det mest hensiktsmessig å bruke samme uttrykk. Når man bruker to forskjellige uttrykk tilsier det at de skal tolkes forskjellig.

Annet ledd gir myndighetene lov til å ransake utlendingen eller vedkommendes bolig etc. for å finne penger som kan brukes til å dekke utgifter i forbindelse med utreisen som utlendingen har plikt til å dekke selv. Juss-Buss savner i denne forbindelse en drøftelse i motivene om hvorvidt dette er i tråd med Grunnlovens § 102 som sier at "Hus-Inkvisitorer ikke må finde Sted, uden i kriminelle Tilfælde." Man kan godt ha plikt til å forlate landet uten at man har gjort noe kriminelt, for eksempel hvis man for avslag på asyl eller mister oppholdstillatelsen sin fordi vilkårene ikke er oppfylt lenger. I motivene brukes utvisning på grunn av ulovlig arbeids som et eksempel på når denne bestemmelsen kan være praktisk å bruke. Dersom dette er formålet er hjemmelen altfor vid. Dessuten vil man da kunne benytte seg av reglene i straffeprosessloven

Juss-Buss mener annet ledd bør fjernes.

Til forslaget § 112

Dette er en paragraf som bør brukes mer. Den er et godt og mindre inngripende middel enn pågripelse og fengsling. Etter modell av straffeprosessloven bør utlendingmyndighetene pålegges å vurdere fengslingssurrogatene før man eventuelt går til det steg det er å pågripe noen.

Til forslaget § 113

Generelt synes Juss-Buss terskelen for å fengsle en utlending er alt for lav. Pågripelse og fengsling er blant de mest alvorlige tvangsmidlene vi har.

Kapitel 14: Avsluttende bestemmelser

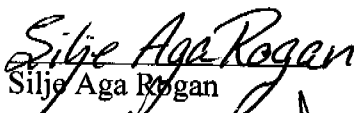
Forslagets § 116 første ledd

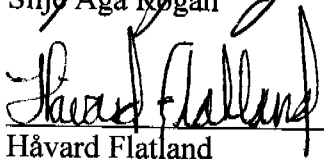
Dette er en bestemmelse som tilsvarer dagens regel i ul. § 43. Denne bestemmelsen gir adgang til å begrense innreisemuligheter for utlendinger, og til å avslå søknad om permanent eller midlertidig oppholdstillatelse dersom grunnleggende nasjonale hensyn eller utenrikspolitiske hensyn gjør det nødvendig.

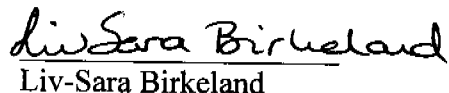
Som nevnt tidligere er Juss-Buss mot at begrepet "grunnleggende nasjonale interesser" anvendes. Viser i denne sammenheng til våre uttalelser under forslaget § 77 bokstav f.

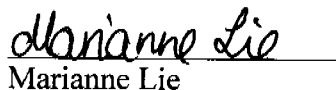
Juss-Buss er også skeptiske til at utenrikspolitiske hensyn skal kunne begrense enkelindividets rettsikkerhet i en så stor grad. For det første er dette et begrep som er for vidt til å kunne ha de konsekvenser loven her gir anvisning på. Samtidig er "utenrikspolitiske hensyn" noe som vil være utsatt for store svingninger. Selv om det er viktig å ivareta våre gode relasjoner utad i det internasjonale samfunn, burde ikke dette gjøres på bekostning av enkeltpersoner. Ser vi begrepet i sammenheng med "grunnleggende nasjonale interesser" er det i realiteten svært få tilfelle som ikke vil omfattes av denne bestemmelsen. En slik "uthuling" av rettighetene gitt til utlendinger i medhold av utlendingsloven fremstår som særdeles uheldig. Dette bidrar til usikkerhet i forhold til den enkeltes rettigheter, som de ikke har adgang til å verne seg mot.

Med vennlig hilsen
for Juss-Buss


Silje Aga Rogan


Håvard Flatland


Liv-Sara Birkeland


Marianne Lie


Ane Nore