

Høringsuttalelse fra MiRA-Senteret om forslaget til ny utlendingslov; NOU 2004: 20

MiRA-Senteret takker for anledningen til å kommentere forslaget til ny utlendingslov. Vi har, som myndighetene er godt kjent med, vært en aktiv bidragsyter i den fortløpende debatten om innvandringspolitikk og utlendingslov siden slutten av 70-tallet, og har drevet med et betydelig omfang av aktiviteter med og for innvandrere- og flyktningkvinner så vel som med minoritetsjenter. Vi har slik en betydelig kompetanse på området.

MiRA-Senteret var invitert til å delta i referansegruppen som var nedsatt av lovutvalget. Vår opplevelse var imidlertid at referansegruppa mer fungerte som et demokratisk alibi for utvalget og sekretariatet, enn som et uttrykk for et virkelig ønske om dialog med de ulike organisasjonene. Naturlig nok ble store interesseorganisasjoner som LO og NHO hørt og noen andre organisasjoner som driver direkte tjenesteyting for staten, men en generell erfaring var lovutvalgets manglende interesse i å utforske erfaringer og visjoner fra de frammøtte organisasjonene. Dette reflekteres i NOUen som på vesentlige områder knapt kommenterer viktige innspill om for eksempel familie og arbeidsinnvandringen.

I MiRA-Senterets kommentar til utlendingsloven innleder vi med noen generelle betraktninger før vi går over til å kommentere de enkelte lovforslag.

Generelle betraktninger:

3 – års regelen

I denne sammenheng kan vi trekke fram den destruktive virkning det har å opprettholde kravet om 3 års botid før permanent opphold kan innvilges familiemedlemmer. Denne 3-årsregelen fører til at ektefellen, som svært ofte er en kvinne - og noen ganger utenlandsk, mannlig partner til norsk kvinne eller mann, blir absolutt avhengig av sin partner/ektefelles status og godvilje. Blir det konflikter i forholdet kan den part som søkte om familieetablering/gjenforening (referansepersonen) ringe politiet med opplysninger om at samlivet har opphørt.

Utvalget foreslår riktignok å videreføre unntaket om at dette ikke skal skje dersom det foreligger mishandling, dersom det vil innebære urimelige vanskeligheter ved retur og dersom søker vil komme i en særlig vanskelig situasjon. Til utvalgets gunst skal det nevnes at de foreslår at familiemedlemmer skal ha rett til fortsatt opphold om referansepersonen dør, selv om de formelt ikke fyller kravene til oppholdstillatelse. Dødsfall under nåværende lov har ført til traumatiske ringvirkninger for mange familiemedlemmer, som i tillegg til bortfall av en ektefelle og forelder, også har måttet håndtere et bortfall av oppholdet.

I praksis har det vist seg at det er vanskelig for kvinnen å sannsynliggjøre mishandling eller begrunne antatte vanskelige forhold ved hjemreise, men rent politisk og prinsipielt er det like alvorlig at norske myndigheter, gjennom denne loven, holder kvinnen fanget i sitt ekteskap og samliv i de 3 første boårene i Norge. Flytting på grunn av et samliv medfører ofte mange naturlige brudd med et liv i hjemlandet, som det ikke alltid er like lett å tre inn i igjen ved et ekteskapsbrudd. Resultatet er at kvinnen opplever at hun har få valg dersom samlivet ikke

fungerer, og at hun bare må "holde ut". Utvalget filosoferer dog over menn som kynisk spekulerer i kvinners sårbarhet og vil i disse tilfeller hindre dem i å gjennomføre familieetablering. Men utvalget går ikke inn på debatten som har vært ført om det finnes måter å gi disse kvinnene selvstendig oppholdstillatelse, selv om deres opphold er basert på familieetablering/ gjenforening i utgangspunktet.

MiRA-Senteret mener lovverket klart bør uttrykke ektefelles rett til en selvstendig oppholdstillatelse.

Det er pussig at utvalget i denne sammenheng ikke reflekterer over situasjonen for familieforening innenfor EØS regelverket. En ektefelle/partner kan i henhold til denne lovgivningen få opphold på selvstendig grunnlag når som helst under sitt opphold om vedkommende kan forsørge seg gjennom arbeid eller gjennom egne midler. Hvorfor er dette prinsippet umulig å integrere i regelverket generelt?

21 – års regelen, intervju og forsørgerplikt

Lovutvalget har forholdt seg til den opphetede debatten om tvangsekteskap, som har erstattet fokuset på proforma ekteskap som har preget tidligere debatter. For å forhindre tvangsekteskap foreslås det en aldersgrense på ektefelle før familieetablering på 21 år. Utvalget mener at de det gjelder slik kan skaffe seg utdanning og generelt mer modenhet og selvstendighet i forhold til familien før ekteskap kommer på tale, men utvalget innser også at en del tvangsekteskap neppe vil bli forhindret gjennom en slik ordning. Utvalget mener også at oppholdstillatelse skal kunne nektes om det er grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot den ene partens vilje, eller dersom den som søkeren er gift med ikke samtykker i at ektefellen får oppholdstillatelse. For ytterligere å sikre seg mot tvangsgifte åpnes det for at herboende skal intervjues av utlendingsmyndighetene før ektefellen fra utlandet får opphold. Det forutsettes generelt at herboende kan forsørge familien.

MiRA-Senteret er på lik linje med utvalget og mange andre i samfunnet bekymret for tvangsekteskap og utnyttning av ektefeller/partnere. Det er derfor bra at tvangsekteskap og utnyttning av mennesker er forbudt ved norsk lov.

MiRA-Senteret mener imidlertid at de løsningene som utvalget foreslår ikke bidrar vesentlig til å forhindre tvangsekteskap og heller har mange negative sideeffekter. Forslaget om en 21-års grense kan betraktes som diskriminerende og et brudd på menneskerettighetene, ved at det innføres to aldersgrenser i praksis for giftemål i Norge. Vi merker oss at denne aldersgrensen er foreslått i EUs direktiv om familieinnvandring, men det gjør ikke 21-års grensen mer riktig.

Ettersom lovforslaget er ment å gjelde personer med tilknytning til land med tidlig ekteskapsalder, vil den gjelde og ramme minoritetsungdom og er slik en umyndiggjøring av dem. Som utvalget påpeker er det ikke sikkert at regelen vil hjelpe jentene, og det er ikke usannsynlig at de jenter som utsattes for tvangsgifte vil ble holdt tilbake i foreldrenes hjemland til de er 21 år. De vil dermed være lengre borte fra hjelpeapparatet enn før.

Å intervjuer gifte ungdommer etter at de er vendt tilbake til Norge, vil heller ikke løse noe problem. Da er de allerede gift, og skaden skjedd. Det har vært sagt at utvalget med disse forslagene erstatter foreldrenes tvang med offentlige tvangstiltak og formynderi, et utsagn som MiRA-Senteret mener har mye for seg. Mange minoritetsungdommer opplever slike tiltak som nok en mistenkeliggjøring av en hel gruppe, som allerede er stigmatiserte.

MiRA-Senteret har i alle år vært kritisk til en streng praktisering av forsørgerplikten ved familiegjennforening. Hovedgrunnen er at den vil ramme utilsiktet. De mest ressurssterke innvandrene får lov til å gjenforenes, mens de som har lav inntekt ikke får det. Studenter og uføretrygdede kan få avslag, det samme vil ungdom som opplever diskriminering på arbeidsmarkedet. Ved krav om forsørgerplikt ser det dessuten ut til å ligge til grunn en antakelse om at den parten som er norsk statsborger er familieforsørgeren etter inngått ekteskap. Man overser at personen som kommer fra utlandet kan være ressurssterk, ha høy utdanning og kompetanse og selv være i stand til å forsørge sin familie og å være en ressurs for samfunnet.

Slik bestemmelsen om visum er foreslått vil myndighetene ha adgang til å forhindre familieetablering med menn med voldsbakgrunn, men de vil også få svært vide fullmakter til å avslå søknader fra kvinner, og par, som ønsker å ha et samliv sammen.

Det er MiRA-Senterets oppfatning at tvang og overgrep må forfølges aktivt gjennom straffeloven, i bestemmelsene om ekstra-territorial lovgivning, og gjennom tiltak fra det offentlige og frivillige organisasjoner, som informerer om følgene av slike lovbrudd. Å regulere tvangsgifte og tiltak mot vold i utlendingsloven i tillegg, medfører imidlertid at myndighetene etablerer ulik praktisering av loven for ulike grupper.

Hva kan gjøres for å forhindre tvangsekteskap? MiRA-Senteret tror at informasjon inn i skolen og hjem er viktig, rådgivningssentra for unge jenter og deres familier og ressurser til å følge opp jenter som kan bli sendt til hjemlandet for tvangsgifte. Ambassader og konsulater må også få veiledning og instruksjoner for å jobbe forebyggende, samt å kunne bistå om det er behov for hjelp ved tvangsgifte. Her bør også de europeiske land kunne samarbeide gjennom EØS-nettverket. Vi tror også på positiv informasjon, dvs, vi har som utgangspunkt at nesten alle foreldre ønsker det de tror er det beste for barna og familien. Kommunikasjon med foreldrene må dermed være av en slik art at de enkelte føler at de er i en dialog med det offentlige, og ikke kun gjenstand for direktiver.

I samfunnets søkelys

Samfunnets søkelys har vært satt på familiegjennforening, som en måte å omgå innvandringsreguleringen. Utvalget har laget et prinsipielt skille mellom familiegjennforening, som de ser på som innvandring av ektefelle og barn som en innvandrende utlending allerede har før vedkommende kommer til Norge, og familieetablering som er innvandring av utenlandske ektefeller til bosatte utenlandske eller norske personer bosatt i Norge. Det er i forbindelse med familieetablering at utvalget mener det knytter seg problemer til tvangsekteskap og overgrep. Likevel viser eksempler til at de foreslåtte regler like gjerne rammer seriøse forhold, som forhold hvor kvinner og jenter utsettes for overgrep.

Det kan derfor være et visst grunnlag for å hevde at det er kvinnene som må bære byrdene av samfunnets krav om en innstramning av innvandringen. Dette gjøres på bekostning av deres behov for rettigheter og å bli beskyttet.

Manglende visjoner

Utlendingsloven er et redskap for kontroll av innvandringen og primært med henblikk på tilførsel av nødvendig utenlandsk arbeidskraft. Da er det skuffende at lovutvalget bare slår fast at sunn fornuft tilsier at Norge følger de andre rike landene i strengt å regulere arbeidsinnvandringen og unnlater å drøfte ulike modeller for et fleksibelt innvandringsregelverk. Økt innvandring betraktes i relasjon til verdens fattigdoms problemer og ikke i forhold til en dynamisk arbeidsmarkedspolitik. Det virker slik som om utvalget har stivnet i tidens politiske debatt om den problemfylte innvandringen, og ikke ser Norges langsiktige behov for arbeidskraft som kan bidra til å skape og styrke næringslivet.

Regelverket om arbeidsinnvandring er i første rekke for migrasjon fra andre land utenfor Europa og myndighetene ønsker å ha muligheten til hele tiden strengt å vurdere behovet for arbeidskraft. Utvalget sementerer med andre ord en måte å betrakte verden på, og å utforme utlendingsloven på, som har vært dominerende siden begynnelsen av 70-tallet. Inntil da var utlendingsloven tolket liberalt, det var et stort behov for arbeidskraft etter krigen, men så begynte myndighetene å luften sin bekymring over ankomsten av folk fra den tredje verden. Fra 70-tallet har det kontinuerlig blitt laget nye regler for å "tette alle hull" ved å forhindre arbeidsinnvandring og etter hvert å begrense mulighetene for å komme til Norge som student, gjennom familiegjenforening og som flyktning.

Begrunnelser for denne politikken tok form som en rekke uttalelser om "trusselen" om masseinnvandring, uthulingen av norske velferdsgoder og rettigheter, bekymringer for en økning av kriminaliteten, kulturforskjeller og bekymringer om hvorvidt de nyankomne ville være lojale til norske interesser og verdier osv. Samfunnets søkelys ble kvast og nådeløst innstilt på migranten for å avdekke alle avvik fra en norsk "normal" adferd og hele grupper ble gjort ansvarlig for de enkeltes opptreden. Etter hvert avleiret disse holdningene, antagelsene og meningene seg også blant personer i media, i skolen, i helsevesenet og blant vanlige folk. Heldigvis er ikke bildet så endimensjonalt i og med at mange norske også har lært verden, historien og migrantene å kjenne, men presset er stort for å føle et ubehag ved "problemene" ved et flerkulturelt samfunn.

At en sak alltid har mange sider er et godt ordtak. Det er således mulig å betrakte innvandringen på flere måter. Fødselstallene i Europa går ned og det etableres nye økonomiske og kulturelle maktsentra andre steder i verden enn blant Norges tradisjonelle venner i Vest Europa og USA. Vi debatterer begrensningene i pensjonene og at det er grenser for vår oljerikdom. Vi trenger med andre ord flere venner, nye impulser og nye ideer. Migrantene, både den norske som reiser ut i verden og de som kommer til Norge, kan derfor også betraktes som nødvendige bindeledd i en global verden som stadig pulserer inn i en ny tid. Slik sett kan migranten også bli assosiert med et "menneske", "muligheten", "verden" og "framtiden".

Det er klart at et land må avgrense seg, også i sin utlendingslov, i forhold til personer og situasjoner som ikke er innstilt på å være med til fellesskapets beste. Så argumentet er ikke om vi trenger en utlendingslov eller fri innvandring eller behovet for å beskytte etablerte velferdsgoder, men at vi trenger en rik debatt om migrasjonen, som ikke kun anser den som et problem, men som også evner å se andre sider. Utvalget avgrenser seg i forhold til en slik debatt.

Når debatten blir så ensidig evner vi heller ikke å ta tilstrekkelig hensyn til rettsikkerheten for de nye borgerne. Blant annet har utvalget foreslått at offentlig myndighet etter anmodning skal kunne gi utlendingsmyndighetene opplysninger om utlendingers forhold uten hinder av

taushetsplikten. Dette er en grov innskrenkning av utenlandske borgeres rettstrygghet i og med at sivile instanser skal gi utlendingsmyndighetene opplysninger, som de ikke har faglig kompetanse til å vurdere rekkevidden av. Sivile etater har egne hensyn som skal vurderes for eksempel hensynet til et eller flere menneskers helse og velferd, enn kontrollmyndighetene som må ta ansvar for vurderinger av oppholdsgrunnet.

Utvalget har heldigvis valgt å utvide grunnlaget for asyl ved å inkludere deler av den gruppen som til nå har fått opphold på humanitært grunnlag. Etter utvalgets mening gir dette et riktigere inntrykk av hvem Norge er folkerettslig forpliktet til å gi et fristed, en innrømmelse som sier mye om tidligere tiders praktisering av flyktningspolitikken. På den annen side er det en reell fare for at det vil bli vanskeligere både å få asyl og å få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, nå kalt av sterke rimelighetsgrunner. Det sies uttrykkelig at praktiseringen av bestemmelsen om opphold av sterke rimelighetsgrunner skal avstemmes i forhold til innvandringsreguleringen. For øvrig nevnes det i lovteksten at handlinger som er motivert av kjønn eller rettet særskilt mot barn, kan utgjøre et forfølgelsesgrunnlag og således gi grunnlag for asyl.

Til de enkelte kapitler i lovteksten:

Kapittel 1. Almennlige bestemmelser

MiRA-Senteret bifaller opprettholdelsen av § 2 og § 3, som understreker utlendingens rettsstilling.

I § 3 heter det imidlertid at utlendingens rettigheter er avhengig av at oppholdet er lovlig.

MiRA-Senteret foreslår at ordet lovlig utgår fra setningen, og at det i et nytt ledd i paragrafen inngår en definisjon av lovlig, i og med at en utlending vil ha visse rettigheter i situasjoner hvor det ikke er en oppholdshjemmel. Her tenkes det på ulike overgangssituasjoner og rettigheter til sosialhjelp, rettshjelp etc.

Gjeldende utlendingslov har en formålsparagraf som framsetter 3 formål med loven; kontroll med innvandringen, rettsikkerhet og vern mot forfølgelse.

MiRA-Senteret foreslår at en slik formålsparagraf også inngår i den nye loven med tillegg av et punkt som understreker at tolkningen og praktiseringen av den nye loven skal være i samsvar med norske samfunns mål om mangfold og fellesskap. Ikke-diskriminering er også et viktig prinsipp, som bør kunne innlemmes i en slik formålsparagraf.

Kapittel 2. Kontroll med inn- og utreise

§ 8 og 9 omhandler visumplikt og visumfrihet. Norge har bundet seg til Schengenavtalen, som setter en rekke premisser for hvem som kan få visum om de kommer innenfra eller utenfra EØS-området.

I 2. ledd fastslås de nasjonale kriteriene; utenrikspolitiske, innvandringsregulerende eller grunnleggende nasjonale interesser eller det foreligger omstendigheter som gir grunn til å nekte adgang/opphold etter andre bestemmelser i loven.

MiRA-Senteret mener at Norge i utlendingsloven klart må avgrense seg mot innvandring av personer som ikke er interessert i å arbeide for fellesskapets beste og kan skade landets interesser, men vi er samtidig redd for at 2.ledd kan bli brukt til en ytterligere avgrensning av folk fra andre deler av verden enn Europa. Vi er av den oppfatning at en slik avgrensning ikke er til Norges beste og sementerer en begrenset måte å tenke etnisitet og muligheter på.

MiRA-Senteret foreslår derfor et nytt ledd til paragraf 8 eller en ny paragraf 4, som vektlegger ikke-diskriminering som et ledende prinsipp. En slik paragraf eller nytt ledd går utover lovens oppfølging av internasjonale regler og framhever et aktivt ønske om å rekruttere folk til Norge med en variert etnisk, regional og kjønnsmessig bakgrunn.

I 3. ledd skal søker eller medfølgende barn nektes visum, dersom myndighetene vurderer at det er en risiko for at de kan bli mishandlet av herboende.

MiRA-Senteret er bekymret for denne bestemmelsen som gir utøvende myndigheter vide fullmakter til å nekte visum, samtidig som vi undrer oss over at misbruk som er et straffbart forhold, i tillegg innlemmes i utlendingsloven. Vi foreslår heller at det i forskriftene inngår som en plikt for UDI, ambassader og konsulater å informere om den norske straffeloven, de rettshjelpstilbud som forefinnes og om hvorvidt herboende er under granskning av politiet. Om personer i Norge bedriver straffbare forhold, som misbruk av kvinner, må disse straffefølges.

I § 15 2. ledd heter det at det også kan foretas andre former for identitetskontroll, som f.eks kan være fingeravtrykks eller irisscreening i grensekontrollen.

MiRA-Senteret kan ikke skjønne at det kan være behov for denne type identitetskontroll i grensekontrollen. Vi mener det må være en absolutt forutsetning for ytterligere kontroller, enn gjennom vanlige reisedokumenter, at det er en begrunnet mistanke om straffbare forhold for eksempel at oppgitte identitet ikke er riktig. Igjen er vi bekymret for at slike kontroller blir en måte å trakassere spesielt folk med en annen hudfarge og spesiell geografisk tilhørighet ut fra en generell mistenksomhet av disse grupper mennesker.

Paragraf 17 e og f gir mulighet til å bortvise utlendinger som ikke kan sannsynliggjøre det oppgitte formålet med oppholdet eller ikke har tilstrekkelige midler til opphold i riket og hjemreise.

MiRA-Senteret er generelt skeptiske til slike formuleringer i lovteksten. Har vedkommende fått visum og oppholdstillatelse, og disse tillatelser er gyldige, må utlendingen få innreise.

I § 19 gis det påbud om alle som har plikter til å melde fra til myndigheter om utlendingers bevegelser i Norge.

MiRA-Senteret er svært bekymret over denne bestemmelsen som over tid har utviklet seg til å inkludere nærmest en total kontroll over utlendingers liv. Og ikke bare overvåkes utlendinger, men også bosatte statsborgere, kan pålegges å gi melding til politiet når utlending overnatter hos dem.

MiRA-Senteret ønsker hele denne paragrafen fjernet og erstattet med at visse instanser som flyselskaper, båtselskaper, hoteller etc skal føre oversikter over sine passasjerer og gjester i tilfelle ulykker.

§ 20 gir politiet vide fullmakter til å stanse en person og kreve legitimasjon når det antas at vedkommende er utenlandsk statsborger og omstendighetene gir grunn til slik kontroll. Ved slik kontroll må utlendingen vise legitimasjon og om mulig gi opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet på det rene.

MiRA-Senteret er uhyre skeptiske til denne lovparagrafen. Politiet får en nesten ubegrenset rett til å stanse personer og granske deres forhold. Selvfølgelig står politiet ovenfor en krevende oppgave når vi vet at det befinner seg personer uten lovlig opphold i riket, men vi vet også at slike fullmakter har vært brukt selektivt av politiet til å trakassere borgere med fast opphold. Samtidig innebærer denne paragrafen at det i praksis innføres legitimasjonstvang for alle borgere som politiet må kunne anta er "utenlandske borgere". Dvs at hudfarge og utseende generelt blir et avgjørende moment.

MiRA-Senteret er i mot formuleringen i § 20 og anbefaler at myndighetene finner metoder for å foreta identitetskontroller, som ikke innebærer at alle som ser "utenlandske" ut blir utsatt for unødvendig trakassering. Vi er av den oppfatning at Norge som et flerkulturelt samfunn må beskytte sine borgere mot diskriminering og viser til lovens paragraf 2 og 3.

I § 21 gis tollvesenet oppgaver i å bistå politiet når det gjelder undersøkelse av personer og fartøy.

MiRA-Senteret er i mot at tollvesenet gis oppgaver utover sin kompetanse.

Kapittel 3 Kortvarig opphold

Vi har ingen vesentlige innvendinger

Kapittel 4 Opphold i forbindelse med arbeid, studier mv. for utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA konvensjonen.

Vi har ingen vesentlige innvendinger

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

Under dette kapittelet presenteres regelverket for personer som kommer fra områder utenfor EØS-området. Mens det er relativt enkelt å søke opphold og arbeid i Norge for EØS-borgere, er det motsatte tilfelle for alle andre.

I § 33 heter det at arbeidssøker kun kan få arbeid når stillingen ikke kan besettes av nasjonal eller EØS-arbeidstaker, lønns- og arbeidsvilkår må være i forhold til gjeldende tariffavtale og det må foreligge et arbeidstilbud. I 2. ledd gis det mulighet for å fastsette at oppholdet ikke kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse og andre begrensninger. Det sies og at om en person er absolutt nødvendig er det mulig å omgå kravene om fagutdanning etc. Forskrifter skal regulere nærmere adgangen til arbeidsinnvandring.

Vi er som tidligere nevnt skeptiske til den doble måten å innordne innvandringen på. Vi har ingenting imot EØS-regelverket, heller tvert i mot, det er en godt utgangspunkt også for andre arbeids- og oppholdssøkere. Et grunnpremiss bak EØS-regelverket er at søker har eget

utkomme eller søker arbeid. Arbeid er også grunnlag for fast opphold. Hvorfor er ikke dette en god modell også for andre søkergrupper?

Innvendinger mot en slik åpning av innvandringen har vært at dette medfører at arbeidsrettigheter, lønn og velferdsgoder uthules. Et annet vesentlig argument har også vært at vi da kan risikere en større innvandring enn arbeidsmarkedet kan makte å absorbere og at dette vil være å gå på tvers av ordninger ellers i Europa.

MiRA-Senteret mener det er viktig at Norge forholder seg til personer fra flere områder i verden enn personer hovedsakelig fra Europa og USA for økonomisk vekst og stimulans så vel som menneskelig utveksling av kunnskap, innsikt og verdier. Vi har mange historiske eksempler, som USA og Australia, hvor migrasjon har vært en årsak til disse landene/kontinentenes vekst og velstand. Vi har også lært fra disse landenes store klasse- og raseforskjeller om betydningen av å ivareta befolkningenes generelle levevilkår og velstand. Bestemmelser om å overholde tariff-lønninger og opphold på grunnlag av arbeid, studier eller annet utkomme kan derfor være et godt utgangspunkt.

I § 36 om oppholdstillatelse i utdanningsøyemed heter det at studenter ikke har alminnelig rett til å ta arbeid om ikke annet framgår av forskriften. Oppholdstillatelse som student, au-pair eller praktikant kan heller ikke danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

MiRA-Senteret synes det er helt urimelig at utenlandske studenter ikke skal kunne ta seg arbeid, enten deltid eller i en sesong, slik som norske studenter gjør. Det er også urimelig om ikke ektefelle til studenter kan ta seg fulltids arbeid. Studenters innsats forringes vanligvis ikke av at man også jobber, det kan tvert i mot være en stimulans til ytterligere innsats.

Likeledes er det viktig at utenlandske borgere i Norge også får anledning til å ha au-pair og praktikanter. Det er over vår fatteevne at disse personene og studentene ikke eventuelt skulle ha mulighet til fast opphold i Norge, om de får et tilbud om arbeid.

Kapittel 6 beskyttelse

I § 38 om oppholdstillatelse for utlending som trenger beskyttelse/asyl heter det at utlending som er i riket eller på norsk grense skal få beskyttelse dersom utlendingen har en velbegrunnet frykt for forfølgelse eller som ved tilbakevending til hjemlandet vil være utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Også ektefelle/samboer og barn under 18 år har rett til oppholdstillatelse som flyktning.

I § 39 defineres hvilke handlinger som skal anses å utgjøre forfølgelse. Det er handlinger som utgjør en alvorlig krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter og forfølgelsen kan ta form av fysisk og psykisk vold, herunder seksualisert vold, handlinger som er motivert av kjønn eller rettet særlig mot barn og offentlige handlinger som er diskriminerende og uforholdsmessige. Forfølger kan være staten og ikke-statlige aktører. Retten til opphold gjelder ikke dersom utlendingen kan få beskyttelse i andre deler av hjemlandet.

I § 40 defineres rase, religion, nasjonalitet, sosial gruppe og politisk oppfatning. I § 41 angis grunnlaget hvor søknad om beskyttelse kan avvises. Det er f.eks. om vedkommende har fått asyl/beskyttelse i et annet land, kan kreves mottatt i et annet land eller har hatt opphold i et land hvor utlendingen ikke var forfulgt. I § 42 heter det at en sak kan stilles i bero i inntil to ganger 6 måneder, dersom det er utsikt til snarlig bedring i situasjonen.

I § 43 gis det bestemmelser om saksgangen i masseflyktsituasjoner. Her gis personer i gruppene midlertidig opphold på grunnlag av en gruppevurdering. Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse, gjelder for ett år og kan forlenges i inntil tre år. Deretter kan det gis midlertidig tillatelse som kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter § 44 kan utlending gis opphold etter anmodning fra FNs høykommissær for flyktninger. I § 45 oppgis utelukkelsesgrunner til beskyttelse, dersom utlendingen blant annet har gjort seg skyldig i en forbrytelse mot menneskeheten og FNs formål og prinsipper. Etter § 46 oppgis grunnlag for tilbakekall av midlertidig oppholdstillatelse.

MiRA-Senterets merker seg at utvalget velger å utvide grunnlaget for asyl ved å inkludere deler av den gruppen som til nå har fått opphold på humanitært grunnlag, fordi de ikke kan sendes tilbake til forfølgelse med de som har status som konvensjonsflyktninger. Etter utvalgets mening gir dette et riktigere inntrykk av hvem Norge er folkerettslig forpliktet til å gi et fristed. Samtidig er Norge forpliktet etter den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen til å beskytte enhver mot tortur, annen umenneskelig og nedverdiggende behandling og dødsstraff. Det betyr at også personer som lever i en krigssone vil kunne få asyl. Den foreslåtte lovteksten baserer seg dessuten på regler det nylig er oppnådd enighet om i EU. Utvalget ønsker slik også å signalisere at norsk asylopolitikk er på linje med politikken i andre europeiske land, og at dette forhindrer at Norge virker tiltrekkende for de som måtte ønske å bruke asylinstituttet til å skaffe seg en ny tilværelse i Norge.

MiRA-Senteret er glad for at flere forfølgelsesgrunner nå uttrykkes direkte i lovteksten, og at flere grupper som er forfulgt har mulighet til å søke asyl enn tidligere. MiRA-Senteret er også lettet over at kjønnsbasert og aldersbasert asyl utheves. Vi er likevel sterkt bekymret over at adgangen til å søke opphold med bakgrunn i rimelighetshensyn beskjæres. Det vil etter vår oppfatning fortsatt være hensiktsmessig å ha en slik sekkepost for tilfeller som ikke av myndighetene blir definert inn under beskyttelsesreglene.

Til tross for at flere nå i teorien har mulighet for å søke beskyttelse er vi sterkt bekymret for om dette er reelle muligheter i praksis. Praksis viser at det er svært vanskelig for asylsøkere å sannsynliggjøre og dokumentere sin søknad. Utvalget viser til runde og inkluderende fortolkninger i NOU'en, men de sier også at asylsøkere ikke må forvente en mer liberal behandling i Norge enn i andre EU-land. Vi synes også det er uholdbart at søknader kan stilles i bero i 2 ganger 6 måneder, siden det er sjelden at situasjoner endrer seg så fort og blir en ekstra belastning for asylsøkeren. Da foreslår vi sekundært at saken går sin normale gang i forhold til forfølgelsesgrunnlaget, og at den heller trekkes tilbake om freden skulle være sikret i perioden.

MiRA-Senteret foreslår at en egen paragraf tydeliggjør betraktninger som skal legges til grunn for saksbehandlingen og vedtak av en asylsøknad. Det blir her viktig at det presiseres noe om kravet til dokumentasjon av forfølgelsesgrunnlagte, troverdighetsbegrunnelser osv. dersom det er tvil i en sak bør bevisbyrden ligge hos myndighetene.

MiRA-Senteret foreslår også at § 42 utgår.

Kollektiv beskyttelse kan være en god løsning i situasjoner med akutte konflikter og forfølgelse, men MiRA-Senteret er bekymret for at denne bestemmelsen innebærer en

uthuling av den individuelle retten til å søke asyl. Vi føler oss heller ikke bekvem med den lange tidshorisonen før den forfulgte eventuelt får permanent opphold. Vi tror at det er mest gunstig for flyktningen og samfunnet at vedkommende snarest kommer i arbeid og innarbeider seg i samfunnet.

MiRA-Senteret foreslår primært at § 43 utgår og sekundært at en akutt massefluktsituasjon kun gir anledning til å stille saksbehandlingen i bero i ett år.

MiRA-Senteret merker seg at utvalget viser til at kvinner på samme måte som menn kan være forfulgt på grunn av politisk oppfatning, men de kan også være utsatt for kjønnsbasert forfølgelse gjennom medlemskap i en sosial gruppe. Utvalget sier og at selv om mangelen på statlig beskyttelse skulle skyldes en kvinnekriminerende politikk fra statens side, vil det neppe alltid bli ansett å foreligge et rettskrav på flyktningbeskyttelse i norsk rett. I de saker hvor opphold har blitt innvilget har dette ofte skjedd med grunnlag i opphold på humanitært grunnlag. Det finnes kun enkelte eksempler på at flyktningbeskyttelse har blitt innrømmet.

MiRA-Senteret foreslår at det etableres en ny paragraf som tar opp kjønnsbasert forfølgelse og de ulike vurderinger som skal gjøres og at det også i kapittelet om opphold av sterke rimelighetsgrunner tilføyes et ledd i § 47 om kjønnsbaserte overgrep ved retur.

MiRA-Senteret er forbauset over utvalgets betraktninger når det gjelder handel med mennesker. Her vises det til at Norge ikke er forpliktet til å gi ofre for handel med mennesker varig eller midlertidig opphold verken etter FNs kvinnekonvensjon eller FN protokollen mot menneskehandel. Slik situasjonen er i dag kan bortvisnings- og utvisningssaker på dette grunnlag stilles i bero i 45 dager. Refleksjonsperioden kan forlenges ved at det gis en begrenset, midlertidig oppholdstillatelse. Igjen er vi forbauset over utvalgets iver etter å beskytte kvinner mot voldelige menn i Norge og mot tvangsekteskap, mens temaet menneskehandel blir feiet under teppet. For øvrig er det betenkelig at FNs barnekonvensjon ikke nevnes i denne sammenheng, ei heller at barn ikke kan sies å være beskyttet gjennom en slik refleksjonsperiode.

MiRA-Senteret mener så absolutt at Norge er forpliktet til å følge opp ofrene for menneskehandel i Norge slik myndighetene selv har uttrykt det gjennom sin egen handlingsplan om handel med kvinner og barn. En ny handlingsplan er til og med på trappene. Vi foreslår dermed en ny paragraf, som tar opp voksne og barns rettstilling ved menneskehandel. Denne paragrafen bør kunne gi voksne og barn opphold i Norge ved menneskehandel, dersom det ikke er i deres beste interesse å returnere til hjemlandet eller myndighetene ikke kan beskytte dem og deres familier der.

Kapittel 7 Adgang til opphold av sterke rimelighetsgrunner

I § 47 framgår det at utlendingen kan få opphold på grunn av en totalvurdering eller på grunn av særlige omstendigheter som; enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur, tvingende helsemessige forhold og ved særlig tilknytning til riket. Ved en vurdering av om tillatelse bør gis kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn og eventuelt barns beste. Det kan fastsettes at tillatelsen ikke gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Utvalget har imidlertid valgt å ha mer utfyllende kriterier enn den generelle rimelighetsbestemmelsen som gjelder for nåværende lov, selv om listen ikke oppgis å være uttømmende. Utvalget har også valgt at det ikke kan framsettes noen søknad om opphold direkte etter paragrafen. Det kan imidlertid åpnes for dette i forskrift.

MiRA-Senteret er positiv til at loven inneholder en bestemmelse som åpner for skjønn for både asylsøkere og andre utlendinger. MiRA-Senteret er også positiv til at barns situasjon og helseforhold framheves, men vi er skeptiske til den generelle innstramningen av denne meget viktige "sekkepost" bestemmelsen. Det praktiske liv viser til såpass mange eksempler på avslag på søknader som strider mot folks rettsforståelse og fornuft. Det er et absolutt behov for en fleksibel bestemmelse som kan fange opp disse forholdene, nå som loven er utformet og tenkt praktisert enda mer restriktivt. Det er for eksempel også nødvendig å inkludere kjønnsbaserte overgrep ved retur i og med at svært vanskelig for denne gruppen å komme inn under flyktningbeskyttelsesbestemmelsene. En annen gruppe som burde innlemmes er personer som tidligere har hatt bosettingstillatelse, men har mistet den p.g.a lang botid i utlandet. Noen av disse personene vil ha relevante grunner og tilknytning til Norge uten at de fyller vilkårene.

MiRA-Senteret foreslår at 3 (innvandringsregulerende), 5 (midlertidighet) og 6 (forskrift) ledd utgår og at det kommer inn et nytt ledd som presiserer at også andre forhold som er forbundet med retursituasjonen inntas. Vi foreslår også et nytt ledd, som gjør sterke menneskelige hensyn til en grunn for oppholdstillatelse. Enkeltpersoner må kunne søke en tillatelse på dette grunnlaget. MiRA-Senteret foreslår også at kjønnsbaserte overgrep ved retur gjøres til et oppholdsgrunnlag på lik linje med enslige mindreårige som ikke får forsvarlig omsorg ved retur. Vi foreslår også at personer som tidligere har hatt bosettingstillatelse men som har mistet den pga lang botid i utlandet bør få anledning til en ny vurdering dersom det blir aktuelt.

I § 48 heter det at utlending som har fått endelig avslag på sin søknad om oppholdstillatelse, som for tiden ikke kan iverksettes, kan få midlertidig oppholdstillatelse. Tillatelsen gir rett til arbeid. Vedkommende har imidlertid ikke rett til å besøke andre Schengen land.

MiRA-Senteret viser til det helsemessige og moralsk uheldige i at personer blir værende i landet over lengre tid på midlertidige tillatelser. Vi foreslår at dersom utlendinger ikke kan returneres med en gang at de gis permanent opphold. Sekundært at midlertidigheten ikke gjøres lengre enn 1. år, i og med at søker antagelig allerede har ventet lenge på utfallet i saken.

Kapittel 8 Familieinnvandring

I første ledd av § 49 angis hvem (referanseperson) det kan søkes familiegjennforening med i Norge. Det er personer med fast opphold, også de som har opphold som kan danne grunnlag for permanent opphold. Personer som lever i Norge, men hvor ordningen med kollektiv beskyttelse har opphørt, har ikke rett til opphold og for samboerskap er det et krav at personene har hatt et etablert samliv i et halvt år før søknad fremmes.

MiRA-Senteret støtter betydningen av menneskerettighetssystemet som vektlegger familiegjennforening som viktig for alle mennesker, og ser ingen grunn for at det ikke skal gjelde fullt ut for de som har hatt kollektivt opphold og fremdeles skal bo i Norge. Regulerte samlivskontrakter og partnerskap bør også kunne danne det formelle grunnlaget for familiegjennforening. Det kan være vanskelig å finne steder hvor to parter kan leve sammen i et halvt år.

I 2. ledd heter det at begge parter må ha fylt 21. år ved familiegjennforening, med mindre samlivet var etablert i Norge eller før søkeren kom til Norge. Det er også i 3. ledd et vilkår at

ektefellene skal bo sammen. I 4.ledd heter det at kun den først ektede kan få familiegjenforening, dersom referansepersonen er gift med flere.

MiRA-Senteret mener det ikke er riktig å heve ekteskapsalderen for familiegjenforening fra 18 til 21 år. Etter norsk lov kan ungdom gifte seg ved fylte 18 år, det er da høyst underlig at 21 år gjøres til grunnlag for familiegjenforening. Problemet med tvangsekteskap oppgis av utvalget som en årsak. Det er all grunn til å være bekymret for mennesker, som utsettes for tvangsgifte. Straffeloven og andre lover har derfor bestemmelser som rammer tvangsekteskap og utnyttning. Å regulere tvangsgifte gjennom utlendingsloven i tillegg, medfører imidlertid at det i praksis etableres to aldersgrenser for giftemål i Norge. Siden lovforslaget er ment å gjelde personer med tilknytning til land med tidlig ekteskapsalder, vil den gjelde og ramme minoritetsungdom og er slik en umyndiggjøring av dem. Som utvalget påpeker er det ikke sikkert at regelen vil hjelpe jentene, og det er ikke usannsynlig at de jenter som utsattes for tvangsgifte vil bli holdt tilbake i foreldrenes hjemland til de er 21 år. De vil da være enda lengre borte fra hjelpeapparatet enn før.

MiRA-Senteret er for at 2. ledd erstattes av et vilkår på 18 år for familiegjenforening.

I § 50 kreves det for familiegjenforening av samboere at de har levd i et fast samboerforhold i 2 år eller har barn med referansepersonen. Som en hovedregel må partene også her være over 21 år.

MiRA-Senteret mener at også her kan et registrert parforhold eller samboerkontrakt være et alternativ til to års samboerforhold. Også her mener vi at alderen skal være 18 år for gjenforening og slik i overensstemmelse med ekteskapsloven.

I § 51 skisseres grunnlaget for familiegjenforening mellom barn og foreldre. Som en generell regel har alle barn under 18 år rett til familiegjenforening med en norsk bosatt referanseperson. Barn under 21 år kan imidlertid ha rett til gjenforening dersom søker er forsørget av en utlending som har tiltrådt Den europeiske sosialpakt. Foreldre får ikke gjenforening med et barn når utlending har fått opphold på grunn av praktiske returhindringer eller fordi vedkommende er vernet mot utsendelse. Det kan også fastsettes andre unntak der hvor foreldrene er gitt oppholdstillatelse som ikke kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

MiRA-Senteret mener at bestemmelsen om at barn under 21 år ifølge den europeiske sosialpakten gjenforenes med foreldre godt kan gjelde alle barn under 21 år. Vi foreslår dermed at 4. ledd endres. Vi foreslår at 5.ledd utgår, slik at familiegjenforening med barn gjøres til en absolutt regel.

I § 55 gis en enslig mor eller far over 60 år uten ektefelle, samboer eller slektning i opp- eller nedstigende linje i hjemlandet mulighet til gjenforening med barn over 18 år i Norge.

MiRA-Senteret mener dette er en god regel, men ønsker å utvide den til begge foreldre.

I § 56 kan oppholdstillatelse av inntil ni måneder gis til foreldre som skal besøke barn i Norge. Ved vurdering om tillatelse skal gis, skal det tas hensyn til sannsynligheten for at søker vil returnere til hjemlandet etter besøksperioden. Foreldre har ikke rett til arbeid eller permanent opphold. Ny tillatelse etter denne bestemmelsen kan tidligst gis etter ett års opphold utenfor riket.

MiRA-Senteret mener det er svært viktig for mange familiers trivsel og helse å ha mulighet for besøk av foreldrene. Vi er imidlertid svært bekymret for en restriktiv vurdering av annet ledd, om sannsynligheten for at søker ikke vil returnere, og mener at denne bestemmelsen må utgå. MiRA-Senteret mener også at 4. ledd om at det må gå ett år mellom hver gang det tillates familiebesøk utgår. I ett nytt ledd kan det heller framgå at det generelt forventes at søker og familie er i stand til å dekke kostnadene selv. Vi kan heller ikke se noe problem i at søker får arbeid, det er samme ordning som også gjelder for EØS-borgere.

I § 57 åpnes det for familiegjennforening også i andre tilfeller enn de helt åpenbare, noe som MiRA-Senteret er meget fornøyd med. Her skal det imidlertid også legges vekt på innvandringsregulerende hensyn.

I § 58 tas opp det som utvalget kaller familieetablering gjennom ekteskap. Dette dreier seg om familieetablering i Norge mellom søker og referanseperson, som ikke tidligere har levd i et etablert samliv. I 3. og 4. ledd heter det at oppholdstillatelse kan nektes dersom det er sannsynlig at formålet hovedsakelig har vært å etablere et grunnlag for opphold i riket for søkeren og dersom det er en risiko for at søker vil bli utsatt for mishandling og utnyttelse. Ekteskap og partnerskap gir rett til familieetablering, men også her gjelder kravet om 21 år. Utvalget oppgir at dette gjelder for å motvirke et utilbørlig press i ekteskapsammenheng.

MiRA-Senteret mener at oppholdstillatelse kun kan nektes dersom det framstår som overveiende sannsynlig at formålet med ekteskapet har vært å omgå regelverket. Bevisbyrden for om ekteskapet er inngått proforma bør tillegges myndighetene.

MiRA-Senteret er som tidligere nevnt for forebyggende arbeid for å hindre tvang og utnyttning, men mener at dette primært må gjøres gjennom straffeloven. Vi er derfor skeptiske til 3. og 4. ledd, som kan bidra til å hale ut saksbehandlingstiden og ramme personer som har en ærlig intensjon om ekteskap og samvær. Ambassader og konsulater må få veiledning og instruksjoner for å jobbe forebyggende, samt å kunne bistå om det er behov for hjelp ved tvangsgifte. Her bør også de europeiske land kunne samarbeide gjennom EØS-nettverket.

I § 59 kan det gis oppholdstillatelse med inntil 6 måneders varighet til søker som skal inngå ekteskap med referanseperson. MiRA-Senteret mener denne bestemmelsen er nyttig, men at den bør gi anledning til å ta arbeid. Slik kan også søker finne ut om sine muligheter på arbeidsmarkedet.

I § 62 kan familieetablering nektes om det er i strid med referansepersonens oppholdstillatelse eller om referansepersonen ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse.

Etter MiRA-Senterets forståelse er det selvsagt at en ektefelle ikke kan søke om familieetablering med en kvinne som har fått opphold nettopp på grunn av volden fra ektefellen. Ekteskapet er likeledes ugyldig om referansepersonen har vært tvunget til ekteskap. Tvang og overgrep må forfølges aktivt gjennom straffeloven, i bestemmelsene om ekstraterritorial lovgivning, og gjennom tiltak fra det offentlige og frivillige organisasjoner, som informerer om følgene av slike lovbrudd. Informasjon om vold mot jenter og kvinner må inn på alle nivå av samfunnet, i utdanningssystemet, i helse- og sosialsektoren, i frivillig sektor og i utlendings- og utenriksforvaltningen. Positiv informasjon er viktig, hvor samfunnet har som utgangspunkt at nesten alle foreldre ønsker det de tror er det beste for barna og familien. Kommunikasjon med foreldrene må være av en slik art at de enkelte føler at de er i en dialog med det offentlige og ikke kun gjenstand for direktiver.

I § 64 oppgis grunner for oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Det kan skje hvis samlivet opphører på grunn av referansepersonens død, om samlivet har opphørt og det er grunn til å anta at søker eller eventuelle barn har blitt mishandlet i forholdet, dersom søker vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet eller søker vil komme i en særlig vanskelig situasjon dersom tillatelse nektes.

MiRA-Senteret er svært glad for at en person nå ikke lenger mister oppholdstillatelsen om referansepersonen dør. Det er et stort framskritt. Vi synes også at bokstav c i 2. ledd er meningsfull i og med at personer som kommer i en vanskelig situasjon skal kunne få oppholdstillatelse selv om samlivet er opphørt.

MiRA-Senteret er imidlertid dypt uenig i hva utvalget tolker som opphold på selvstendig grunnlag. Som ektefelle/partner er søker helt avhengig av referansepersonen de første 3 årene i Norge, fordi hennes opphold er knyttet til referansepersonen. Denne 3-årsregelen fører til at ektefellen, som svært ofte er en kvinne, og noen ganger utenlandsk, mannlig partner til norsk kvinne eller mann, blir absolutt avhengig av sin partner/ektefelles status og godvilje. Riktignok kan kvinnen søke om opphold ved overgrep og ved vanskelig forhold ved retur, men dette er ikke enkelt å få bevist. Om kvinnen føler at hun har brutt bånd i hjemlandet tvinges hun derfor til "å holde ut". Utvalget filosoferer over menn som kynisk spekulerer i kvinners sårbarhet og vil som nevnt hindre dem i å gjennomføre familieetablering.

Men utvalget går ikke inn på debatten om det finnes måter å gi kvinnene selvstendig oppholdstillatelse på, selv om deres opphold er basert på familieetablering/ gjenforening i utgangspunktet. MiRA-Senteret mener at tiden så absolutt er inne for å etablere et system med selvstendig oppholdstillatelse for ektefellen. Vi undrer oss også over hvorfor det er så vanskelig å tenke seg modeller etter mønster av EØS- regelverket?

Kapittel 9 Allmenn regel om oppholdstillatelse

I § 66 heter det som i dag at oppholdstillatelse skal være gitt før innreise, med unntak av de som søker asyl. Dersom oppholdstillatelse søkes etter at ekteskapet/samboerforholdet ble etablert i utlandet, er det en forutsetning at referansepersonen har vært til intervju hos utlendingsmyndighetene.

MiRA-Senteret har som nevnt stor forståelse for utvalgets ønske om å komme tvangsekteskap til livs. Men å intervju gifte ungdommer etter at de er vendt tilbake til Norge, vil ikke løse et problem. Da er de allerede gift, og skaden er skjedd. Vi viser igjen til behovet for en innskjerpning av straffeloven og forebyggende arbeid.

I § 68 heter det at det kan lages forskrifter om krav til underhold.

MiRA-Senteret er bekymret over at en eventuell forsørgerplikten vil kunne ramme utilsiktet. De mest ressurssterke innvanderne får lov til å gjenforenes, mens de som har lav inntekt ikke får det.

I § 71 heter det at første gangs oppholdstillatelse gis som en midlertidig tillatelse for inntil 3 år.

MiRA-Senteret hilser velkommen at tillatelsen i utgangspunktet gis for tre år, og ikke ett, to eller 3 år som nå. Det er en enorm byråkratisk lettelse for utlendinger.

I § 72 kan utlending etter søknad få permanent oppholdstillatelse dersom søker har bodd sammenhengende i landet de siste 3 år uten begrensninger i retten til å få permanent oppholdstillatelse. Permanent oppholdstillatelse gir rett til opphold uten tidsbegrensning, og gir et utvidet vern mot utvisning. Tillatelsen faller bort når innehaver har hatt bopel eller faktisk opphold utenfor riket sammenhengende i mer enn to år.

MiRA-Senteret mener prinsipielt, som tidligere nevnt, at innvandringen bedre kan reguleres med et regelverk tilsvarende EØS-regelverket, som baserer seg på tilbud om arbeid og underhold. I relasjon til § 72 mener vi at 3 års-regelen er basert på et system, som da gjør ektefelle/samboer svært utsatt. Sekundært bør ektefelle få permanent opphold etter 1. års botid.

MiRA-Senteret er også skeptisk til at tillatelsen kan falle bort om vedkommende er utenfor riket i mer enn to år, som blant annet kan ramme barn og unge og andre som har arbeid eller andre grunner til å være bosatt andre steder. Vi foreslår at 3.ledd utgår.

Kapittel 10 Bortvisning og utvisning

I følge paragraf 77 kan utlending som en generell regel utvises når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her eller unndrar seg gjennomføring av vedtak om å forlate riket, når utlendingen for mindre enn fem år siden har vært illaget straff for forhold som etter norsk rett kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder, er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til straff i mer enn tre måneder eller flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff, når et annet Schengen land har truffet beslutning om bortvisning/utvisning, når utlendingen har overtrådt straffelovens bestemmelser om terrorisme eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse og når hensynet til grunnleggende nasjonale interesser gjør det nødvendig.

Utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse kan imidlertid bare utvises dersom det straffbare forholdet kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år og dersom straffeloven på vesentlig punkter er overtrådt. Har utlendingen permanent opphold, eller EØS-borger med tre års botid, kan bare utvises når utlendingen for mindre enn fem år siden i utlandet har vært straffet/ilagt særreaksjon for forhold som etter norske forhold kan føre til fengselsstraff i to år eller mer eller når utlendingen for mindre enn ett år siden her i landet har sonet eller er ilagt straff/særreaksjon for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i to år eller mer og når utlendingen har overtrådt terrorisme paragrafene i straffeloven eller har gitt trygt tilhold til noen som utlendingen vet har begått en slik forbrytelse og når grunnleggende nasjonale interesser gjør det nødvendig.

For at EØS-borgere kan utvises er det et vilkår at det antas å måtte foreligge personlige forhold, som innebærer en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Men har EØS-borgeren overtrådt terrorisme paragrafene i straffeloven kan vedkommende utvises. For andre borgere skal det vurderes om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak, tatt i betraktning forholdets alvor og utlendingens tilknytning til landet, ovenfor utlendingen selv eller nærmeste familiemedlemmer. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Er en utlending født i landet, og har hatt uavbrutt fast bopel, kan vedkommende ikke utvises eller bortvises. Utvisning medfører et innreiseforbud, som enten gjøres varig eller tidsbegrenset.

MiRA-Senteret er særlig opptatt av begrensninger i adgangen til å utvise utlendinger med permanent oppholdstillatelse. Dette er av særlig betydning i og med at det i denne gruppen er personer som har bodd i landet mesteparten av sitt liv, men som ikke har søkt eller ikke fått statsborgerskap. Deres faktiske hjem er således på alle måter i Norge, deres opprinnelse i et annet land er heller basert på emosjonelle bånd enn en reell territorial tilknytning til dette landet. Når statsborgerskap blir vanskelig tilgjengelig, som det også er i den nye statsborgerloven, så bør det norske lovverket reflektere behovet for et utvidet vern mot utvisning for denne gruppen med personer som har fast bopel og arbeid i Norge.

MiRA-Senteret foreslår som et nytt ledd til § 79 at det på lignende måte som for EØS-borgeren settes som et vilkår for utvisning at det hos utlendingen må antas å foreligge, personlige forhold som innebærer en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn.

MiRA-Senteret er av den grunnleggende oppfatning at når en person har sonet en straff, så har vedkommende gjort opp for seg. Vi foreslår derfor at bokstav a og b utgår av 1. ledd i § 79, slik kan man få en lov som i større grad likestiller vernet mot utvisning av personer med permanent opphold med norske statsborgere.

Vi lever i en tid med økende kriminalitet og terrorisme over grensene, som alle må forholde seg til. MiRA-Senteret er likevel bekymret for rettssikkerheten til personer med permanent oppholdstillatelse, som rettmessig eller urettmessig kommer i myndighetenes søkelys. Norske statsborgere kan på samme måte delta i slike forbrytelser men vil være vernet mot utvisning. MiRA-Senteret mener derfor at samfunnet må ta på seg å finne måter nasjonalt å verne resten av befolkningen mot deres ugjerninger.

MiRA-Senteret foreslår at utenlandske borgere med permanent opphold straffeforfølges på samme måte som andre norske borgere.

Kapittel 11 Absolutt vern mot utsendelse (non-refoulement)

§ 84 gir et absolutt vern mot utsendelse av personer som kan risikere forfølgelse ved retur. I § 85 heter det imidlertid at denne gruppen får en midlertidig oppholdstillatelse inntil hinderet for utsendelse bortfaller. Det kan også gis pålegg om at utlendingen skal oppholde seg på et bestemt sted og utvalget oppgir at det er når utlendingen nekter å oppgi sin identitet, når det er grunn til å mistenke falsk identitet eller når det er nødvendig for å sikre iverksettelsen av et vedtak om at utlendingen skal forlate landet.

MiRA-Senteret er selvfølgelig fornøyd med at norske myndigheter ønsker å beskytte utlendinger, også de som normalt ville blitt utvist, mot å returnere til en situasjon med forfølgelse. Vi ser også positivt på utvalgets debatt om når en utlending skal bli gitt permanent opphold til tross for at vedkommende har et kriminelt forhold på samvittigheten og da ut fra lovhjemmelen om sterke rimelighetsgrunner.

MiRA-Senteret foreslår et nytt ledd i § 85, som tar opp når det kan være aktuelt å vurdere det permanente i oppholdssituasjonen ut i fra sterke rimelighetshensyn.

Kapittel 12 Organisering av utlendingsmyndigheten

Her oppgis arbeidsfordelingen mellom Departementet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet osv. Når det gjelder Departementet heter det at det ikke kan instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelse av enkeltsaker med unntak av saker som innebærer grunnleggende nasjonale interesser.

MiRA-Senteret mener at Departementet også bør kunne instruere om enkeltsaker hvor det foreligger sterke menneskelige hensyn, men hvor lovverket for øvrig ikke tillater at slike hensyn tas. Vi foreslår dette tilføyd i § 86, 3.ledd.

I § 88 om behandlingsformen i utlendingsnemnda heter det at saker som nemnda ikke mener byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av leder alene. Det heter at klager kan gis adgang til å møte personlig med advokat eller andre.

MiRA-Senteret mener at et nemndutvalg, bestående av nemndleder og to nemndmedlemmer, bør vurdere alle saker og heller gi leder anledning til å utforme vedtaket om saken er helt åpenbar. MiRA-Senteret ønsker også å endre formuleringen "Klageren kan gis" til "klageren skal gis" adgang til å møte personlig i § 88, 4.ledd.

Kapittel 13 Saksbehandlingsregler m.m.

MiRA-Senteret foreslår at ordlyden i § 90 om utlendingens rett til å uttale seg endres til at utlendinger i alle saker får anledning til å uttale seg før det foreligger et vedtak.

MiRA-Senteret ønsker å fjerne myndighetenes rett til å unnlate å fremlegge saksopplysninger for søkeren til uttalelse slik det er formulert i § 91. Vi ønsker at denne paragrafen utgår.

I § 93 gis utlendingen plikt til å avklare sin identitet i den grad utlendingsmyndighetene krever det.

MiRA-Senteret synes det er rett og rimelig at en utlending skal avklare sin identitet, men ønsker en tilføyelse i § 93 om at myndighetens krav om at utlendingen avklarer sin identitet er begrenset av at utlendingen ikke setter seg i fare. Noen ganger kreves det at utlending setter seg i forbindelse med hjemlandets myndigheter, som kan utsette utlendingen selv eller dennes familie for fare.

I § 94 om opplysningsplikten heter det at andre offentlige myndigheter skal gi opplysninger til utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikten. Opplysningsplikten dreier seg ikke bare om utlendingens navn og adresse, men alle personlige forhold. Arbeidstilsynet og petroleumsmyndighetene skal kunne gjøre det samme.

MiRA-Senteret ønsker at hele paragraf 94 må utgå, fordi den representerer en totalt manglende respekt for utenlandske borgeres rettssikkerhet og følelse av trygghet. Vi mener den også representerer et brudd på rettsstatens prinsipper om maktfordeling. Sivile myndigheters taushetsplikt bør fortsatt være hellig og ukrenkelig av prinsipielle hensyn, men også utfra faglige hensyn. Sivile myndigheter har kun kompetanse til å vurdere konsekvensene innen sitt fagfelt. Kontrollmyndighetene må ta ansvaret med å forfølge sine behov for kontroll på andre måter enn å etablere et angiversamfunn.

§ 95 tar opp muligheten for politiet til å benytte vandelsopplysninger som grunnlag for eventuelt å avslå en søknad om opphold.

MiRA-Senteret noterer seg at utvalget ønsker denne bestemmelsen for å forhindre at søker og dennes barn vil bli utsatt for mishandling og utnyttning, men vi er likevel skeptiske til en slik bestemmelse, som kan bli brukt mot personer som ikke står i reell fare for å bli utnyttet. Vi antar at politiet og utlendingsmyndighetene primært vil rette søkelyset mot mannelige referansepersoner til søker fra 3. verden og Øst-Europa, men overser at også søkere fra andre deler av verden kan utsettes for mishandling i Norge. MiRA-Senteret ser heller at det kommer en paragraf som hjemler plikten for myndighetene til å informere om straffelovens bestemmelser på området og om ulike rettshjelpstilbud. Vi ser dette som en oppfølging av utredningen om vold mot kvinner.

I § 96 kan UDI innhente uttalelse fra politiet om det er grunn til å undersøke referansepersonensandel ved søknad om visum.

MiRA-Senteret har de samme innvendinger her som ovenfor, og lurar i tillegg på det prinsipielle her. Det er en fare for at flere bosatt i Norge med et kriminelt rulleblad vil bli nektet adgang til familieetablering og besøk i og med at skjønnets vil bli tillagt stor vekt.

I paragrafene 97 og 98 åpnes det for at referansepersonen og søker kan ta DNA test for å bevise slektskap, og i noen tilfeller kan partene pålegges å teste seg.

MiRA-Senteret vet at en del asylsøkere har valgt å la seg DNA teste for å bli trodd og få fortgang i en sak, men vi er generelt skeptiske til å la slike virkemidler bli grunnlag for prøving av saker. Igjen vil det være feilkilder i alle tilfelle hvor man ikke velger å bruke denne metoden.

I Paragrafene 99 og 100 gis det tillatelse til at utlendingsmyndighetene kan registrere personopplysninger og ta gebyr for behandling av saker etter loven.

MiRA-Senteret er av den oppfatning at det kun skal registreres opplysninger av betydning for saken og ser helst at det ikke tas gebyr. Mange bosatt i Norge har relasjoner i utlandet og forretnings- og organisasjonslivet bør også kunne fungere uten for store hindringer.

I § 101 settes betingelsene for iverksetting av vedtak. I 4.ledd åpnes det for muligheten til å uttransportere utlendingen raskt før et endelig vedtak foreligger.

MiRA-Senteret kan også se tilfelle, hvor slik uttransportering kan være effektiv, særlig der hvor det foreligger grov kriminalitet. Vi ber om at slike grunner oppgis, slik at dette ikke blir en sekkebestemmelse som kan bidra til å undergrave hovedregelen om at et endelig vedtak skal foreligge.

I § 102 heter det at utlending må betale utgiftene ved egen utreise pluss for eventuelt vakthold. Om et transportselskap har ført inn personer som blir bortvist/utvist er de ansvarlige for å returnere søker tilbake til utgangspunktet og eventuelt å dekke utgifter til vakthold.

MiRA-Senteret er svært uenig i disse bestemmelsene. At en person må betale utgiftene ved egen utreise er naturlig. Men vi finner det høyst urimelig at de også skal betale for vakthold, hvis nødvendighet blir definert av myndighetene. Vi finner det også helt urimelig at transportselskaper, som har kontrollert reisepapirer, utover dette blir ansvarlige for kontroll av grunnlaget for personens opphold i Norge. Vi foreslår derfor at 2. punkt i 1.ledd utgår, at

2.ledd omformuleres til at transportselskaper har plikt til å kontrollere at reisende har nødvendige reisepapirer, det samme for 3.ledd og 4.ledd.

I § 103 skisseres betingelsene for å få rettshjelp. Kun enkelte persongrupper skal få rettshjelp og bare noen får i både første instans og ved klage.

MiRA-Senteret er sterkt kritisk til de begrensninger som de senere år er gjort i forhold til utlendingers muligheter til å få rettshjelp. Når innvandringsreguleringen er så restriktiv, vil det være et stort behov for å prøve myndighetenes vedtak. MiRA-Senteret ønsker at hele paragrafen omformuleres slik at det blir en generell rett til å søke rettsråd i første instans, så vel som ved klage. Utfordringen vil være å bygge et rettsrådssystem som gir de som trenger det utfyllende veiledning og som samtidig er kostnads effektivt.

I § 104 settes betingelsene for fremsettelse av søknad om beskyttelse. Her heter det blant annet at søker plikter å gjøre sitt beste for å fremskaffe dokumentasjon og som begrunnelse hevder utvalget at man normalt ikke vil pålegge en asylsøker å ta kontakt med hjemlandets myndigheter.

MiRA-Senteret ber om at et nytt ledd eksplisitt uthever at asylsøker ikke skal pålegges å ta kontakt med hjemlandets myndigheter.

I § 105 kan utlending pålegges å oppholde seg i en bestemt kommune inntil søknaden er endelig avgjort. Søker har også stort sett rett til å ta arbeid, om det blant annet ikke er tvil om utlendingens identitet.

MiRA-Senteret er i mot at søker skal pålegges fast bostedskommune, men at en utlending tilbys støtte fra en kommune. Vi ber om at 1. ledd blir omformulert. Vi er også skeptiske til 2.ledd som setter som et premiss at identitet er fastslått før vedkommende kan ta arbeid. Vi ber her om at punkt b omformuleres slik at dette kun kan gjøres når søker ikke er villig til å legge fram nødvendig dokumentasjon.

I § 107 heter det at utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikten kan gi andre Schengenland opplysninger om enkeltpersoner til bruk ved behandling av en sak.

MiRA-Senteret mener også her at opplysningsplikten må begrenses av hva som er absolutt nødvendig for å bekrefte identitet og reiserute.

I § 108 og § 109 gis det tillatelse til å ta fingeravtrykk og fotografi og det heter at det kan tas fingeravtrykk med tvang og at politiet kan bruke registeret i forbindelse med etterforskning av kriminelle handlinger.

MiRA-Senteret er også her bekymret for den vide registreringen av alle utlendinger og den vide adgangen for politiet til å bruke disse opplysningene også ved andre forhold. Vi foreslår at 2 setning i 2.ledd utgår og at 5.ledd i § 108 utgår. Vi kan heller ikke skjønne at det er nødvendig med fingeravtrykk for andre saker enn i sak om asyl, som i sin natur har mindre dokumentasjon, og ønsker bruken begrenset til disse sakene.

I § 110 gis det anledning for utlendingsmyndigheten etter rettens tilsagn til å foreta undersøkelse av utlendingens person, bolig, eller annet oppbevaringssted når det er grunn til å

tro at dette kan ha vesentlig betydning for saken, avklaring av identitet og søke etter penger til å dekke utreise.

MiRA-Senteret er sterkt i mot denne bestemmelsen, som ikke dreier seg om kriminelle forhold, men sivile forhold hvor myndighetenes ønske om en rask avklaring står i strid med en persons integritet. Vi ber om at denne paragrafen utgår.

I § 111 kan det tas beslag i utlendingens reisedokument, billetter og annet materiale som kan avklare identitet og når det er grunn til å tro at utlending vil unndra seg iverksettelse og uttransportering.

MiRA-Senteret foreslår at det kan tas kopi av reisedokumenter og annet materiale og foreslår paragrafen endret tilsvarende.

I § 113 kan utlendingen pågripes og fengsles når vedkommende nekter å oppgi sin identitet, eller det er grunn til å tro at identiteten er falsk, og når det er grunn til å tro at utlending ikke gjør det som er nødvendig for å skaffe seg gyldig reisedokument ved å kontakte landets utenriksstasjon.

MiRA-Senteret er av den oppfatning at fengsling kun bør finne sted ved grove kriminelle handlinger. Ingen av de nevnte handlinger dreier seg om grov kriminalitet og paragrafen kan utgå. Det er listet andre bestemmelser i loven, som tar opp behovet for meldeplikt. Å tvinge en person som selv definerer seg som asylsøker til å kontakte sin utenriksstasjon er uhørt.

I paragraf 114 gis det anledning til å bringe de ovennevnte grupper av personer inn til et utlendingsinternat, som ikke underlegges kriminalomsorgen men politiet.

MiRA-Senteret er i mot denne paragrafen også, som betyr en fengsling i praksis av ikke-kriminelle. En annen sak er at alle grupper søkere anbringes her, kriminelle, voksne, barn, familier etc.

I § 115 heter det at et tvangsmiddel kun kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det og det ikke vil være et uforholdsmessig inngrep.

MiRA-Senteret føler seg ikke beroliget av denne paragrafen, i og med at det er myndighetene som hele tiden står for vurderingen. Vi foreslår at det nedfelles i lovteksten at utlendingens argumenter også skal høres og tillegges verdi.

Kapittel 14 Avsluttende bestemmelser

I paragraf 118 heter det at de som overtrer utlendingsloven eller gir uriktige opplysninger i saken, kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 6 måneder. Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes arbeidsgivere som utnytter utlendingers arbeidskraft eller når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse etter loven, ved falske forespeilinger forleder utlending til å reise inn i riket eller overlater til en annen pass og andre reisedokumenter. Med bøter og fengsel inntil 3 år straffes den som hjelper utlending til ulovlig reise og opphold i Norge eller annet Schengenland. Med bøter og fengsel inntil 6 år straffes den som i vinnings hensikt driver organisert ulovlig virksomhet med sikte på å hjelpe utlendinger til å reise inn i riket. Medvirkning straffes på samme måte.

MiRA-Senteret mener prinsipielt at hele denne paragrafen må ut av utlendingsloven og inn i Straffeloven. Vi mener sekundært at kun første ledd kan bli stående i utlendingsloven. Vi mener også at bokstav d i 2. ledd og 3.ledd bør utgå og heller flyttes opp til 1.ledd.

av Turid Heiberg, MiRA-Senteret