



KOMM. OG REG. DEP
29 JUN 2005
04/3411-76
Ark: 531.1
Avd: INN I PRE I KAB

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene

et regjeringsoppnevnt rådgivende organ

Kommunal-og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Deres ref: 04/3411-3 KAB
Vår ref: 04/1101-4/SDM
Dato: 28.06.2005

Høringsvar NOU 2004:20 Ny utlendingslov

1 Innledning

Allerede i år 2000 uttalte KIM til KR D at

“Som en konsekvens av Schengen-samarbeidet, Dublinkonvensjonen og EU/EØS samarbeidet, er Europeisk utlendingslovgivning og praksis i støpeskjeen. KIM ser at dette har både positive og negative sider, men savner en helhetlig gjennomgang/oversikt over hva dette har betydd for norsk praksis på utlendingsfeltet. Nåværende utlendingslov ble vedtatt i 1987/88 etter en bred og omfattende debatt både om de overordnede prinsipper og de ulike bestemmelser. I løpet av de 11 år som har gått siden Utlendingsloven ble vedtatt, er store deler av loven endret. KIM vil peke på at endringsforslag på utlendingslov og -forskrifter kommer relativt hyppig, men stykkevis og delt, og vil bemerke at tiden kan være inne for en helhetlig gjennomgang av målsetting og praksis på utlendingsfeltet.”

Kontaktutvalget har vært opptatt av helheten i lovgivningen. Kontaktutvalget stiller seg derfor kritisk til at departementet har delt denne høringen i to med to forskjellige høringsfrister. Etter vår mening skader delingen av høringsrunden høringsinstansenes mulighet til å kommentere enkelte bestemmelser i sin rette sammenheng.

2 Oppsummering av Kontaktutvalgets innstilling.

Høringsvaret ble behandlet Kontaktutvalgets Innvandreforum den 7. juni med 14 av 18 stemmeberettigede tilstede. Følgende er en oppsummering av Innvandreforumets synspunkter og anbefalinger til innholdet i utlendingslovutvalgets forslag. Innvandreforumets 14 medlemmer står enstemmig bak alle punktene bortsett for punktene 1 e) (12 medlemmer for og 2 medlemmer i mot) og punkt 8 (9 medlemmer for, 4 i mot og 1 avholdende).

KIM er et regjeringsoppnevnt rådgivende utvalg bestående av 39 medlemmer fra innvandrorganisasjoner, forvaltningen og politiske partier. Kontaktutvalgets 16 innvandrerepresentanter utgjør Innvandreforumet. Når Kontaktutvalget avgir høringsuttalelser, er det Innvandreforumet som uttaler seg. Representanter for forvaltningen og politiske partier i Kontaktutvalget deltar i diskusjonen i høringsaker men ikke i realitetsbehandling av høringsvaret.

Postadresse:
postboks 8108, dep
0032 Oslo

Besøksadresse:
Hausmannsgate 21
2. etg

Telefon: 2335 1631
Telefaks: 2335 1714
E-post: kim@kim.no
Web: www.kim.no

Generelt:

1. Kontaktutvalget støtter følgende punkter i Lovutvalgets innstilling (se avsnitt 3.2):
 - a) Flere av lovens sentrale bestemmelser som i dag er forskriftsfestet tydeliggjøres ved at de bygges inn i lovteksten.
 - b) Det innføres et begrepsmessig skille mellom familiegjennforening og familieetablering. (se også avsnitt 4.3.1.)
 - c) At beskyttelse etter norsk lov skal gis på lik linje både til personer som oppfyller kravene etter flyktningskonvensjonen og andre som er i en livssituasjon som tilsier at de ikke kan returnere og som har et behov for beskyttelse etter andre konvensjoner enn flyktningskonvensjonen. Kontaktutvalget forutsetter at når departementet arbeider videre med lovutkastet, vil dette gjøres med sikte på at beskyttelse etter norsk lov vil oppfylle alle rettssikkerhetskrav som ligger i folkeretten. (se også avsnitt 4.1.1.)
 - d) Det skal ikke innføres karenstid for familiegjennforening for flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag.
 - e) *Et flertall i Kontaktutvalgets Innvandringsforum (12 medlemmer for og 2 i mot)* støtter lovutvalgets innstilling om at botidskravet for permanent oppholdstillatelse ikke bør økes.
 - f) Det skal være en lovregulering av politiets adgang til å kontrollere personers identitet og oppholdsgrunnlag. Det skal ikke være nok i alene at politiet mener vedkommende "ser utenlandsk ut".

Lovens formål:

2. Kontaktutvalget mener at tolkning og praktisering av den nye utlendingsloven skal sees i sammenheng med ønsket om utvikling av det mangfoldige samfunn. Kontaktutvalget foreslår derfor at de tre eksisterende ledd i formåls paragrafen i dagens lov beholdes, men at første ledd skal tilføyes "... og i samsvar med norske samfunns mål om mangfold og fellesskap." (se avsnitt 3.3).

Beskyttelse:

3. Kontaktutvalget støtter lovutvalgets innstilling om at flykningbegrepet skal inkludere alle grupper som har et folkerettslig krav om vern mot å bli returnert til sitt opprinnelsesland, enten etter flyktningskonvensjonen, den europeiske menneskerettskonvensjon eller andre konvensjoner.
4. Kontaktutvalget savner en tydeliggjøring av at tvilsrisiko i asylsaker skal ligge hos Staten og ikke flyktingen selv. (se avsnitt 4.1.2)

Familieinnvandring:

5. Kontaktutvalget mener:
 - a) Det er uheldig at familier som ellers kunne bo sammen under trygge økonomiske forhold, ikke får lov til dette på grunn av måten underholdskravet beregnes, d.v.s. at, det bare er herboende sin underholdsevne som vurderes.
 - b) Underholdskravet for asylsøkere som får opphold på humanitært grunnlag må falle bort/evt. tilsvare introduksjonsstøtten (se avsnitt 4.3.2.1)
6. Kontaktutvalget påpeker at flere grupper vil ha vansker med å dokumentere at partene tidligere har levd sammen med en viss varighet som ektefeller/samboere - særlig dersom paret har hatt et samliv som ugift i et land der dette er ulovlig - dette gjelder også par som har levd i et homofilt samliv. (se avsnitt 4.3.2.2)

7. Kontaktutvalget er enig i en lovbestemmelse mot proformaekteskap. Men etter Kontaktutvalgets mening bør beviskriterium heves fra "*sannsynlig*" til "*meget*" eller "*overveiende sannsynlig*". (se avsnitt 4.3.3.1)
8. Kontaktutvalget mener at så lenge norske lover ikke krenkes og individenes rettigheter tas vare på, bør samfunnet være åpent for aksept av andre kulturer og tradisjoner. Denne takhøyden skal ligge til grunn for utlendingsloven. Kontaktutvalget forutsetter derfor at en proformabestemmelse ikke skal ramme andre grupper enn den tilsiktede. Kontaktutvalget er enig med utvalget om at bevisbyrden for om ekteskap er inngått proforma eller tilsvarende, bør være myndighetene sitt ansvar. (se avsnitt 4.3.3.1)
9. Et flertall i Kontaktutvalgets Innvandrersforum (9 medlemmer for, 4 i mot og 1 avholdende) mener at ekteskap inngått ved bruk av fullmektig bør gir rett til familieetablering/-gjenforening under forutsetning av at det foreligger skriftelig fullmakt fra begge parter. (se avsnitt 4.3.3.2)
10. Kontaktutvalget mener at det må fremgå av lovteksten at bestemmelsen om forlovelsestillatelse også omfatter å inngå partnerskap etter Lov om registrert partnerskap. (se avsnitt 4.3.3.3)
11. Kontaktutvalget savner en begrunnelse for hvorfor forlovelsestillatelse ikke gir rett til å ta arbeid, jfr forslag til ny utlendingslov § 59 annet ledd. Derfor foreslår Kontaktutvalget å fjerne siste bisetning "og gir ikke rett til å ta arbeid" fra §59 annet ledd, slik at ordlyden blir: "Oppholdstillatelse etter denne paragrafen danner ikke grunnlag for permanent opphold." (se avsnitt 4.3.3.3)
12. Kontaktutvalget støtter utlendingslovutvalgets forslag om en videreføring av dagens bestemmelse om at kvinner uten selvstendig oppholdsgrunnlag, som bryter ut av et voldelig forhold får oppholdstillatelse på selvstendig grunnlaget etter bruddet. Videre at denne bestemmelsen tas ut av forskriftene og innlemmes i den nye utlendingsloven (se avsnitt 4.3.4.1.).
13. Kontaktutvalget går imot lovutvalgets forslag om å heve aldersgrensen for familieetablering fra 18 til 21 år. Som mange andre aktører på området, tror ikke Kontaktutvalget at heving av aldersgrensen vil hjelpe mot tvangsekteskap (se avsnitt 4.3.4.2).
14. Etter Kontaktutvalgets mening må følgende grupper kunne få oppholdstillatelse etter de foreslåtte rimelighetsbestemmelsene jfr § 47 og § 57. (i) personer som kom til Norge i ung alder og (ii) eldre innvandrere med lang botid, men som etter utflytting fra Norge i en viss periode, har mistet bosettingstillatelse og ikke lenger oppfyller krav til familiejenforening (se avsnitt 4.3.4.3).

Utvisning:

15. Kontaktutvalget er opptatt av at herboende utlendinger med nær tilknytting til det norske samfunnet, skal vernes mot utvisning. Kontaktutvalget er derfor imot lovutvalgets forslag om innstramming i lovutkastets § 77 a). (se avsnitt 4.4.1)
16. Etter Kontaktutvalgets mening er hensikten med utvisning av domfelte utlendinger at det norske samfunn kvitter seg med kriminelle personer som ikke hører hjemme her. Dersom det norske samfunnet på alvor mener at mangfold er positivt og at personer med innvandrerbakgrunn skal inkluderes i samfunnets fellesskap, vil den riktige lovbestemmelsen være å gi vern mot utvisning for utlendinger som har kommet til Norge under en viss aldersgrense, og har bodd her siden. Kontaktutvalget har tidligere gått inn for 15 år for en slik aldersgrense. Kontaktutvalget anbefaler videre at utvisninger skal behandles i retten og ikke som forvaltningsvedtak, slik det er tilfelle i dag. (se avsnitt 4.4.2)

3 Kontaktutvalgets generelle kommentarer

3.1 Utviklingen og utfordringer

Utlendingslovgivningen og den til enhver tid gjeldende praktisering av loven, berører både utlendinger som ønsker å reise til Norge, herboende utlendinger, og norske borgere, både herboende og i utlandet, som har familier fra eller i tredjeland.

På bakgrunn av en stadig økende innvandring til riket, innførte Norge midlertidig innvandringsstopp med virkning fra 1. februar 1975. Dette markerte overgangen til en helt ny innvandringspolitikk.

Da lovutvalget ble nedsatt i 1977, var det bl.a. som en erkjennelse av at eksisterende fremmedlov ikke lenger var tilstrekkelig til å løse oppgavene som en fremmedlov bør ha i lys av økt arbeidsinnvandring fra den 3. verden. Problemer knyttet til søknad om asyl, bosetting, familiegjenforening m.v. var kommet i fokus, og en omfattende rundskrivsjuss hadde etter hvert oppstått rundt fremmedloven. Fremmedloven ble på mange områder opplevd som for vilkårlig, for lite fleksibel og for uoversiktlig.

I 2005 har situasjonen igjen forandret seg på en rekke områder. Både andelen av den norske befolkningen med innvandrerbakgrunn, og trykket på grensene har økt. Norge har inngått internasjonale avtaler som påvirker både arbeidsinnvandring og reglene for grensekontroll. Endringer i utlendingsloven og -forskriftene har i perioder kommet så fort at det har vært vanskelig å holde oversikten. Utlendingslovutvalgets revisjon av lovverket i NOU 2004:20 er en erkjennelse av at en opprydding i lov- og forskriftsverket, igjen er nødvendig.

Kontaktutvalget har forsøkt å sette fokus på praktiseringen av lovverket i forhold til de grupper som allerede bor i Norge. Etter hvert som grupper av innvandrere og flyktninger blir å betrakte som en del av Norges permanente befolkning, er det viktig at utlendingslovgivningen ikke fungerer negativt for disse når det gjelder muligheten til å leve et normalt liv som en fungerende del av samfunnet.

3.2 Kontaktutvalgets generelle synspunkter på utlendingslovutvalgets innstilling

Kontaktutvalget viser til § 13 i Lovutvalgets mandat der det heter at lovutvalget *“skal vurdere hvordan forholdet mellom utlendingsloven og integreringspolitikken kan synliggjøres i ny utlendingslov. Ikke-diskrimineringsprinsippet skal ligge til grunn for arbeidet i utvalget, og det skal ha innstillingen fra lovutvalget som utreder lov mot etnisk diskriminering med i referansematerialet for sitt arbeid.”* Kontaktutvalget mener at dette er den svakeste delen av innstillingen. Etter Kontaktutvalgets syn klarer utvalget i liten grad å synliggjøre integreringspolitikken i utlendingsloven.

Lovutvalget varsler en del endringer i lovens oppbygging og enkeltbestemmelser, men legger ikke opp til noen større forandring av innvandringspraksis i forhold til i dag. Lovutvalget viser til at gjeldende lov ble utformet som en utpreget fullmaktslov der innholdet i mange sentrale bestemmelser nedfelles i forskrifts form. Lovutvalget ønsker at flere av lovens sentrale bestemmelser tydeliggjøres ved at de bygges inn i den nye loven. Dette mener KIM er positivt.

Når det gjelder familieinnvandring ønsker lovutvalget å skille mellom familiegjenforening og familieetablering. Også dette ser Kontaktutvalget på som positivt.

Lovutvalget viser til at det på en rekke områder i dag skilles mellom personer med beskyttelse etter flyktningkonvensjonen og andre som er i en livssituasjon som tilsier at de ikke kan returnere, - men som like fullt har et behov for beskyttelse etter andre konvensjoner enn flyktning-

konvensjonen. Disse får i dag opphold på humanitært grunnlag. Lovutvalget foreslår at begge gruppene gis beskyttelse på lik linje etter norsk lov. Også dette mener Kontaktutvalget er positivt.

Det er videre positivt at lovutvalget ikke foreslår karenstid for familiegjennforening for flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag eller å øke botidskravet for permanent oppholdstillatelse.

Det er også positivt at lovutvalget foreslår en lovregulering av politiets adgang til å kontrollere personers identitet og oppholdsgrunnlag. Det skal ikke være nok i seg selv at politiet mener vedkommende "ser utenlandsk ut".

3.3 Lovens formål

Kontaktutvalget merker seg at i utkast til ny utlendingslov, drøftes ikke behovet for en formålsbestemmelse.

Gjeldende utlendingslov har en formålparagraf som framsetter tre formål med loven:

"§ 2. Lovens formål.

Loven skal gi grunnlag for kontroll med inn- og utreise og med utlendingers opphold i riket i samsvar med norsk innvandringspolitikk.

Loven skal ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn i eller ut av riket, som oppholder seg her eller som søker en tillatelse etter loven.

Loven skal gi grunnlag for vern mot forfølgelse for flyktninger og andre utlendinger som er forfulgt."

Kontaktutvalget mener at også den nye utlendingsloven bør ha en formålparagraf.

Kontaktutvalget mener det er ønskelig at Stortinget selv tar stilling til lovens formål heller enn å overlate dette til andre i ettertid.

Kontaktutvalget mener at tolkning og praktisering av den nye utlendingsloven skal sees i sammenheng med ønsket om utvikling av det mangfoldige samfunn. Kontaktutvalget foreslår derfor at de tre eksisterende ledd i loven beholdes, men at første ledd skal tilføyes "og i samsvar med norske samfunns mål om mangfold og fellesskap."

4 Lovforslagets innhold

4.1 Beskyttelse – kapittel 6

Når det gjelder samsvar mellom subjektive og objektive behov for beskyttelse som asylsøkere har, er lovutkastets kapittel 6 (§§ 38-46), etter Kontaktutvalgets syn, mer hensiktsmessig oppbygd enn i gjeldende utlendingslov sitt kapittel 3 (§§ 15-22).

Lovutvalget inkluderer i flykningbegrepet alle grupper som har et folkerettslig krav om vern mot å bli returnert til sitt opprinnelsesland, enten etter flyktingkonvensjonen, den europeiske menneskerettskonvensjon eller andre konvensjoner. På denne måten legger lovutvalget opp til at en større andel asylsøkere enn i dag vil gis beskyttelse som flyktninger - uten at dette fører til at flere personer totalt, vil få lov til å bli i landet.

Kontaktutvalget har i en rekke sammenhenger påpekt det uheldige i at det store flertall av asylsøkere som får lov til å bli i landet, ikke anerkjennes formelt som flyktninger. De blir gitt opphold på humanitært grunnlag, med begrensede rettigheter på en rekke områder.

Kontaktutvalget støtter dette forslaget, fordi det vil dempe den forskjellsbehandling som har oppstått mellom personer med flyktingstatus og personer med opphold på humanitært

grunnlag når det gjelder rettigheter til familiegjeforening, deltakelse i introduksjonsprogram m.m. Kontaktutvalget har ved en rekke anledninger påpekt det uheldige i forskjellsbehandling av grupper som ellers har en meget lik livssituasjon.

4.1.1 Beskyttelse kontra asyl

En rekke problemstillinger knytter seg til asylpolitikken, både når det gjelder selve lovverket, tolkning av folkerettslige instrumenter og myndighetenes praktisering av disse. Kontaktutvalget merker seg lovutvalgets omtale av forskning, som kan tyde på at utlendingsforvaltningens praksis har vært styrt av forvaltningspraktiske framfor asylrettslige hensyn. Kontaktutvalget vil her understreke at både lovverkets bestemmelser og forvaltningens praksis, må ha *samme formål* om å gi beskyttelse til dem som har krav på det etter folkeretten.

Kontaktutvalget har merket seg viss skepsis fra enkelte hold til de endringer som lovutvalget foreslår. Begrunnelsen er fare for at kvalitet på rettsbeskyttelse etter flyktningkonvensjonen, kan bli svekket når det norske flyktningbegrepet omfatter personer som ikke omfattes av flyktningkonvensjonen.

Kontaktutvalget deler ikke dette synet. Vi viser til at lovutvalgets forslag vil forbedre rettsbeskyttelsen for personer på flukt som ikke uten videre faller innenfor flyktningkonvensjonens bestemmelser.

Med den politikk som lovutvalget legger opp til, vil beskyttelsesbehovet hos de mange som i dag får opphold på humanitært grunnlag, synliggjøres bedre.

Kontaktutvalget forutsetter derfor at når departementet arbeider videre med lovutkastet, vil dette gjøres med sikte på at beskyttelse etter norsk lov vil oppfylle alle rettssikkerhetskrav som ligger i folkeretten.

4.1.2 Tvilsrisiko i asylsaker

Kontaktutvalget merker seg at bevisterskelen når det gjelder objektiv grunn for frykt for forfølgelse i asylsaker, tydeliggjøres i lovutkastet sammenlignet med gjeldende lov. Vi ser dette eom et viktig skritt i riktig retning.

Hvor høyt bevisterskelen skal ligge når det gjelder asylsøkerens subjektive frykt for forfølgelse, nevnes i liten grad i lovutvalgets utredning.

Kontaktutvalget påpeker at det subjektive fryktmoment kan være meget stort for mange som flykter fra krigshandlinger i sitt hjemland. Vi savner at lovutvalget drøfter dette nærmere.

Kontaktutvalget savner videre en tydeliggjøring av at tvilsrisiko i asylsaker skal ligge hos Staten og ikke flyktningen selv.

4.2 Arbeidsinnvandring – Kapittel 7

Lovutvalget legger ikke opp til noen generell endring i forhold til gjeldende reguleringsbestemmelser for arbeidstakere/-søkere fra land utenfor EFTA/EØS området. Endringene som foreslås er i stor grad i tråd med politikktutvikling i EFTA/EØS, og dermed utenfor Kontaktutvalgets hovedfokus.

Derfor avgir ikke KIM noen kommentarer til denne delen av lovutvalgets arbeid.

4.3 Familieinnvandring – Kapittel 8

4.3.1 Innledning

Familieinnvandring er en følge av arbeidsinnvandring og flyktninginnvandring. Omfanget av familieinnvandring vil variere i forhold til hvor stor "primærinnvandring" er til enhver tid. Med et økende antall innvandrere er det også utvidet grunnlag for familieinnvandring. Det har videre sammenheng med ekteskapsmønster for unge mennesker med minoritetsbakgrunn. En stor del av innvandringen til Norge i de senere år er familieinnvandring. Derfor er utformingen av regler for familieinnvandring meget sentral i forhold til norsk innvandringspolitikk. Det viktigste styringsmiddel politikerne har på dette området, er utlendingsloven med forskriften.

I gjeldende utlendingslovgivning opererer man med begrepet familiegjenforening i alle tilfeller hvor familietilknytning er årsak til innvandring til Norge. I forslag til ny Utlendingslov er det foreslått å dele denne gruppen i to kategorier. Den ene kategorien vil omfatte personer som søker om oppholds- og arbeidstillatelse for å gjenforenes med et familiemedlem som er bosatt, eller skal bosette seg, her i landet, slik at de kan fortsette det etablerte samlivet. Det vil typisk være barn til herboende og ektefelle eller samboer dersom partene tidligere har levd sammen som ektefeller/samboere i en viss varighet. Denne kategorien foreslår utvalget å kalle familiegjenforening.

Den andre kategorien vil omfatte personer som inngår ekteskap med en som er bosatt eller skal bosette seg i Norge, slik at partene kan etablere et samliv i Norge. Det vil si at partene tidligere ikke har levd sammen i en viss varighet.

Kontaktutvalget støtter denne inndelingen.

4.3.2 Familiegjenforening

4.3.2.1 Underhold

I utgangspunktet må en utlending som søker oppholds- eller arbeidstillatelse i familiegjenforeningsøyemed, være sikret underhold for den tiden søknaden gjelder, jf. utl §9 første ledd nr. 1 jf. utf. § 25. Det kan gjøres unntak i visse tilfeller, jf. utf. § 25 fjerde ledd.

Kontaktutvalget viser til at asylsøkere som i dag får opphold på humanitært grunnlag, er underlagt underholdskravet, mens flyktninger ikke er det. Lovutvalget foreslår at store deler av denne gruppen kommer inn under flyktningbegrepet, og dermed blir unntatt fra underholdskravet. ***Dette ser Kontaktutvalget på som positivt.***

Både ved familieetablering og ved familiegjenforening for studenter, har det skapt problemer at selv om man har ordnet arbeid for den utenlandsboende parten, er det bare herboende sin underholdsevne som vurderes. ***Kontaktutvalget påpeker det uheldige i at familier som ellers kunne bo sammen under trygge økonomiske forhold, ikke får lov til dette på grunn av måten underholdskravet beregnes.***

Videre vil Kontaktutvalget påpeke at asylsøkere som får opphold på humanitært grunnlag, sjelden oppfyller underholdskravet den første tiden etter at de har fått oppholdstillatelse. Kontaktutvalget er bekymret for at denne gruppen heller vil ta en alminnelig jobb for å tjene nok penger slik at de kan gjenforenes med sin familie og vil derfor takke nei til introduksjonsprogrammet. Dette vil føre til at de ikke får tilstrekkelig opplæring i norsk, og dermed på sikt ikke vil integreres så lett i det norske samfunnet.

For å hindre en slik utvikling mener Kontaktutvalget at underholdskravet for asylsøkere som får opphold på humanitært grunnlag, må falle bort/evt. tilsvare introduksjonsstøtten.

4.3.2.2 Levd i etablert samliv

Både etter gjeldende lov og etter lovutvalgets utkast til ny lov, ligger grunnlaget for gjenforening med ektefelle, samboer eller partner på fortsettelse av et etablert samliv. Selv om loven ikke skiller mellom ektefelle eller samboer, vil dokumentasjon av samlivsforhold være annerledes. Kontaktutvalget påpeker at flere grupper vil ha vansker med å dokumentere at partene tidligere har levd sammen med en viss varighet som ektefeller/samboere.

Lovutvalget påpeker at allerede under gjeldende regelverk har det vist seg vanskelig for søkere fra enkelte land å dokumentere at de er ektefeller. Dette problemet vil bli enda større når det gjelder å dokumentere at partene har levd i et etablert samliv og at samlivet har vært av en viss varighet - særlig dersom paret har hatt et samliv utenfor ekteskap i et land der dette er ulovlig.

I særlig grad vil dokumentasjonsproblematikken være vanskelig dersom paret har levd i homofilt samliv i et land der dette er ulovlig. Det er ikke ukjent at mange homofile partnerskapsforhold i mange land leves i det skjulte.

Disse personene vil sjelden eller aldri kunne bevise sitt forhold. Dersom man ønsker å gjenforenes med sin samboer og myndighetene i det landet hvor søker bor, får informasjon om dette, kan dette få uheldige konsekvenser for den som bor i hjemlandet.

4.3.3 Familieetablering

4.3.3.1 Proforma

Med proformaekteskap menes at ekteskapet er uten realitet og er inngått kun med det formål å omgå lovregler om innvandring. Situasjoner hvor det skjer omgåelse av regelverket ved proformaekteskap, forekommer i ulike varianter. De avdekkes som oftest ved søknad om fornyelse av oppholds- og arbeidstillatelse. I enkelte tilfelle medfører proforma ekteskap økonomisk vinning for herboende referanseperson.

I senere tid er det satt større fokus på proformaekteskap.

Etter gjeldende rett finnes det ikke noe direkte lovhjemmel for å avslå en søknad om oppholdstillatelse hvor ekteskapet er inngått proforma, men søknaden vil kunne avslås etter sedvanerettslig proformabetraktninger og forarbeidene til ekteskapsloven.

Utlendingslovutvalget foreslår at dette skal reguleres i den nye utlendingsloven. Den foreslåtte bestemmelsen er inntatt i lovutkastet § 58 tredje ledd:

“Oppholdstillatelse kan nektes dersom det fremstår som sannsynlig at det hovedsaklige formålet med inngåelsen av ekteskapet har vært å etablere et grunnlag for opphold i riket for søkeren.”

Kontaktutvalget er enig i intensjonen om å bekjempe proformaekteskap. Vi stiller oss positive til at dette nå reguleres i lovs form.

Kontaktutvalget stiller seg derimot kritisk til det bevisnivået utvalget foreslår. Vi er av den oppfatning at ”sannsynlig” er et for svakt beviskriterium.

I hver konkret sak vil det i praksis måtte utøves stor grad av skjønn. Kontaktutvalget mener at dersom man opererer med et svakt beviskriterium, vil det lettere ramme tilfeller som ikke er ment å rammes. Dersom man skal kunne nekte noen opphold som de i utgangspunktet har rettskrav på, bør bevisnivået heves. ***Etter Kontaktutvalgets mening bør beviskriterium være “meget” eller “overveiende sannsynlig”.***

Lovutvalget understreker i høringen at det i den konkrete vurderingen, må det taes hensyn til visse nasjonalitetsgrupper som har andre normer og tradisjoner enn oss. Kontaktutvalget er enig i dette,

men ser imidlertid at noen av de objektive og relevante momentene som nevnes av lovutvalget, viser liten forståelse for andre kulturer og tradisjoner.

Kontaktutvalget vil presisere at i mange kulturer hvor det er tradisjon for arrangert ekteskap, er det ikke vanlig at kommende ektepar har noe særlig kontakt med hverandre før ekteskapsinngåelse. Når det gjelder hvilke kunnskaper partene har om hverandre, kan det også variere i stor grad. I noen tilfeller ville partene kjenne hverandre veldig godt. I andre tilfeller kan det være at partene vet lite om hverandre. I noen tilfeller har partene kun sett hverandre på bilde eller eventuelt møttes én gang før de sier ja til å gifte seg med hverandre.

Dette kan virke merkelig sett med norske øyne, men det er slik i dagens Norge at vi har et mangfold av ulike nasjonaliteter med andre tradisjoner rundt ekteskapsinngåing enn de tradisjonelt norske.

Kontaktutvalget er av den oppfatning at så lenge norske lover ikke krenkes og individenes rettigheter taes vare på, bør det være åpent for aksept av andre kulturer og tradisjoner. Denne takhøyden skal ligge til grunn for utlendingsloven.

Kontaktutvalget forutsetter derfor at en proforma bestemmelse ikke skal ramme andre grupper enn den tiltenkte.

Kontaktutvalget er enig med lovutvalget om at bevisbyrden for om ekteskap er inngått proforma eller tilsvarende, bør være myndighetene sitt ansvar.

4.3.3.2 Ekteskap inngått ved fullmektig

Utvalget foreslår i lovutkastet § 58 sjettedde ledd at ekteskap som er inngått ved fullmektig, aldri anerkjennes som grunnlag for familieetablering.

Kontaktutvalget ser at ekteskapsinngåelse ved fullmektig kan ha en slagside mot tvangsekteskap. Hvor utbredt dette er finnes det ikke gode data for å fastslå, som også lovutvalget påpeker.

En annen hovedinnvending er at ekteskap ved fullmektig, tillater at partene aldri har sett hverandre. Utlendingslovutvalget mener at søker ikke skal ha rettslig krav på opphold når vedkommende ikke har møtt herboende.

Kontaktutvalget påpeker imidlertid at i enkelte samfunn er ekteskapsinngåelse ved fullmektig en vanlig måte å inngå ekteskap på – også i tilfeller der ekteskapet er frivillig og ønsket av begge parter. Lovutvalget resonnerer at dersom ektefellene ønsker å bosette seg i Norge, kan de søke om familiegjening når ekteparet har levd sammen i en viss tid i hjemlandet. For mange herboende vil dette alternativet ikke være aktuelt av praktiske, økonomiske eller yrkesmessige grunner.

Kontaktutvalget har merket seg at for enkelte har dette ført til en situasjon med at ektefeller som ønsker å bo sammen i Norge, i praksis ikke kan gjøre det. Når de søker om familieetablering får de avslag fordi de ikke er gift etter norske sedvanebetraktninger, og dersom de søker om forlovelsesvisum for å gifte seg lovlig i Norge, får de avslag fordi de allerede er gift.

Flertallet i Kontaktutvalgets Innvandrersforum (9 medlemmer for, 4 i mot og 1 avholdende) mener at ekteskap inngått ved bruk av fullmektig, bør gir rett til familieetablering/-gjening på forutsetning av at det foreligger skriftelig fullmakt fra begge parter.

4.3.3.3 Visum for å inngå ekteskap

Etter gjeldende rett er forlovelsestillatelse regulert i utlendingsforskrift § 24 første ledd litra a. Utvalget foreslår nå å regulere denne tillatelsen i den nye utlendingslovens § 59. Kontaktutvalget ser positivt på at bestemmelsen tas inn i loven. Det går ikke fram verken av lovutvalget sine vurderinger eller av formuleringen i lovteksten, hvorvidt denne bestemmelsen også omfatter å

inngå partnerskap etter Lov om registrert partnerskap. **Kontaktutvalget mener at dette må fremgå eksplisitt av lovteksten.**

Kontaktutvalget stiller seg positivt til at denne tillatelsen nå reguleres i loven, men har vanskeligheter med å forstå hvorfor tillatelsen ikke gir rett til å ta arbeid, jfr forslag til ny utlendingslov § 59 annet ledd. **Kontaktutvalget savner en begrunnelse for dette forslaget.**

Mange nyankomne kommer fra en aktiv hverdag i hjemlandet og ønsker å etablere seg så raskt som mulig. Dette må, etter Kontaktutvalgets mening, være til fordel for det norske samfunnet. Samtidig vil arbeid gjøre at den nyankomne lettere og raskere vil bli integrert i det norske samfunnet.

Kontaktutvalget vil understreke at mange nyankomne har vanskelig for å få jobb. Dette kan skyldes språkferdigheter, kompetanse, diskriminering på arbeidsmarkedet og en rekke andre forhold. Dersom utlendingen, tross disse utfordringene, får jobbtillbud i visumsperioden, bør ikke loven være til hinder for at utlendingen blir del av det norske arbeidsliv. Kontaktutvalget mener at Stortinget tvert imot bør oppfordre de nyankomne til å ta del i samfunnet gjennom å ta arbeid så raskt som mulig.

De aller fleste som kommer til Norge på forlovelsesvisum, gifter seg med herboende i løpet av visumets varighet - som er seks måneder. Deretter kan de søke om tillatelse på grunnlag av inngått ekteskap med herboende. Dersom vilkårene er oppfylt, vil man få arbeids- og oppholdstillatelse. Kontaktutvalget mener det riktige vil være at forlovelsesvisum gir vedkommende tilgang til å ta arbeid.

Kontaktutvalget vil i denne sammenheng påpeke at dersom det ikke blir inngått ekteskap i løpet av seks måneder, vil utlendingen ikke kunne søke om oppholdstillatelse. Det betyr at vedkommende vil miste rett til å ta arbeid og opphold i riket og må forlate riket. Dette bør være sikring nok mot at forlovelsesvisum misbrukes som sideinngang for arbeidsinnvandring.

Derfor foreslår Kontaktutvalget å fjerne siste bisetning "og gir ikke rett til å ta arbeid" fra §59 annet ledd, slik at ordlyden blir: "Oppholdstillatelse etter denne paragrafen danner ikke grunnlag for permanent opphold."

4.3.4 Rettssikkerhetsspørsmål

4.3.4.1 Beskyttelse av kvinner mot vold

Lovutvalget foreslår å innta en bestemmelse som åpner for avslag på søknad om opphold dersom det er grunn til å frykte at søker vil bli utsatt for vold og alvorlig mishandling, eller bli krenkende utnyttet på annen måte, - slik som serieekteskap og ufrivillig prostitusjon.

I første høringsrunde har Kontaktutvalget stilt seg positivt til en lovbestemmelse som hindrer at utenlandske kvinner havner i voldssituasjoner når de kommer til Norge. Bestemmelsen som foreslås av lovutvalget, vil imidlertid bare kunne anvendes dersom en voldelig referanseperson sin vandel *på forhånd* er kjent for utlendingsmyndighetene. Dette vil trolig gjelde de færreste tilfeller. For at bestemmelsen skal virke både etter hensikt og ikke diskriminerende, er det nødvendig at utlendingsmyndighetene innhenter vandelsopplysninger om referansepersonen i *alle* familieetableringssaker. **Dette mener Kontaktutvalget må gå eksplisitt fram av lovteksten.**

I tillegg til dette foreslår lovutvalget å ta mishandlingsbestemmelsen i utlendingsforskriftene § 37 inn i loven (§ 64 annet ledd litra a). Etter denne bestemmelsen, vil en person som har fått opphold som ektefelle, men må bryte ut av samlivet på grunn av mishandling, få fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. **Kontaktutvalget støtter dette.**

4.3.4.2 Beskyttelse mot tvangsekteskap

Kontaktutvalget har i en årrekke vært engasjert i arbeidet mot tvangsekteskap. Vi vil forstsette dette engasjementet. Kontaktutvalget stiller seg derfor positivt til at det inntas en bestemmelse i den nye utlendingsloven om at tillatelse kan nektes dersom ekteskapet er inngått mot én av partenes vilje. (§ 62), 2. ledd. Dette har Kontaktutvalget gitt uttrykk for i første høringsrunde, men vi går inn for et høyere beviskriterium enn lovutvalget.

Utover dette foreslår lovutvalget to tiltak som sikter på å gi herboende personer et vern mot tvangsekteskap.

- 1) å kreve intervju med referansepersonen dersom denne har inngått ekteskap i utlandet (§ 66 4. ledd), og
- 2) å innføre et forhøyet alderskrav ved familieinnvandring (§ 49 2. ledd).

Kontaktutvalget har i første høringsrunde stilt seg positivt til forslaget om en intervjubestemmelse. En forutsetning må være *at ordningen praktiseres likt uavhengig av referansepersonens etniske bakgrunn eller opprinnelse.*

Når det gjelder forslaget om å heve aldersgrensen fra 18 år til 21 år, er Kontaktutvalget uenig med lovutvalget. Som mange andre aktører på området, tror Kontaktutvalget at heving av aldersgrensen, ikke vil hjelpe mot tvangsekteskap. Det eneste som heving av aldersgrensen vil medføre i de tilfeller det virkelig er tale om tvang, er at tvangsproblematikken utsettes i noen år. Kontaktutvalget understreker at holdningsarbeid både *i og utenfor* minoritetsmiljøene, må prioriteres dersom man skal lykkes i å verne mot tvangsgifte.

I det norske samfunnet kan man etter loven, gifte seg fra 18 års alder. Ved å innføre en 21 års aldersgrense for familieetablering i Norge, vil personer som velger ektefelle fra et visumspliktig land, få innskrenket sine valgmuligheter i forhold til andre – når det gjelder å utøve familielivet slik de selv ønsker. Etter Kontaktutvalgets mening legger lovutvalget for liten vekt på den gruppen der begge parter ønsker å inngå ekteskap før de har fylt 21. Kontaktutvalget vil understreke at samtidig som det er viktig å bekjempe tvangsekteskap, må man ikke glemme andre grupper av befolkningen som vil bli rammet av tiltaket.

Kontaktutvalget savner en viss sammenheng mellom det virkemiddelet som brukes – heving av aldersgrensen, og det mål som ønskes oppnådd – bekjempelse av tvangsekteskap.

Kontaktutvalget går dermed ikke inn for lovutvalgets forslag om å heve aldersgrensen for familieetablering fra 18 til 21 år.

4.3.4.3 Sterke rimelighetsgrunner

Når det gjelder anvendelse av rimelighetsbestemmelsen i lovutkastets §§ 47 og 57, vil Kontaktutvalget påpeke to grupper som denne bestemmelse bør brukes overfor – som ikke ellers berøres av lovutvalget. Begge grupper er innvandrere som har tilbrakt store deler av sitt liv i Norge og har sin nærmeste familie boende her.

Den ene gruppen er personer som kom til Norge i ung alder. De ble gjerne gjenforent med sine foreldre i Norge. Noen i denne gruppen som ikke har norsk statsborgerskap, men bosettingstillatelse, ønsker å flytte permanent ut av Norge, for eksempel ved ekteskapsinngåelse. Etter noen år viser det seg at ting ikke fungerer som det skal, for eksempel at ekteskap går i oppløsning. Dersom vedkommende ønsker å flytte hjem til sin familie i Norge, har bosettingstillatelsen bortfalt, og på grunn av alder fyller vedkommende ikke lenger vilkårene for familiejenforening.

Den andre gruppen er eldre innvandrere med bosettingstillatelse. Noen av disse har hatt som plan å tilbringe den siste tiden av sitt liv i opprinnelseslandet.

De returnerer til opprinnelseslandet for å bosette seg fast der. Etter noen år viser det seg at tilværelsen i opprinnelseslandet ikke er slik de hadde tenkt seg, for eksempel på grunn av separasjon fra sin nærmeste familie i Norge, når ektefellen faller bort eller lignende. I mellomtiden har de mistet bosettingstillatelsen og må søke på nytt, uten nødvendigvis å fylle vilkårene for familiegjening.

Etter Kontaktutvalgets mening må de to nevnte gruppene kunne få oppholdstillatelse etter de foreslåtte rimelighetsbestemmelsene jfr § 47 og § 57.

4.4 Bortvisning og utvisning – kapittel 12

Bestemmelser om når en utlending kan utvises, har gjennom årene være gjenstand for stor offentlig oppmerksomhet. Kontaktutvalget har i en rekke sammenhenger uttalt seg om forslag til lov- og forskriftsendringer når det gjelder utvisning.

De mest omstridde bestemmelsene gjelder straffedom som grunnlag for utvisning og forholdsmessighetsvurdering ved utvisning.

4.4.1 Straffedom som grunn for utvisning

Da eksisterende lov var under behandling, foreslo departementet at en utlending kunne utvises som følge av straffedom for forbrytelser - med en strafferamme på 3 måneder for utlending uten tillatelse, 1 år for utlending med arbeidstillatelse og 10 år eller mer for personer som fyller vilkår for bosettingstillatelse. (Da loven trådte i kraft 1 1988, var 10-års rammen allerede redusert til 4 år.) I dag ligger rammene på 3 måneder for utlendinger uten oppholdstillatelse, 1 år for personer med oppholdstillatelse og 2 år for personer med permanent oppholdstillatelse.

Selv om nåværende rammer videreføres i lovutkastets § 77 litra a), velger lovutvalget likevel å foreslå en generell innstramming i forhold til i dag - ved å knytte den begrensning i adgang til utvisning i §79 til innvilget permanent oppholdstillatelse - mot dagens ordning, der dette knyttes til å fylle vilkårene til permanent oppholdstillatelse.

Ved en rekke anledninger har kontaktutvalget uttalt seg med bekymring om denne utviklingen. Kontaktutvalget er opptatt av at herboende utlendinger med nær tilknytning til det norske samfunnet, gis tilstrekkelig vern mot utvisning. Kontaktutvalget er derfor imot denne innstramningen.

4.4.2 Forholdsmessighetsvurdering ved utvisning og vern mot utvisning for personer som har vokst opp i Norge

Lovutkastets § 81 fastsetter i første ledd kravet til forholdsmessighet ved utvisning. Dette innebærer en avveining mellom forholdets alvor og en persons tilknytning til riket. I annet ledd fastsettes et vern mot utvisning for personer som er født i riket og siden har bodd her uavbrutt.

Hvordan forholdsmessighetsvurderingen skal gjennomføres, er i liten grad fastsatt i forskrifts form. Vurderingen skal være individuell og bygge på den enkeltes sak. På den ene siden skal man vurdere forholdets alvor. På den andre siden vurderes vedkommende sin tilknytning til riket som enkeltindivid. Samfunnets ansvar overfor vedkommende vurderes ikke.

KIM har tatt til orde i en rekke sammenhenger for et absolutt vern mot utvisning for personer som enten er født i landet eller som har kommet i ung alder og har bodd her siden. I dag er det bare personer som er født her som gis slik vern. I Lovutvalgets mandat (§ 13) ble utvalget gitt i oppdrag å vurdere et slikt vern.

Lovutvalget går ikke inn for absolutt vern mot utvisning for personer som har kommet til landet i ung alder. Lovutvalget mener at en forholdsmessighetsvurdering er tilstrekkelig til å fange opp personer med meget sterk tilknytning til landet. **Kontaktutvalget er uenig i dette.**

Lovutvalget mener videre at trussel om utvisning, kan ha en preventiv virkning på minoritetsungdommer med utenlandsk statsborgerskap, som vokser opp i Norge.

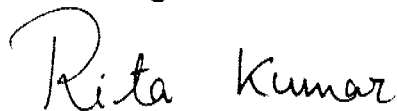
Kontaktutvalget mener det er meget viktig å gi klare signaler til unge mennesker som vokser opp i Norge med utenlandsk statsborgerskap, at de tilhører dette samfunnet. I regjeringens omtale av "den inkluderende statsborgerpolitikken" i St.meld. 49 (2003-2004), er det satt som mål at utlendinger som er bosatt her, ønskes som statsborgere, og at dette i særlig grad gjelder personer som vokser opp her.

Kontaktutvalget mener at mangelen på inkluderende signaler fra samfunnet til minoritetsungdommer, er et større samfunnsproblem enn mangelen på ekskluderende signaler og trusler.

Etter Kontaktutvalgets mening er hensikten med utvisning at det norske samfunn kvitter seg med kriminelle personer som ikke hører hjemme her. Dersom det norske samfunnet på alvor mener at mangfold er positivt og at personer med innvandrerbakgrunn skal inkluderes i samfunnets fellesskap, vil den riktige lovbestemmelsen være å gi vern mot utvisning for utlendinger som har kommet til Norge under en viss aldersgrense, og har bodd her siden. Kontaktutvalget har tidligere gått inn for 15 år for en slik aldersgrense.

Kontaktutvalget anbefaler videre at utvisninger skal behandles i retten, og ikke som forvaltningsvedtak slik som er tilfelle i dag.

Med vennlig hilsen



Rita Kumar
Leder

Saksbehandler:



Steven David Meglitsch
Rådgiver