



Kommunal- og regionaldepartementet  
PB 8112 Dep  
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP	
- 4 JUL 2005	
09/3411-93	
Ark	531.1
Avd.	INU / PRE / KAB

Deres ref.: 04/3411

Vår ref.: 652 04/00013

Dato: 30. juni 2005

## Høringsuttalelse – NOU 2004:20 Ny utlendingslov

Vi viser til Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev av 23. desember 2004, og takker for anledningen til å gi våre kommentarer. Norsk Folkehjelp har sittet i referansegruppen for Utlendingslovutvalget, og vil innledningsvis gi utvalget ros for et godt og grundig arbeid på et omfattende og komplekst felt – ikke minst det opprydnings-, klargjørings- og henvisningsarbeidet som er gjort i forhold til internasjonale konvensjoner og forpliktelser. Vi er særlig positive til forslaget om å gi alle med beskyttelsesgrunn flyktningstatus, og har også notert oss en rekke andre positive endringer vi kommer tilbake til nedenfor. Det er imidlertid også en del forslag vi er kritiske og skeptiske til – generelt at det brukt en del skjønsmessige begreper og eksempler, men også mer konkrete lovforslag, som vi også kommenterer under.

Norsk Folkehjelp er fagbevegelsens humanitære solidaritetsorganisasjon. I Norge driver vi en rekke ulike aktiviteter innen omsorgs- og helseforebyggende arbeid, holdningsskapende- og antirasistisk arbeid, samt innen det flyktningfaglige feltet. Vi har siden 1988 vært en av landets største driftsoperatører av flyktningmottak. I tillegg til å drive mottak og prosjekter, definerer vi oss også som en politisk aktør, og arbeider for å bedre rammebetingelsene og vilkårene for utsatte og marginaliserte grupper i Norge – herunder asylsøkere, flyktninger, innvandrere og deres etterkommere.

I det følgende vil vi gi våre kommentarer, korrektiver og forslag til de endringer og forslag vi mener har særlig betydning. Høringen er ordnet etter forslag til lovtekst:

### Kapittel 1: Almennelige bestemmelser

Ingen bemerkninger.

### Kapittel 2: Kontroll med inn- og utreise

§ 9 Norsk Folkehjelp er kritiske til at innvandringsregulerende hensyn er tatt med som grunn til ikke å utstede visum (2.ledd). Dette vil både kunne hindre personer med behov for beskyttelse muligheter til å søke asyl, og være til hinder for at slektninger kan besøke hverandre – noe som strider mot internasjonale forpliktelser og menneskerettslige hensyn.

I ledd 3 er vi forbeholdent positive til at det innføres en mulighet til å nekte visum hvis det foreligger risiko for at søkeren eller medfølgende barn vil bli utsatt for mishandling eller utnyttelse – her må det imidlertid utvises stor varsomhet, og forskriften må være tydelig på

hvilke dokumenterte forhold dette kan gjelde, slik at regelen ikke benyttes til "innvandringsregulerende hensyn" og rammer inhumant.

Vi deler også Landsorganisasjonens syn på at regelen om at referanseperson i Norge kan stille garanti for visumsøker ikke bør oppheves. En slik opphevelse kan føre til at fattige visumsøkere for eksempel ikke kan besøke familiemedlemmer i Norge.

§ 17. 1 j) Vi slutter oss til forslaget om å innføre bøter eller gebyr for mindre overtredelser av utlendingsloven (§ 117-118). Vi vil imidlertid understreke at det i utformingen av forskrift og i håndheving av loven, bør legges vekt menneskelige hensyn, og på barnets beste i tilfeller dette er relevant. Dette slik at straffen (å ikke få fornyet opphold) ikke står i et urimelig forhold til lovbruddet (at man ikke har betalt boten), og slik at man ikke nekter et gode som også kan ha ringvirkninger for 3.part (f.eks barn, foreldre osv) - selv om man har en uoppgjort bot med staten.

§ 20 Norsk Folkehjelp er svært positive til utvalgets forslag om å lovregulere vilkårene for politiets "annen utlendingskontroll" utover grensekontroll: At politimesteren skal ha gitt skriftlig og begrunnet tillatelse, der tid, sted og situasjon skal angis, og som kun gjelder for et gitt tidsrom.

### **Kapittel 3: Kortvarig opphold**

§ 23 Innføringen av en oppholdskategori på inntil 9 måneder etter gitte vilkår er positivt. Vi er igjen kritiske til benyttelsen av begrepet "innvandringsregulerende hensyn".

### **Kapittel 4: Arbeidstakere – EØS og EFTA**

Ingen bemerkninger.

### **Kapittel 5: Arbeidstakere – utenfor EØS og EFTA**

§ 33. 1 b) Norsk Folkehjelp synes det er svært positivt at det er tatt med i lovteksten at lønns- og arbeidsvilkårene ikke må være dårligere enn etter "gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke".

§ 37 Vi er svært positive til at det innføres en sanksjonsmulighet mot arbeidsgiver som bryter sine forpliktelser overfor utenlandsk arbeidstaker. Vi er også enige i forslaget om at vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse for arbeid hos denne, bør gjelde for inntil to år.

### **Kapittel 6: Beskyttelse**

§ 38 – 40 Norsk Folkehjelp mener det er særlig positivt at det gjennom utvalgets arbeid er ryddet opp i beskyttelsesbegrepet og forfølgelsesbegrepet, og foreslått at *alle* som gjennom internasjonale konvensjoner (ikke bare flyktningkonvensjonen) har krav på beskyttelse, får flyktningstatus – inkludert deres familiemedlemmer.

Det vil i tillegg til å gi en riktigere og bedre juridisk status og rettighetssituasjon for den enkelte, klargjøre misforståelser i befolkningen vedrørende grunnlaget for opphold.

§ 39. 2 f) Når det gjelder handlinger motivert av kjønn, eller spesielt rettet mot barn, ser vi det som positivt at det er tatt med spesifikt i lovteksten. Vi mener at det også bør vises spesielt til seksuell orientering som mulig beskyttelsesgrunn.

§ 42 Vi mener forslaget om adgang til å stille saksbehandlingen i bero i seks måneder og opptil et år, er svært uheldig og unødvendig. Snarlige bedringer ved f.eks nasjonal uro tar tid, og en utsettelse av saksbehandling vil være et illusorisk virkemiddel, og bety en ytterligere personlig belastning for den enkelte asylsøker. Her kan det gis midlertidig oppholdstillatelse, som ikke fornyes hvis situasjonen forbedres.

§ 43 Norsk Folkehjelp slutter seg til en videreføring av ordningen med kollektiv beskyttelse, men mener også her at muligheten for å stille saken i bero (4. ledd) er uheldig og unødvendig. Her kan dette få ytterligere langvarige uavklarte konsekvenser for den enkelte – f.eks for en person som har søkt asyl før kollektiv beskyttelse tas i bruk.

#### **Kapittel 7: Rimelighetsgrunner mv**

§ 47 Norsk Folkehjelp mener det er positivt med en slik lovhjemmel, men at begrepet ”sterke menneskelige hensyn” bør benyttes. ”Rimelighetsgrunner” tar bort henvisningen til den menneskelige siden ved behovet for opphold – noe vi ser som et poeng å beholde.

Vi synes det er svært positivt at det i saker som berører barn, spesielt poengteres at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn (4. ledd), mens vi er sterkt kritiske til at det i 3. ledd poengteres at det kan tas innvandringsregulerende hensyn ved vurdering av tillatelse – her må de menneskelige hensyn gå foran.

§ 48 Vi er svært positive til at det er foreslått en hjemmel som gir adgang til å gi oppholdstillatelse når det ikke er mulig med retur til hjemlandet. Vi mener imidlertid at det i 1. ledd ikke bør stå ”inntil hinderet for hjemreise bortfaller”, men at det etter 3 år må gis mulighet for ny saksbehandling og dermed mulighet for permanent oppholdstillatelse – dette av menneskelige hensyn, for at det for den enkelte ikke skal bli en varig uavklart livssituasjon.

#### **Kapittel 8: Familieinnvandring**

§ 49 Her bør begrepet ”etablert samliv” klargjøres i forskriften slik at det ikke blir for stort rom for fortolkninger. Når det gjelder kravet i ledd 2 om 21-årsgrense for familiegjennforening, er Norsk Folkehjelp sterkt imot dette! Forslaget er både diskriminerende i forhold til andre innbyggere i det norske samfunnet, og utgjør en uforholdsmessig inngripen i privatlivet for den enkelte i forhold til målsetningen – å avverge tvangsekteskap blant noen få. Utvalget påpeker selv at det ikke vet hvilken reell virkning tiltaket vil ha, og at det er grunn til å holde oppsyn med en eventuell effekt av tiltaket. Dette taler ytterligere imot innføring av en slik inngripende regel.

§ 50 Også når det gjelder familiegjennforening mellom samboere, er Norsk Folkehjelp imot 21-årsgrensen av samme grunner som over.

Når det gjelder ovenfor nevnte paragrafer sett i forhold til § 51. 2, virker lovteksten uklar når det gjelder splittelse av familier hvis den ene eller begge foreldrene er under 21. Slik den står, kan den leses som at f.eks herboende mor kan få familiegjennforening med barnet mens far må bli igjen til han fyller 21. Dette er i så fall helt uakseptabelt.

§ 57 Også her bør begrepet ”sterke menneskelig hensyn” benyttes fremfor ”rimelighetsgrunner” av samme begrunnelse som ovenfor.

§ 58. 4 Som under § 9. 3 er vi forbeholdent positive til at det innføres en mulighet til å nekte familieetablering hvis det foreligger risiko for at søkeren eller medfølgende barn vil bli utsatt for mishandling eller utnyttelse – her må det også utvises stor varsomhet, og forskriften må være tydelig på hvilke dokumenterte forhold dette kan gjelde, slik at regelen ikke benyttes til ”innvandringsregulerende hensyn” og rammer inhumant.

§ 62. 2 Norsk Folkehjelp støtter at oppholdstillatelse kan nektes dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse eller det er grunn til å anta at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje, men viser igjen til varsomhet og dokumentasjon.

§ 64 Norsk Folkehjelp er svært positive til at det innføres en mulighet til opphold på selvstendig grunnlag dersom referansepersonen dør (1. ledd), eller samlivet er opphørt og det er grunn til å tro at søker eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet (2 a). Det er også svært positivt at det åpnes for andre oppholdsgrunner etter samlivsbrudd, som vanskeligheter grunnet sosiale og kulturelle forhold (2 b), eller personlige vanskelige forhold (2 c).

### **Kapittel 9: Allmenne regler om oppholdstillatelse mv**

§ 66. 4 Norsk Folkehjelp er positive til at det innføres en ordning med intervju av herboende referanseperson ved etablerte ekteskap eller samboerskap i utlandet før søker innvilges oppholdstillatelse, for at søker skal få mulighet til å uttale seg om f.eks tvang. Vi mener imidlertid at det er viktig at samtalen får en rådgivende funksjon og ikke bare en kontrollfunksjon – dette kan løses ved at andre etater (barneombud, sosialkontor ol. som har kompetanse på feltet) trekkes inn.

§ 70 Norsk Folkehjelp støtter at bosettingstillatelse og arbeidstillatelse slås sammen til én type tillatelse, oppholdstillatelse, og at det må hjemles i lov hvis det skal gjelde særskilte begrensninger i retten til å arbeide.

§ 72. 1 a) Norsk Folkehjelp støtter flertallets anbefaling om det gis permanent oppholdstillatelse etter tre år, og ikke fem år som mindretallet foreslår.

Norsk Folkehjelp mener også at barnefamilier bør gis et generelt amnesti etter 3 års botid (også som asylsøkere) i Norge – noe som er svært lang tid i et barns liv.

### **Kapittel 10: Bortvisning og utvisning**

Her er det viktig at man ser an konsekvensene av en utvisning eller bortvisning før vedtak fattes. Straffen (å bli utvist) må stå i et rimelig forhold til lovbruddet. Norsk Folkehjelp synes det er svært positivt at hensynet til barnets beste er tatt inn som grunnleggende hensyn i krav om forholdsmessighet i utvisningssaker.

Det er videre viktig å skille mellom sonet eller ilagt straff i hjemlandet. Norsk Folkehjelp mener generelt at personer som utfører en kriminell handling og soner sin straff, har gjort opp for seg. I slike situasjoner vil derfor en utvisning eller bortvisning være en urimelig tilleggstraff.

### **Kapittel 11: Absolutt vern mot utsendelse (non refoulement)**

§ 84 Norsk Folkehjelp ser det som svært positivt at regelen er tatt med og tydeliggjort i selve lovteksten, med de begrensninger som gjelder.

§ 85 Vi ser det som positivt at det innføres en egen oppholdskategori for de som kun er vernet mot utsendelse etter § 84. Vi mener at det også her må ligge en mulighet til ny saksbehandling etter 3 år slik at ikke personen utsettes for en varig uavklart situasjon.

### **Kapittel 12: Organisering av utlendingsmyndigheten**

§ 88 Når det gjelder behandlingsformer i Utlendingsnemnda har vi ingen kommentarer til selve lovteksten, men vil påpeke viktigheten av at forskriften tar for seg viktige sider ved praksis, bruk av kilder og hvor ofte det innkalles til full nemnd (vedtak fattes nå stort sett bare av nemndleder/saksbehandler). Dette vil vi komme tilbake til i høring i tilknytning til forskrift.

### **Kapittel 13: Saksbehandlingsregler**

§ 94 Norsk Folkehjelp er sterkt imot at offentlige myndigheter skal fritas fra taushetsplikten overfor utlendingsmyndighetene, og dermed få opplysningsplikt om alle sider ved utlendingers personlige forhold – ikke bare navn og adresse som tidligere. Dette er i praksis en undergraving av taushetsplikten som er et grunnleggende element i vårt rettssamfunn.

§ 97 I familiegjeforeningssaker kan en DNA-test være et positivt tilbud. Vi vil imidlertid bemerke at familiemedlemmer som er innlemmet i familien via adopsjon faller utenfor testens nedslagsområde. Dette forholdet kan også være ukjent for søker eller referanseperson i Norge. Se for øvrig punkt §98.

§ 98 Norsk Folkehjelp reagerer kraftig på påstanden i NOUen om at svært få av vergene har motforestillinger mot alderstesting. Dette er ikke vår erfaring – verken som driftsoperatør av flyktningsmottak inkl avdeling for enslige mindreårige, eller gjennom de fire vergeprosjektene vi har drevet og driver (bl.a på oppdrag av UDI). Svært mange verger reagerer sterkt på metodene som benyttes, fordi de – som også utvalget påpeker – er usikre og ikke sjelden gir divergens mellom de ulike undersøkelsesresultatene, og fordi de opplever undersøkelsene som mangelfullt utført (ikke tolk, ikke tilfredsstillende intervju vedr kosthold og annen helsebakgrunn etc), og fordi det oppfattes som utilbørlig press mot de enslige mindreårige: At det er få av disse som nekter undersøkelse, kan i stor grad tilskrives at manglende deltakelse vil falle negativt ut i asylsaken. Norsk Folkehjelp kan ikke tilråde at mulighet for alderstesting lovfestes uten at metodene, gjennomføringen og resultatene blir sikrere.

§ 101. 5 Når det gjelder muligheten til å føre personen tilbake til et annet land enn det vedkommende kom fra, mener vi at dette kun må kunne skje med samtykke.

§ 105. 2 Norsk Folkehjelp mener det er svært positivt at det foreslås videreført mulighet for arbeidstillatelse også for asylsøkere med avslag i første instans. Vi mener imidlertid at arbeidstillatelse bør gis helt til retur eller uttransportering.

§ 114 Utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 113 bør ikke anbringes i utlendingsinternat administrert av politiet, men bør være underlagt kriminalomsorgen og anses som fengsel.


#### **Kapittel 14: Avsluttende bestemmelser**

§ 117 - 118 Norsk Folkehjelp støtter å innføre gebyr eller bøter for mindre overtredelser av utlendingsloven (jfr § 17). Vi vil imidlertid understreke at det i utformingen av forskrift og i håndheving av loven, bør legges vekt menneskelige hensyn, og på barnets beste i tilfeller dette er relevant. Dette slik at straffen (å ikke få fornyet opphold) ikke står i et urimelig forhold til lovbruddet (at man ikke har betalt boten), og slik at man ikke nekter et gode som også kan ha ringvirkninger for 3.part (f.eks barn, foreldre osv) - selv om man har en uoppgjort bot med staten.

Vi håper disse innspillene vil være av nytte, og ser frem til ferdigstillingen av ny utlendingslov – til beste for asylsøkere, flyktninger, innvandrere, deres familier og etterkommeres rettssikkerhet, integritet og humanitære hensyn.

Med vennlig hilsen  
**Norsk Folkehjelp**

  
Dag Terje Andersen  
Innenlandssjef

  
Anne Cath da Silva  
Seksjonsleder  
Flyktningsseksjonen