



KOMM. OG REG. DEP	
04 29 JUL 2005 04 3411-112	
Ark.	531.1
Avd.	INN/PREI/KAB

Kommunal- og regionaldepartementet  
Innvandringsavdelingen  
v/ Kenneth Baklund  
Postboks 8112 Dep.  
0032 Oslo

Oslo, 28. Juli 2005

**Re: Høringsuttalelse til forslag om ny utlendingslov (Ref.nr. 04/3411)**

Kjære Kenneth Baklund,

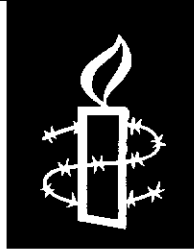
Vedlagt Amnesty Internationals uttalelse til forslag om ny utlendingslov. Vi takker for utsatt frist til 1. august 2005.

Med vennlig hilsen,

Gerald Kador Folkvord  
Rådgiver  
Tlf. 22 40 22 09, mobil 93 25 78 27  
E-post: gfolkvord@amnesty.no

**Amnesty International Norge**

Hovedkontor: Tordenskioldsgate 6B, Oslo • Tlf.: 22 40 22 00 • Fax: 22 40 22 50  
Postadresse: Postboks 702 Sentrum, 0106 Oslo • E-post: info@amnesty.no  
Internett: www.amnesty.no • Kontonummer: 1644 11 69764



VEDLEGG

04 13411-112

## Amnesty International

### Høringsuttalelse til forslag om ny utlendingslov (NOU 2004:20)

#### Generelle kommentarer

Amnesty International Norge vil innledningsvis bemerke at vi er positive til at Utlendingslovutvalget har gjennomgått dagens regelverk og fremmet forslag til en ny utlendingslov. Dagens regelverk er tungt tilgjengelig og lovteknisk lite heldig, og det er derfor behov for endringer. Vi mener forslaget som sådan er utformet på en ryddig og oversiktlig måte. Generelt må det for øvrig understrekes at utkastet i mange henseender er en stadfestelse av gjeldende rett og praksis.

Amnesty er positiv til at det i større grad foreslås en lovfesting av de viktigste reglene på utlendingsområdet. Dette gjelder både det forhold at regler som i dag finnes i forskrift nå foreslås fastsatt i lovs form samt at mer detaljerte regler knyttet til flyktningbegrepet foreslås inntatt i regelverket, se nedenfor under avsnittet om beskyttelse. At regelverk som tidligere var forskriftsregulert overføres til lovtekst vil tydeliggjøre bestemmelsene og bidra til å trygge rettssikkerheten for dem som omfattes av loven.

Amnesty mener det vil være hensiktsmessig at også den nye loven har en formålsbestemmelse. En rekke vurderinger etter loven vil være skjønnsmessige, og vi anser det derfor som veiledende å ha en overordnet formålsbestemmelse. Vi ser at innvandringsregulerende hensyn er nevnt som vurderingstema i flere lovbestemmelser hvor det legges opp til en vurdering av om oppholdstillatelse skal gis (Jf §§ 47 og 58). Amnesty er kritisk til at slike hensyn inntas direkte i lovbestemmelsene slik som foreslått. Vi mener det er uheldig at vurderinger av en slik art skal veies opp mot sterke rimelighetsgrunner. Amnesty foreslår derfor at innvandringspolitiske/innvandringsregulerende hensyn heller inntas i en formålsbestemmelse som i dag, men at formålet utvides til også å understreke at det ved tolkningen av loven må ses hen til ønsket om utviklingen av et mangfoldig samfunn. Dette er også kommentert av en rekke andre høringsinstanser.

Amnesty støtter at lovforslagets § 2 har en særlig henvisning til internasjonale regler Norge er bundet av. Dette er særlig viktig for å sikre at loven anvendes i samsvar med de internasjonale konvensjoner Norge har ratifisert og som ikke er gjengitt i menneskerettsloven.

Når det legges opp til en generell henvisning til internasjonale regler som i forslaget § 2, er det viktig at enkeltparagrafer i tillegg gjengir sentrale bestemmelser og prinsipper fra særlig relevante konvensjoner. Dette er viktig av bl.a. pedagogiske hensyn og vil gjøre det lettere både for saksbehandler i utlendingsforvaltningen og den aktuelle søker å orientere seg i regelverket. Ett eksempel er, som utvalget foreslår, å henvise til barnets beste (jf. Barnekonvensjonen artikkel 3) der det er relevant. Amnesty savner imidlertid at også andre prinsipper fra for eksempel Barnekonvensjonen synliggjøres i loven. Det ville for eksempel vært naturlig med en synliggjøring av barnets selvstendige rett til å bli hørt (jf. Barnekonvensjonen artikkel 12) i lovforslaget § 90.

Vi har merket oss at utvalget så vidt har berørt spørsmålet om det bør foreslås en egen lov som berører beskyttelse. Amnesty ser at loven berører til dels meget ulike forhold som for eksempel asyl og arbeidsinnvandring fra EØS-området, men er samtidig enig med utvalget at det lovteknisk er mest hensiktsmessig å ha en samlet lov.

#### Amnesty International Norge

Hovedkontor: Tordenskioldsgate 6B, Oslo • Tlf.: 22 40 22 00 • Fax: 22 40 22 50

Postadresse: Postboks 702 Sentrum, 0106 Oslo • E-post: info@amnesty.no

Internett: www.amnesty.no • Kontonummer: 1644 11 69764

I lys av Amnestys arbeidsområde har vi særlig valgt å fokusere på delene av forslaget til ny utlendingslov som omhandler asyl, familiegjennforening og utvisning samt enkelte bestemmelser knyttet til saksbehandling mv.

Vi understreker at alle paragrafhenvisninger gjelder utkastet til ny utlendingslov dersom ikke annet er angitt.

## **Kapittel 6 Beskyttelse**

### **Generelt**

Amnesty understreker at Norge fullt ut må ivareta sine internasjonale forpliktelser når det gjelder beskyttelse.

Amnesty stiller seg meget positive til forslaget om at skillet mellom personer som har rett til asyl og personer som har rett til beskyttelse, men som ikke faller inn under flyktningdefinisjonen og som etter dagens regelverk får opphold på humanitært grunnlag, skal oppheves. Dette bidrar til en klargjøring av at alle som har et folkerettslig krav på vern mot å bli returnert anerkjennes som flyktninger. Amnesty støtter videre utvalgets forslag om å nedfelle flyktningkonvensjonens definisjon av flyktning i loven. Vi stiller oss meget positive til at konvensjonens flyktningsbegrep kommer klarere frem i ordlyden, og at flyktningsbegrepet i norsk lov samsvarer med våre internasjonale forpliktelser. Vi ser at en slik detaljregulering kan innebære at domstolene gis større adgang enn i dag til å overprøve vilkårene, men anser ikke dette som negativt. Vi støtter dermed lovutvalget i deres forslag om å regulere vilkårene i detalj.

### **Kriteriet "sosial gruppe"**

Hva som ligger i kriteriet "sosial gruppe" i Flyktningkonvensjonen art.1 A(2) er stadig gjenstand for utvikling/vurderinger internasjonalt. Amnesty har merket seg at hva som legges i begrepet "sosial gruppe" ofte har vært uklart i mange lands praksis. Utvalget har foreslått å lovfeste en hovedregel om at "sosial gruppe" skal forstås slik som definisjonen i EUs statusdirektiv. Amnesty anser det som positivt med en lovmessig presisering av hvordan kriteriet skal forstås og mener at dette vil bidra til å sikre en mer entydig praksis. Amnesty er imidlertid skeptisk til at utvalget synes å opprettholde en snever tolkning av kriteriet. Amnesty mener at en videre definisjon av "sosial gruppe" bør legges til grunn. Vi tror ikke dette vil få uoversiktlige konsekvenser for flyktningpolitikken, slik utvalget antyder.

Når det gjelder den nærmere definisjonen av forfølgelsesbegrepet i § 39 bør det tilføyes handlinger som er motivert av seksuell orientering i paragrafens andre ledd, bokstav f.

### **Søknader i bero**

Amnesty er kritisk til den foreslåtte bestemmelsen § 42 om at asylsøknader kan stilles i bero i en periode på seks pluss seks måneder i påvente av at situasjonen i søkerens hjemland skal bedre seg.

Amnesty ser at det vil kunne tenkes helt spesielle tilfeller der det kan være hensiktsmessig å stille saken i bero fordi man har klare holdepunkter for at situasjonen i hjemlandet raskt vil endre seg til det bedre slik at det ikke lenger er behov for beskyttelse. Det vil imidlertid sjelden være tilfelle. Vi frykter at en slik bestemmelse i stedet for kan bli misbrukt av utlendingsmyndighetene og at den dermed er med på å uthule asylsøkeres legitime rett til å få vurdert sin søknad innen rimelig tid. Asylsøkere lever under svært usikre forhold, med en konstant frykt for å bli sendt tilbake. Dette er svært belastende. Det er derfor viktig at

personer som har et reelt beskyttelsesbehov så raskt som mulig får starte sitt nye liv i Norge. Å få sin søknad stilt i bero i opp til et år gjør at ventetiden, med den usikkerhet den medfører, blir enda lenger. Dette er særlig problematisk for barnefamilier.

Utvalgets kommentarer til når det kan tenkes å være "utsikt til en snarlig bedring" gir grunn til bekymring. Det vises særlig til uttrykkene "håp om en snarlig bedring" og "mulig med en snarlig bedring". Etter Amnesty oppfatning settes listen med dette svært lavt og det vil gi myndighetene vidt spillerom til å sette søknader i bero, også fra asylsøkere som kommer fra områder hvor det er få konkrete holdepunkter for at situasjonen vil bedre seg. Dersom man skal ha en bestemmelse som gir adgang til å stille søknader i bero, bør det etter Amnesty oppfatning gjøres klarere i lovteksten hvilke tilfeller man sikter til, og at det må være mer enn en mulighet til forbedring i situasjonen i hjemlandet.

Amnesty mener det vil være nærliggende at det er UDI, med sin landkunnskap, og ikke departementet, som bør ha myndighet til å avgjøre om søknader skal stilles i bero.

### **Ikke returnerbare**

I utkastets § 48 er det foreslått en ny bestemmelse om at en utlending som har fått endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse som ikke kan iverksettes for tiden, kan få midlertidig oppholdstillatelse. Tillatelsen gir rett til arbeid, men gir ikke rett til å besøke andre Schengen land. Amnesty mener at det er svært betenkelig at personer blir værende i landet i lengre tid på midlertidige tillatelser. Usikkerheten ved slik tillatelse kan bl.a. medføre store psykiske belastninger og er særlig problematisk der det er snakk om barnefamilier.

Amnesty er av den oppfatning at asylsøkeren som har fått endelig avslag og som det ikke er praktisk mulig av ulike årsaker å returnere til hjemlandet (de såkalte ureturnerbare asylsøkerne) bør gis mulighet til å få opphold etter en viss tid. Det vil si at personer som ikke kan returneres til hjemlandet innen forholdsvis kort tid, bør få permanent oppholdstillatelse. Dette bør reguleres nærmere i lovteksten. Ved vurdering av hvor lang tid en person skal kunne ha midlertidig tillatelse, bør det tas hensyn til at søkeren mest sannsynlig har ventet lenge på endelig avgjørelse i asylsaken allerede. Det er for øvrig viktig av hensyn til utlendingen, familien og samfunnet at søkeren gis mulighet til å ta arbeid mens vedkommende har midlertidig tillatelse.

### **Søknadssted**

Forslaget til ny utlendingslov har ikke lagt opp til at det skal være adgang til å søke asyl ved norske utenriksstasjoner. Amnesty mener at personer bør gis mulighet til å søke asyl fra utlandet for eksempel via norske ambassader. Med tanke på alle praktiske hindringer som faktisk legges for mennesker på flukt som visumplikten, krav om "første asylsøkerland", Dublin regelverket etc, mener Amnesty at det er sterkt ønskelig med en slik adgang. Vi vil understreke at retten til asyl er en menneskerettighet og det må derfor åpnes for lovlige måter å komme inn i landet på. Amnesty er ikke av den oppfatning at personell ved vedkommende utenriksstasjon skal behandle asylsøknaden, men at Utlendingsdirektoratet fortsatt skal være førsteinstans for asylbehandlingen.

### **Menneskehandel**

Amnesty mener at menneskehandel er en alvorlig form for organisert kriminalitet som innebærer grove brudd på grunnleggende menneskerettigheter for dem som blir utsatt for dette. Menneskehandelen kan være en konsekvens av andre menneskerettsbrudd som igjen kan føre til nye menneskerettsbrudd. Amnesty ser positivt på at norske myndigheter i enkelte tilfeller har innvilget asyl på grunnlag av menneskehandel. Imidlertid har Amnesty merket seg

at dette dreier seg om noen svært alvorlige tilfeller. Amnesty frykter at asyl i fremtiden vil være forbeholdt de aller mest alvorlige tilfellene av menneskehandel, og at dette derfor ikke vil være tilgjengelig som en mulighet for mange av ofrene for denne handelen. Amnesty vil derfor henstille om at dersom myndighetene er av den oppfatning at vilkårene for asyl ikke foreligger, bør bestemmelsen om sterke rimelighetsgrunner tolkes romslig i forhold til personer som har vært utsatt for menneskehandel.

Amnesty har merket seg at utvalget har kommet til at det ikke er ønskelig å lovfeste regler om en refleksjonsperiode på det erfaringsgrunnlaget som foreligger. Utvalget begrunner dette med at de ikke har kjennskap til hvordan den nåværende ordningen med en refleksjonsperiode på 45 dager har fungert. Det har gått ett år siden denne ordningen ble innført, og etter hva Amnesty er kjent med, er det ingen som har benyttet seg av ordningen. Dette kan tyde på at ordningen ikke fungerer bra nok i praksis. Det er også ting som tyder på at slik ordningen er nå, er den kun til nytte for politiet i deres arbeid med å finne vitner for å kunne straffeforfølge bakmennene.

### **Oppsummering vedrørende beskyttelse**

Amnesty etterspør muligheter til å innvilge asyl og andre former for beskyttelse på et bredere grunnlag enn det som brukes i dag. Amnesty vil understreke at Norge har et særskilt ansvar for å ivareta kvinners og barns rettigheter og behov.

## **Kapittel 7 Adgang til opphold av sterke rimelighetsgrunner**

Det vil være svært vanskelig å lage et regelverk som fullt ut dekker alle tenkelige situasjoner hvor det kan være rimelig å gi oppholdstillatelse. Amnesty støtter derfor en videreføring av den generelle unntaksbestemmelsen i dagens utlendingslov § 8 annet ledd. Amnesty er glad for at bestemmelsen er mer konkretisert enn dagens lov og håper at dette vil skape større forutsigbarhet for søkere og likere behandling enn i dag. Vi vil samtidig understreke at listen for hva som anses som sterke rimelighetsgrunner/ særlige omstendigheter ikke må legges for høyt, noe vi mener er tilfelle ved vurderingen av hva som anses som sterke menneskelige hensyn etter dagens lov. Selv i saker der det åpenbart må anses å foreligge spesielt vanskelige forhold, har utlendingsmyndighetene lagt seg på en meget restriktiv linje.

Amnesty mener det bør fremgå av bestemmelsen at utlendingsmyndighetene har en plikt til å vurdere om det skal gis opphold etter denne bestemmelsen dersom asylsøknaden ikke gis medhold.

§ 47 tredje ledd sier at det kan legges vekt på innvandringsregulerende hensyn. Som nevnt innledningsvis, mener vi det er uheldig at det vises konkret til innvandringsregulerende hensyn i en slik bestemmelse. Bestemmelsen hjemler en sekkebetegnelse som gir myndighetene svært vid adgang til å avslå en søknad, til tross for at rimelighetsgrunnene kan være sterke. Dette skaper svært liten forutsigbarhet for den enkelte søker og vedkommendes familie, noe som er særlig betenkelig med tanke på at domstolen vil være meget varsom med å overprøve forvaltningens skjønnsvurdering i disse spørsmålene. Det bør i det minste avklares nærmere hva som legges i betegnelsen "innvandringsregulerende hensyn".

Amnesty synes det er positivt at det fremgår av bestemmelsen at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker vedrørende barn. Amnesty understreker at det ikke er tilstrekkelig kun å henvise til barnets beste i vedtaket. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, hvor det fremgår av vedtaket hva som er barnets beste og hvorfor eventuelt det ble lagt større vekt på andre hensyn.

## Kapittel 8 Familieinnvandring

Amnesty har ingen innvendinger mot den todeling som foreslås gjennom å innføre familieetablering ved siden av familiegjenforening.

### Særlig om familiegjenforening

#### Underholdskrav

Amnesty er særlig opptatt av at prinsippet om familiens enhet gjennomføres i den nye utlendingsloven. Retten til respekt for familieliv må anses som en viktig del av EMK art 8 og kan i visse tilfeller gi rett til familiegjenforening. Det er antatt at dette bla vil være tilfelle når det foreligger etablerte familieforhold og familielivet ikke lar seg praktisk gjennomføre dersom opphold for familiemedlem nektes eller m.a.o. at familielivet ikke kan utøves i noe annet land. Amnesty har merket seg at også utvalget på side 214 i innstillingen gir uttrykk for denne holdningen. Der understrekes det bl.a. at det ikke kan være aktuelt å vurdere noen begrensende tiltak for familiemedlemmer til flyktninger ut fra et siktemål om å redusere flyktningstrømmen. Det uttales videre at det her ikke foreligger noen annen måte å sikre familiens enhet enn gjennom familiegjenforening i tilfluktlandet. Endelig uttales det at: "Respekten for familiens enhet i de tilfeller hvor ett av familiemedlemmene har rett til opphold i henhold til våre internasjonale forpliktelser må være en selvsagt forutsetning i norsk familieinnvandringspolitikk."

Amnesty støtter det syn utvalget her gir uttrykk for. For øvrig mener vi dette også bør gjelde de som har søkt asyl og fått opphold pga. sterke rimelighetshensyn.

Samtidig ser vi at utvalget foreslår at regjeringen kan fastsette regler om underhold i medhold av lovens § 68. Det overlates her til den til enhver tid sittende regjering å bestemme i hvilke tilfeller krav til underhold skal kunne stilles. Vi forutsetter imidlertid at det ikke skal være adgang til dette i de tilfeller herboende har fått asyl. NOUen er ikke klar på dette punktet utover at det under punkt 8.5.6 heter at: "det bør være en forutsetning i norsk familieinnvandringspolitikk at man ikke innfører tiltak som kan vanskeliggjøre gjenforening i disse tilfeller". Samtidig har utvalget valgt å ikke lovfeste et slikt unntak.

Amnesty ønsker at det klart skal fremgå av regelverket at det i tilfeller herboende (referansepersonen) har søkt asyl og enten har fått innvilget søknaden eller fått opphold på grunn av sterke rimelighetshensyn etter § 47, skal det ikke kunne stilles krav om underhold. Vi ser at lovforslaget i praksis innebærer at flere som i henhold til dagens regelverk og praksis har fått opphold på humanitært grunnlag ut ifra det foreslåtte regelverket ville ha fått innvilget asyl. Vi mener likevel at det også i de tilfeller en får opphold etter rimelighetsbestemmelsen på bakgrunn av søknad om asyl ikke skal være adgang til å stille krav om underhold. Vi ønsker med andre ord mye klarere retningslinjer fra lovgiver på dette området.

Amnesty var imot at det for noen år tilbake ble adgang til å stille krav om underhold for de som den gang fikk opphold på humanitært grunnlag etter å ha søkt asyl, og vi mener at den nye loven må begrense adgangen til å stille krav om underhold i disse tilfellene.

Det kan argumenteres for at underholdskravet som sådan ikke innebærer at retten til familiegjenforening fratras asylsøkeren. Det er imidlertid liten tvil om at det praktisk sett kan være en hindring for å kunne utøve retten til familieliv og det kan heller ikke utelukkes at underholdskravet i konkrete tilfeller kan vise seg å stride mot menneskerettighetene. Også barnekonvensjonen har en egen artikkel vedrørende søknader om innreise og utreise med sikte på familiegjenforening. Selv om denne bestemmelsen primært omhandler prosedyrer for familiegjenforening, mener Amnesty at barnekonvensjonen som sådan med sin vekt på at barn har krav på omsorg fra sine foreldre også må få innvirkning på vedtak i familiegjenforeningssaker.

I forbindelse med gjeninnføringen av underholdskravet for personer som har fått opphold på humanitært grunnlag ble det som bakgrunn for forslaget argumentert at Norge skal ha en regulert og kontrollert innvandring, og at det forventes at innføringen av et underholds krav vil kunne føre til redusert tilstrømning av asylsøkere til Norge. Dersom færre får opphold som følge av søknad om asyl, vil dette kunne føre til færre familiegjenforeninger i neste omgang. Amnesty vil understreke at Norge gjennom ratifikasjon av flyktningkonvensjonen t har forpliktet seg til å behandle asylsøknader.

Amnesty finner grunn til å understreke at krav om underhold ikke nødvendigvis bidrar til å øke motivasjonen for herboende (referansepersonen) til raskere å skaffe seg arbeid. Tvert imot kan en atskillelse ha motsatt effekt. En familiegjenforening med sine nærmeste kan i seg selv gjøre det lettere for den enkelte asylsøker å tilpasse seg å bo i landet og bidra til å stimulere til jobbsøking da vedkommende kommer i en forsørgerposisjon og samtidig ikke bruker tid og ressurser på hvordan det går med familien i hjemlandet. Det må understrekes at vi her snakker om en gruppe mennesker som kan være traumatiserte og som trenger tid til å omstille seg. Vi finner grunn til å påpeke at et krav om underhold i praksis har vist seg å skape store problemer for en gruppe mennesker som allerede i utgangspunktet har en vanskelig situasjon. Amnesty vil i den forbindelse vise til at det i NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering er redegjort for de problemer innvandrere møter i arbeidslivet (pkt 4.3.). I nevnte NOU er det også vist til St. meld. nr. 17 (1996-97) hvor det er lagt til grunn at ledigheten blant ikke-vestlige innvandrere var nær tre ganger så høy som for nordmenn. Det er ingen tvil om at asylsøkere møter store problemer i arbeidslivet til tross for at de selv har et stort ønske om å komme i arbeid.

For øvrig vil Amnesty understreke at det ved beregning av underholdskravet også bør ses hen til søkerens underholdsevne og ikke bare herboende som i dag.

### **Familiegjenforening mellom barn og foreldre, samt søsken**

Amnesty er positiv til at skjæringstidspunktet for mindreårige som søker familiegjenforening skal være innlevering til norsk utenriksstasjon, jf § 61. Dette bidrar til større forutberegnelighet og vil hindre at treg saksbehandling på norsk utenriksstasjon vil kunne få betydning for retten til familiegjenforening.

Når det gjelder reservasjonen knyttet til "barnets beste" i § 52, mener vi denne er problematisk og uklart formulert. Formuleringen tyder på at det antas at det i utgangspunktet er best for barnet å forenes med foreldrene der de er, og ikke i Norge. Videre indikerer bruk av ordet "avgjørende" at det legges opp til en kvalifisert form for barnets beste, nemlig at det skal mye til før det tas hensyn til at barnets beste taler for den motsatte løsning.

Amnesty er enig i at det kan være tilfeller der det vil være til det beste for barnet å gjenforenes med foreldrene der de befinner seg. Vi er imidlertid skeptiske til at det legges inn en presumsjon for at gjenforening hos foreldrene skal være hovedregelen og at dersom det er mulig med slik gjenforening kan gjenforening i Norge kun skje dersom barnets beste taler "avgjørende" mot at gjenforeningen skjer hos foreldrene. Amnesty vil understreke at barn som har kommet alene til landet og fått opphold som flyktning eller kollektiv beskyttelse har vist å ha et selvstendig beskyttelsesbehov. Det vil derfor trolig være i ytterst få tilfeller, og ikke slik utvalget skriver "i en god del tilfeller", at det vil være til det beste for barnet å gjenforenes med sine foreldre i hjemlandet. Hvorvidt familien skal gjenforenes i et tredje land eller i Norge, bør avgjøres på bakgrunn av hva som er til det beste for barnet, uten presumsjon for at gjenforening der foreldrene er vil være den beste løsningen. Vurderingen av hva som er barnets beste, jf barnekonvensjonen artikkel 3, skal være konkret og rettet mot hva som er til det beste i hvert enkelt tilfelle.

Amnesty frykter at den foreslåtte formuleringen vil gjøre det enkelt for utlendingsmyndighetene å avslå søknad om familiegjenforening, uten å gå skikkelig inn på hva som er til barnets beste i det konkrete tilfellet.

Amnesty vil understreke at utlendingsmyndighetene må innhente nødvendig barnefaglig ekspertise til å vurdere hva som vil være barnets beste. Dette gjelder i alle saker vedrørende barn.

### **Familiegjenforening mellom voksent barn i Norge og mor eller far, jf. § 55**

Vi er positive til at utvalget foreslår å fjerne kravet om at referansepersonen må ha et særlig ansvar for søkeren. Vi kan imidlertid ikke se hvorfor utvalget ikke opprettholder adgangen til ved spesielle omstendigheter å gi begge foreldre tillatelse til opphold, og vi foreslår at en slik adgang innføres.

### **Familiegjenforening i andre tilfeller, jf. § 57.**

Amnesty støtter en bestemmelse hvor det er adgang til å gjøre unntak og innvilge familiegjenforening i andre tilfeller enn de som er oppregnet ellers i kapitlet. Vi mener det er et klart behov for en slik regel. Etter det vi er kjent med er dagens praksis meget restriktiv, og vi mener bestemmelsen ikke må tolkes slik at den i realiteten ikke er den sikkerhetsventil den er ment å være. Som nevnt innledningsvis er vi også kritiske til at begrepet innvandringsregulerende hensyn er tatt inn i andre ledd og frykter at dette vil bidra til en uthuling av bestemmelsen som sådan.

Amnesty er for øvrig kritisk til at det legges opp til en streng praksis når det gjelder familiegjenforening med barn i Norge som ikke har fått opphold som flyktning eller kollektiv beskyttelse, jf. § 57. Vi viser i den forbindelse til barnekonvensjonen artikkel 10 som bl.a. sier at søknad om familiegjenforening med foreldre skal "behandles av partene på en positiv, human og rask måte". Videre "skal barnet ha rett til, unntatt under særlige omstendigheter, å opprettholde regelmessige, personlige forbindelser og direkte kontakt med begge foreldrene."

### **Særlig om familieetablering**

Når det gjelder § 58 tredje ledd som er ment å motvirke proforma ekteskap, anmoder vi om at bestemmelsen anvendes med noe varsomhet og kun i de tilfeller hvor det er klar grunn til å betvile at ekteskapet har en realitet. Dette fremgår også tydelig av NOUen. Det er mulig bestemmelsen bør endres til for eksempel "overveiende sannsynlig". Det er ellers en fare for at bestemmelsen rammer andre grupper enn de som har vært intensjonen. Vi er for øvrig positive til at det er myndighetene som har bevisbyrden.

Forøvrig er vi positive til § 59 om oppholdstillatelse for å inngå ekteskap. Vi forutsetter at bestemmelsen også omfatter opphold for å inngå partnerskap. Vi mener imidlertid det bør vurderes nærmere om ikke det tillatelsen også bør omfatte adgang til å ta arbeid.

### **Andre bestemmelser knyttet til familieinnvandring**

Når det gjelder § 62 annet ledd hvor familieinnvandring kan nektes dersom det er mistanke om at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje, støtter Amnesty i utgangspunktet en bestemmelse av en slik art. Det er imidlertid viktig at bestemmelsen ikke benyttes til å avslå søknader hvor det faktisk ikke foreligger tvang. Det er derfor mulig at formuleringen "grunn til å anta" innebærer en for lav terskel.

Amnesty støtter videre § 64 som innebærer rett til opphold på selvstendig grunnlag ved referansepersonens død eller når en bryter ut av ekteskap pga mishandling, når samlivsbruddet vil innebære at en får urimelige vanskeligheter i hjemlandet eller for øvrig kommer i en vanskelig situasjon. Det er positivt at bestemmelsen er gjort kjønnsnøytral.



## **Kapittel 10 Utvisning og bortvisning**

Av kommentarene til § 76 nr. 2 fremgår at politimesteren er forutsatt bare å foreta delegering av utvisningskompetanse til jurist i politiet. Forutsetningen burde fremgått av lovteksten, slik at misforståelser unngås. Det samme gjelder for § 17.

### **Absolutt vern mot utsendelse**

Amnesty støtter at det i lovens § 84 tydeliggjøres et absolutt vern mot utsendelse av personer som kan risikere forfølgelse ved retur. Denne absolutte beskyttelse mot utsendelse må brukes i alle tilfeller hvor personer risikerer å bli utsatt for forfølgelse og få krenket sine suverene menneskerettigheter. Utsendelse bør bare kunne skje når det er *hevet over tvil* at søkerne ikke kan bli utsatt for forfølgelse ved retur.

Det er imidlertid viktig at bestemmelsen i § 84 nr 3 blir etterlevd. Beklageligvis synes det å være grunn til å tro at videreforsendelse til tredjeland hvor tortur skjer, forekommer internasjonalt i en viss utstrekning. Tvil om det er fare for videreforsendelse til tredjeland hvor tortur vil kunne skje, må komme vedkommende til gode.

For personer som omfattes av § 85 foreslår utvalget at de skal få en midlertidig oppholdstillatelse inntil hinderet for utsendelse bortfaller. Amnesty frykter at dette kan medføre en svært uholdbar og lite forutberegnlig situasjon for personer som ikke vil kunne returneres før etter lang tid, muligens aldri. Bestemmelsen bør derfor legge opp til at midlertidig tillatelse kun kan gis dersom det er sannsynlig at hinderet for retur frafaller innen en viss tid, eventuelt at den midlertidige tillatelsen går over til varig oppholdstillatelse dersom det har gått et viss antall år.

Endelig har vi noen vansker med å forstå hensikten med arbeidsforbud i § 85 og ber om at dette klargjøres.

## **Øvrige kommentarer knyttet til saksbehandling mv**

### **Forholdet til forvaltningsloven**

Amnesty har merket seg utvalgets forslag om at forvaltningslovens saksbehandlingsregler i en del tilfeller ikke skal komme til anvendelse. Generelt er Amnesty kritisk til at det gjøres unntak fra viktige rettsikkerhetsmessige garantier på utlendingsområdet. Mht vedtak og klage gjelder dette blant annet §§ 17 nr 4, 67 og 105. Vi ser at effektivitetshensyn kan tilsa at utlending ikke får klageadgang i disse tilfellene. På den annen side er det viktig at saksbehandlingen er tilfredsstillende og fremtrer som det også for den utlending som berøres. Under denne synsvinkel anbefaler vi derfor at forvaltningsloven gjøres gjeldende også i disse tilfellene.

Etter § 91 kan man i enkelte saker gjøre unntak fra forvaltningslovens bestemmelse om å forelegge søkeren saksopplysninger til uttalelse. Amnesty er kritisk til denne bestemmelsen. Vi ser at bestemmelsen er begrunnet med de praktiske vanskeligheter og forsinkelser i saksbehandlingen en slik regel vil medføre. Videre vises det til at utlendinger neppe vil ha forutsetninger for å si noe om de opplysninger det er snakk om, samtidig som det ikke fremgår noen begrensning knyttet til type opplysninger. Amnesty mener dette ikke er grunn nok til å begrense rettsikkerheten til en gruppe mennesker, og vi kan heller ikke se at dette er en korrekt beskrivelse av den faktiske situasjonen. Det må være avgjørende å få saken belyst så godt t som mulig på et tidlig stadium og det kan ikke anses tilstrekkelig at søkeren først blir kjent med viktige opplysninger gjennom førsteinstansens vedtak. Ofte vil vedtakene

i førsteinstans ha en relativt kortfattet begrunnelse som gir lite veiledning. Hensynet til en reell toinstans-behandling taler også mot et slikt unntak fra forvaltningslovens regler.

Amnesty vil også understreke at søker fra utlandet i en del tilfeller kan være representert ved advokat eller annen fullmektig. I saker om familieinnvandring vil også herboende kunne anses å ha partsstilling, jf. brev fra Justisdepartementets lovavdeling til KRD om dette hvor lovavdelingen med henvisning til EMK art 13, jf art 7 konkluderer med at herboende i noen tilfeller må ha partsstilling eller anses som fullmektig. I disse tilfellene vil heller ikke praktiske hensyn forsvare et unntak i plikten til å forelegge opplysninger. Ofte vil representanter i Norge bidra til å belyse saken. Amnesty hadde for øvrig sett det som hensiktsmessig å forskriftsfeste partsstilling.

### **§ 90 adgangen til å uttale seg**

Amnesty vil understreke betydningen av at søkere gis anledning til å uttale seg. Det er ønskelig at det i praksis gis større mulighet til å møte for UNE enn det som praktiseres i dag. Som tidligere nevnt, mener vi det vil være fornuftig å lovfeste barns selvstendige rett til å bli hørt.

### **§ 94 Opplysningsplikt**

Amnesty er noe kritisk til utvalgets forslag på dette punkt. Vi anser at forslaget innskrenker utlendingers rettssikkerhet i forhold til andre deler av befolkningen og vurderer det som uheldig. Vi er også bekymret for at bestemmelsen vil innebære at utlendinger vil vegre seg mot å gi opplysninger

### **Vedrørende alderstesting, jf § 98**

Amnesty ser at det kan være gode grunner for å ha tiltak som sikrer at asylsøkere får fastsatt sin rette alder, ikke minst for å forhindre at voksne uberettiget påstår at de er under 18 år. Amnesty er imidlertid kjent med at det har vært mye diskusjon rundt bruken av alderstester og at metodene er omstridt. Utvalget sier selv at testene ikke kan gi et entydig svar, men er kun en indikator på om søker har oppgitt riktig alder. Utlendingsforvaltningen har imidlertid blitt kritisert for å legge alt for stor vekt på resultatene fra alderstestene. Vi mener bruk av en test som kan gi asylsøkere feil alder, og hvor dette i stor grad legges til grunn med de alvorlige følger det kan få, er svært uheldig. Amnesty oppfordrer derfor utlendingsmyndighetene til å se nærmere på om de tester som brukes i dag er av god nok kvalitet.

Dersom myndighetene fortsetter å bruke alderstester, blir det viktig å innføre rettssikkerhetsgarantier for søkeren. For det første bør det tydeliggjøres i loven at alderstesten kun skal inngå som ett av flere momenter i en helhetsvurdering hvor også barnets psykologiske modenhet mv blir lagt vekt på. Videre bør det fremgå av loven at eventuell tvil om søkerens alder skal komme søkeren til gode.

### **§§, 103, 104 og 105**

Utvalget foreslår at retten til fri rettshjelp fjernes på enkelte områder. Dette gjelder de fleste utvisningsvedtak, inkludert ved påstand om brudd på utlendingsloven, og bortvisning. Utvalget begrunner sitt forslag med at det fremstår som merkelig at det gis fritt rettsråd i ovennevnte saker, men ikke i saker hvor utvisning er vedtatt pga. ilagt straff.

Allerede i dag er retten til fri rettshjelp sterkt begrenset. Det er viktig i denne sammenheng å påpeke at utlendinger jevnt over har dårligere forutsetninger for å ivareta egne interesser pga språk, forståelse av det norske systemet mv. Amnesty mener forvaltningens veiledningsplikt i en rekke saker ikke kan anses som tilstrekkelig i lys av bl.a. den store arbeidsmengden i utlendingsforvaltningen og på norske utenriksstasjoner. Utvisning er et særlig inngripende tiltak med stor betydning for dem det gjelder og deres familier, og Amnesty er derfor av den oppfatning at ordningen med fri rettshjelp snarere bør utvides enn innskrenkes. Generelt mener vi at det er særlig viktig å gi rettsikkerhetsgarantier i saker på utlendingsområdet.

I forslaget § 104 heter det at asyl skal fremsettes uten ugrunnet opphold. Det presiseres at dette innebærer at søknad må fremsettes for politiet ved ytre Schengen-grense eller for øvrig ved nærmeste politidistrikt. Amnesty mener denne formuleringen er for streng. I mange tilfeller vil det være lite hensiktsmessig å stille krav om nærmeste politidistrikt, og vi antar at dette, av naturlige årsaker, ikke etterkommes i dag. For eksempel vil Oslo fremstå i mange tilfeller som naturlig sted å søke asyl selv om utlendingen har kjørt forbi et annet politidistrikt ved innreise til landet. At en i disse tilfellene ikke har søkt asyl ved første politidistrikt kan ikke bidra til å svekke asylsøkerens troverdighet. Vi mener derfor bestemmelsen bør omformuleres slik at søknad om beskyttelse skal fremsettes for politiet uten ugrunnet opphold.

### **Tvangsmidler**

Amnesty mener utvalget legger opp til en uklar begrepsbruk i bestemmelsene om tvangsmidler når det gjelder hvilke krav som stilles for når ulike tvangsmidler kan iverksettes. Det benyttes bl.a. betegnelsene *skjellig grunn til å anta*, *skjellig grunn til mistanke*, *skjellig grunn til å tro* og *særlig grunn til å frykte*. Amnesty er meget skeptisk dersom kravene til bruk av enkelte tvangsmidler settes lavere enn i dagens lov uten at dette er begrunnet på en tilfredsstillende måte. Vi oppfordrer til en opprydning i begrepsbruken og anmoder om at man benytter straffeprosesslovens begreper som allerede er godt innarbeidet. Etter Amnestys oppfatning bør man i alle fall ikke legge seg på et lavere nivå enn det som kreves for tilsvarende inngrep hjemlet i straffeprosessloven. Det kan imidlertid tyde på at så er tilfelle for enkelte av bestemmelsen i forslaget. Det er i så fall meget betenkelig. Vi kan ikke se at det er noen gode grunner for at listen skal ligge lavere for tvangstiltak overfor utlendinger enn mot personer som mistenkes for å ha begått kriminelle handlinger.

### **Avsluttende kommentarer**

Amnesty vil generelt understreke at for de trygghetssøkende er det viktig at deres søknader gis en individuell og grundig behandling og at vedkommende gis den beskyttelse vedkommendes forhold tilsier.

Det er også av betydning at kravene til bevis for forfølgelse mm ikke er for strenge. Mennesker som kommer fra land hvor korrupsjon er utbredt i forvaltningen kan ha vansker med å forstå det norske forvaltningssystem, dets væremåte og saksbehandlingsskikk. Man skal også ha i erindring at enkelte kan ha store vansker med å snakke om traumatiske opplevelser til fremmede. I enkelte kulturer kan det nærmest være tabu å fortelle andre om visse forhold

Amnesty vil avslutningsvis understreke at det er viktig at både UDI og UNE viser vilje og evne til å etterleve lovens bestemmelser og intensjon. Det betinger at begge organer har den kapasitet og faglige kompetanse som er nødvendig for en forsvarlig saks- og klagebehandling.