

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo 15.05.15

Høringssvar - endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – endringer i statsborgerloven

Vi viser til departementets høringsbrev av 27.03.15 med svarfrist 15.05.15.

Her er SEIFs kommentarer til enkelte av konsekvensene ved de foreslåtte endringene:

Pro forma:

I høringsbrevet punkt 4.1 annet avsnitt står det: (...) *Et skjerpet botidskrav styrker myndighetenes mulighet til kontroll med at utlendingen ikke har fått opphold i Norge på et fiktivt grunnlag, for eksempel et proforma ekteskap.*

Pro formavurderinger er vanskelige, og det dreier seg om et lite antall saker hvert år. I følge UNE var det i perioden 2010 - høsten 2014 **545** saker som var blitt behandlet hvor temaet var pro forma ekteskap. Dette dreier seg om en liten gruppe mennesker og et lavt antall saker.

SEIF har også bistått med klage i flere saker hvor utlendingsmyndighetene har konkludert med at ekteskapet er pro forma, og vi har konkrete eksempler på at ektepar som ikke har blitt trodd av norske myndigheter angående ekteskapets realitet, har flyttet til utlandet for å bo sammen der. Dette gjelder stort sett etnisk norske kvinner, hvor utlendingsmyndighetene har konkludert med at ekteskapet er reelt for kvinnen, men ikke for mannen. Begrunnelsen går oftest på kvinnens alder og ekteskapstradisjoner i mannens hjemland, og UDI / UNE mener da å ha større innsikt i mannens følelsesliv, uten noen gang å ha møtt ham, enn den norske kvinnen, som har vært gift og bodd sammen med mannen i flere år. Vår erfaring er kort oppsummert at det begås flere feil i pro forma vurderingene.

Dessuten er ikke økt botidskrav nødvendig for å ivareta hensynet til å slå ned på pro forma ekteskap. Det finnes flere eksempler på at utlendingsmyndighetene har tilbakekalt både oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap da de etter mange år har fått mistanke om pro forma ekteskap. Selv et norsk statsborgerskap kan som kjent kalles tilbake om det er gitt på bakgrunn av uriktige opplysninger, jf. statsborgerloven § 26. Her er det altså eksempler på at mistanke om pro forma, gjerne etter mer enn både 3 og 5 års opphold i Norge, har ført til tilbakekall av tillatelse og endog statsborgerskap. Det er følgelig vanskelig å se at hevet botidskrav er nødvendig for å avverge pro forma ekteskap.

Dette kan også føre til vanskelige barnesaker da det finnes eksempler på at særkullsbarn med mange års botid har mistet oppholdstillatelse og statsborgerskap fordi en av foreldrene har blitt mistenkt for pro forma.

Familiegjenforening, økonomi og flere tragiske barnesaker:

I høringsbrevet punkt 4.1, fjerde avsnitt står følgende: *Forslaget innebærer at dersom utlendingens grunnlag for tillatelse i Norge ikke lenger er til stede etter tre–fire år, vil utlendingen som hovedregel ikke få fortsatt opphold i Norge. Dette kan eksempelvis skyldes at vilkårene for familieinnvandring ikke lenger er tilstede som følge av samlivsbrudd, eller at et arbeidsforhold har tatt slutt. (...)*

Vi har sett flere tilfeller av at utlendingsmyndighetene har tilbakekalt tillatelser gitt i familiegjenforeningsøyemed til ektefeller og barn på bakgrunn av at referansepersonen i Norge har mistet jobben. Som kjent gjelder som hovedregel krav til inntekt for å gjenforenes med familie i Norge og dagpenger under arbeidsløshet eller permittering regnes ikke som inntekt jf. utlendingsforskriften § 10-8. Om herboende er så uheldig å miste jobben, betyr dette at ektefelle og barn kan miste oppholdstillatelsen, da det i ettertid har vist seg at underholdskravet likevel ikke var oppfylt.

Idag er familien avhengig av herboendes arbeid i minst 3 år. Dette forelås nå økt til 5 år. Dette vil føre til flere vanskelige saker hvor barn med lang oppholdstid i Norge får beskjed om å forlate landet. Vi registrerer at departementet viser til at utlendingsforskriften § 8-5 kan demme opp for uheldige effekter her, men dette er en skjønnsbestemmelse hvor også «innvandringspolitiske hensyn», som etter dagens praksis alltid taler mot å gi opphold, skal veies inn.

Økt botidskrav vil med dette føre til flere tragiske og vanskelige barnesaker, som man etter diverse politiske tumulter skulle tro var det siste regjeringen og samarbeidspartiene ønsker seg.

Mishandling:

Brutt samliv fører i utgangspunktet til at midlertidig familiegjenforeningstillatelse faller bort. Slik er ektefeller som kommer til Norge idag avhengig av å bo med herboende ektefelle i minst 3 år for ikke å miste oppholdstillatelsen, mens dette foreslås økt til 5 år.

Dette gjør det enda vanskeligere å bryte ut av mishandlingsforhold. For mange, særlig kvinner, er det å måtte forlate Norge, vanskelig. Dette kan ha flere årsaker, og det finnes mange samfunn hvor det å måtte returnere som fraskilt kvinne har store, negative konsekvenser. Ofte har hun brent de fleste broer i opprinnelseslandet og kan også bli utstøtt som skilt.

§ 53 i utlendingsloven er ment å sikre at ingen trenger å bli i et mishandlingsforhold.

Justisdepartementet skrev blant annet følgende i forarbeidene til gjeldende utlendingslov:

«Departementet legger avgjørende vekt på at personer som er utsatt for mishandling ikke må oppfatte bestemmelsen som et usikkert handlingsalternativ, og dermed forbli i et skadelig samliv av frykt for å miste oppholdstillatelsen. Det er derfor viktig at bestemmelsen fremstår som en tydelig rettighetsbestemmelse overfor målgruppen.»

I 2014 innvilget UDI 5438 tillatelser på grunnlag av familiegjenforening mellom ektefeller/samboere. Flertallet av disse er kvinner. **78** personer søkte opphold på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling i samlivet. 44 % fikk innvilget tillatelse. Flertallet fikk avslag.

Svært få søker en slik tillatelse, kun 1,4 % sammenliknet med antall innvilgede familiegjenforeningstillatelser for ektefeller i 2014. Det er åpenbart at mange mishandlede ikke søker tillatelse på selvstendig grunnlag. Mange kjenner ikke til regelen, og mange tør ikke bryte ut av et voldelig samliv. Og for de få som tør, er terskelen for å innvilges opphold høy.

I veldokumenterte mishandlingssaker har vi sett kvinner motta avslag på sine søknader om videre oppholdstillatelse med den begrunnelse at «kvinnen ikke er mishandlet i paragrafens egentlige forstand». En annen variant har vært at mishandlingen ikke har pågått over lang nok tid, eller blitt avskrevet som «uoverensstemmelser» i ekteskapet.

Vi frykter at heving av botidskravet vil føre til at enda flere må holde ut et voldelig samliv i enda flere år. Vi etterlyser også en gjennomgang av utlendingsmyndighetenes praksis i disse sakene, da praksis synes langt strengere enn det de politiske målsetningene bak bestemmelsen skulle tilsi. Dagens praksis tilsier ikke at dette fremstår som «en tydelig rettighetsbestemmelse».

Slik vil regelendringen bli en gavepakke til mishandlere.

Dårligere integrering og usikkerhet:

Økt botidskrav fører generelt til en lengre periode med usikkerhet for personer som kommer til Norge, gjerne fra krig og forfølgelse. Om målet er at nyankomne skal lære seg norsk, integreres og fungere i samfunnet, er det kontraproduktivt å sørge for at alle de første fem årene med tillatelse i Norge går i usikkerhet for å miste tillatelsen. Usikkerhet tærer på alle som er utsatt for det, og mange med asyl har naturlig nok en traumatisk fortid å forholde seg til, samtidig så de nå må gå åresvis i usikkerhet i Norge.

Dette må også ses i sammenheng med regjeringens mål om å bevilge penger til revurdering av beskyttelsesbehov før permanent opphold gis, hjemlet i partienes siste samarbeidsavtale fra april 2015. Hva 5 ekstra år i usikkerhet gjør for integrering og evne til å lære norsk, komme i jobb, etc, stiller vi spørsmål ved, da det for oss som daglig treffer det gjelder, står som åpenbart at dette vil virke integreringshemmende.

Norge gir dessuten avslag til en rekke personer fra områder utenriksdepartementet på det sterkeste fraråder nordmenn å reise til, slik som Afghanistan, deler av Irak, deler av Somalia, etc. Dette vil skape en midlertidighet og usikkerhet som vil være ødeleggende for de det gjelder, og hindre integrering.

Dette vil også føre til flere vanskelige barnesaker, hvor barn med minst 5 års botid risikerer å miste oppholdstillatelsen fordi situasjonen i opprinnelseslandet har bedret seg marginalt.

Vandelskontroll:

Fra punkt 4.1, femte avsnitt: *Det er videre et formål med forslaget at det stilles strengere krav til utlendingens vandel over en lengre periode, for at utlendingen skal få varig opphold i Norge. Det vises til at forslaget om hevet botidskrav innebærer at det vil gå lengre tid før utlendingen får det utvidede vernet mot utvisning som kommer personer med permanent oppholdstillatelse til del, jf. utlendingsloven § 68.*

Det har de siste årene vært stort fokus på å kaste kriminelle ut av landet, og særlig FrP har nevnt dette som en viktig grunn til å heve botidskravet for permanent tillatelse. For oss fremstår dette som et vikarierende motiv.

Det stemmer at permanent oppholdstillatelse gir et noe utvidet vern mot utvisning, men dette «utvidede vernet» er ikke særlig sterkt. Vi minner om at hjemmelen for utvisning etter utlendingsloven § 68 setter skranken for utvisning til «*straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i to år eller mer*». Det er altså ikke hvilken straff man er idømt som er avgjørende, men hvilken bestemmelse man er dømt for brudd på og bestemmelsens strafferamme. Det vil si at de fleste lovbrudd alminnelig assosiert med «kriminelle» kan føre til utvisning også for personer med permanent oppholdstillatelse. Dette gjelder f.eks ran, grovere voldsforbrytelser, seksualforbrytelser, narkotikaforbrytelser etc.

Det er derfor vanskelig å følge regjeringens resonnement angående behov for ytterligere vandelskontroll da dette allerede er ivaretatt med dagens lovgivning, fulgt opp av rekordstore bevilgninger til politiet og UDI for å følge opp utvisningssaker og fatte flest mulig utvisningsvedtak raskest mulig.

Vi minner forøvrig om at uriktige opplysninger om f.eks identitet eller pro forma ekteskap, kan føre til tilbakekall av såvel midlertidig som permanent tillatelse, samt norsk statsborgerskap, jf utlendingsloven § 63 og statborgerloven § 26.

Avslutning:

Det er vanskelig å se at regelendringene er egnete og nødvendige for å bekjempe pro forma ekteskap og for å utvise kriminelle.

Vi frykter dette vil føre til flere vanskelig barnesaker, og at det vil ramme mishandlede kvinner og barn hardt.

Dessuten vil 5 års usikkerhet bety dårligere integrering og psykisk helse for flyktninger som allerede har en traumatisk fortid.

Vi ber regjeringen ta en ny vurdering og huske fjellvettreglene: Det er ingen skam å snu.

Med vennlig hilsen
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)

Georg Schjerven Hansen