

Høringsuttalelse - NOU 2004:20 - Ny Utlendingslov

Deres ref: 04/3411-3 KAB

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) viser til brev av 23.12.04, og takker for tilliten som høringsinstans.

I NOU 2004:20 kapittel 8 er det foreslått tiltak som skal beskytte utenlandske kvinner mot voldelige menn i Norge i ekteskapsammenheng og visumssammenheng.

Utkastets § 58 fjerde ledd og utredningens punkt 8.5.4.5: Adgangen til å nekte opphold ved frykt for overgrep mot søkeren eller dennes særkullsbarn

JURK stiller seg positive til forslaget om at utlendingsmyndighetene skal ha adgang til å gi avslag på søknad om oppholdstillatelse dersom det foreligger en slik risiko for at søkeren eller dennes barn vil bli utsatt for mishandling eller utnyttelse, at det ville virke støtende i forhold til alminnelig rettsfølelse å innvilge en tillatelse.

JURK vil imidlertid komme med følgende kommentarer.

JURK vil bemerke at det i større grad bør utdypes hva som skal til for å nekte en søker opphold. I utredningens punkt 2.1.7 går det frem at særlig på området for familieinnvandring går forslaget inn for en detaljert regulering av rettstilstanden i selve loven. Dette fordi det er et saksfelt som står adskillig mer sentralt i den politiske debatt enn i 1988. Regelen om adgangen til å nekte en søker opphold fordi myndighetene frykter at denne vil utsettes for overgrep er særlig av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til rekkevidden av denne så langt som mulig.

Ordlyden i lovforslaget krever at det må "virke støtende å innvilge en tillatelse", for at utlendingsmyndighetene kan nekte søkeren opphold. I kommentaren til bestemmelsen, på side 409 i utredningen er det imidlertid uttalt at myndighetene kun bør gripe inn overfor de "klart støtende tilfellene". Dersom det er "klart støtende" som er ment å være vilkåret, må dette komme frem i ordlyden. Videre er både "støtende" og "klart støtende" standardbegreper som kan tillegges forskjellig innhold avhengig av hva hver enkelt person legger i disse. Er det nok at kvinnen står i fare for å bli utsatt for enkeltstående tilfeller av vold, eller må liv og helse være i fare? Skal det mindre til dersom det er barn inne i bildet enn dersom kvinnen er enslig? Hva skal til av dokumentasjon i slike tilfeller, det vil si hva skal kreves av sannsynlighet for at dette kan skje med søkeren? Dette er spørsmål som Stortinget bør ta stilling til, og som ikke bør være opp til utlendingsmyndighetene eller den enkelte saksbehandler å bestemme. JURK ser betydningen og fordelene ved at det er en totalvurdering av situasjonen som legges til

grunn, som redegjort for på side 233 i utredningen. Det bør likevel utdypes i større grad hva som skal til for at lovens kriterium er oppfylt.

At Stortinget tar stilling til hva som skal til for å nekte en søker opphold, vil også i større grad hindre en mulighet for misbruk av regelen for å fremme innvandringsrestriktive hensyn. Regelen innføres på bakgrunn av et ønske om å beskytte kvinnene, ikke for å være en restriksjon på adgangen til å søke om familiegjening.

Utvalget uttaler at det er viktig at myndighetene ikke må tre inn i en formynderrolle som går lenger enn til å gripe inn overfor de klart støtende tilfellene. JURK ser hensynet til at voksne mennesker i utgangspunktet har ansvar for å ta vurderingen om hva som er til beste for dem selv. JURK understreker at de tilfeller der barn står i fare for å bli utnyttet eller misbrukt kommer i en særstilling. Man kan argumentere for at det i disse tilfellene i større grad vil være behov for å gripe inn dersom det foreligger fare for misbruk eller utnyttelse. Den norske stat har ratifisert FNs barnekonvensjon, og den gjelder nå som norsk lov. Norge har derved et folkerettslig ansvar for å beskytte barn mot overgrep, se særlig barnekonvensjonen artikkel 19. Gode grunner taler derfor for at terskelen for å nekte oppholdstillatelse bør være lavere der søkeren har særkullbarn og disse står i fare for å bli utnyttet. Dette gjelder både i forhold til sannsynligheten av eventuelle overgrep og grovheten av disse.

Utkastets § 95 andre ledd og utredningens punkt 8.5.4.6: Utlendingsmyndighetenes tilgang til opplysninger om referansepersonen

Utvalget har foreslått en regel som gir utlendingsmyndighetene en adgang til en rutinemessig kontroll av referansepersonens vandel. Denne regelen går lenger enn den tilsvarende danske og svenske regelen, da disse krever at det foreligger særlige grunner til å innhente opplysninger.

JURK stiller seg positive til en regel som gir adgang til en rutinemessig kontroll. En regel tilsvarende den danske og svenske, gjør at det blir veldig tilfeldig hvilke personer som faktisk blir kontrollert. Dermed vil enkelte kunne få adgang til familieetablering, til tross for at de ikke ville fått det hvis det hadde blitt foretatt kontroll.

Likhetshensyn taler også for at hvem som kontrolleres ikke skal bero på hvilke opplysninger utlendingsmyndighetene og den enkelte saksbehandler tilfeldigvis sitter inne med.

Utvalget uttaler i siste avsnitt på side 235 i utredningen at det ikke er naturlig å pålegge forvaltningen noen plikt til å undersøke referansepersonens vandel. De uttaler også at det er mulig å etablere slike rammer for kontrollen at omfanget av personer som faktisk vil bli kontrollert og belastningen for den enkelte, kan reduseres til et forsvarlig og rimelig nivå.

JURK stiller spørsmål ved om det skal utferdiges noen retningslinjer for når utlendingsmyndighetene bør foreta en vandelskontroll. Dersom det ikke pålegges noen plikt til å innhente opplysninger og det heller ikke foreligger noen retningslinjer som tilsier at dette bør gjøres rutinemessig, kan det være fare for at slike opplysninger reelt sett kun innhentes i

de tilfeller der utlendingsmyndighetene sitter på andre opplysninger som tilsier vandelskontroll. Slik tilfeldig bruk av regelen bør unngås så langt det er mulig.

JURK ser mothensynene som gjør seg gjeldende ved en rutinemessig innhenting av vandelsopplysninger om referansepersonen. Vi mener imidlertid at integritetshensyn må vike for hensynet til søkeren, som taler for en rutinemessig kontroll. Vi understreker at utvidelsen av adgangen til å innhente sensitive opplysninger for utlendingsmyndighetene, øker viktigheten av at reglene om personvern overholdes strengt.

Utredningens punkt 8.5.4.7: Søkerens adgang til personlige opplysninger om referansepersonen

JURK legger til grunn at hjemmelen for formidling av opplysninger fortsatt vil være forvaltningslovens § 13b første ledd nr. 1. JURK slutter seg til de vurderinger utvalget har gjort når det gjelder søkerens adgang til opplysningene om referansepersonen som ligger til grunn for et eventuelt avslag på søknaden om oppholdstillatelse.

Det vises til høringsbrevets side 2, der høringsinstansene særlig bes om å kommentere i hvilken utstrekning innhentede vandelsopplysninger skal kunne videreformidles til den som søker om arbeids- eller oppholdstillatelse eller visum, også utenfor de tilfellene hvor slik tillatelse blir nektet.

JURK ser at det er motstridende hensyn som gjør seg gjeldende.

Vi mener svaret i noen grad vil avhenge av hvor strenge utlendingsmyndighetene vil være med hensyn til innvilgelse av oppholdstillatelse, se våre kommentarer til utredningens punkt 8.5.4.5. Dersom det bare er de groveste tilfeller av mishandling som medfører nektelse av opphold, vil hensynet til søkeren i sterkere grad tale for at opplysninger videreformidles selv om de ikke fører til at opphold nektes. Omvendt, dersom utlendingsmyndighetene legger til grunn en streng praksis for regelen, vil ikke hensynet til søkeren i så stor grad tale for en videreformidling av opplysningene.

Samtidig vil integritetshensyn for referansepersonen og mulige tredjepersoner få sterkere betydning jo mer sensitive opplysningene er, det vil si jo grovere forhold det er snakk om.

Utvalget uttaler på side 239 i utredningen at "det argument som i første rekke taler for at søkeren bør gis tilgang til de opplysninger forvaltningen har innhentet, er hensynet til at søkeren selv skal ha muligheten til å vurdere hvilken risiko vedkommende utsetter seg for. I likhet med hva som er forutsatt i Sverige, legger utvalget til grunn at det likevel er begrenset grunnlag for å forvente at søkere som først har inngått ekteskap med en referanseperson i Norge, vil la seg avskrekke av informasjon om referansepersonens bakgrunn".

JURK har ikke grunnlag for å uttale seg om i hvilken grad dette stemmer. Vi ser at mange kvinner både flytter sammen med og gifter seg med voldelige menn, til tross for at de har kunnskap om dette. Vi er imidlertid skeptiske til å frata kvinnene dette valget. Kommer de til Norge og blir utsatt for mishandling til tross for at utlendingsmyndighetene vurderer denne risikoen som relativt lav, er skaden allerede skjedd. Er ikke de fysiske skadene av dette

uopprettelige så er kanskje de psykiske det. Videre vil flyttingen til Norge for mange utenlandske kvinner innebære at de oppgir hele sitt liv i hjemlandet. De har kanskje solgt eller oppgitt sin bolig og sagt opp sin jobb. I tillegg kommer de sosiale problemer knyttet til det å måtte reise hjem etter et mislykket ekteskap. Det vil derfor kunne være meget vanskelig for kvinnene å returnere når de først har kommet hit.

I likhet med de synspunkter vi hevdet vedrørende utredningens punkt 8.5.4.5, er det grunn til å hevde at de tilfeller søkeren har særkullsbarn, må komme i en særstilling også når det gjelder i hvilken grad opplysninger om referansepersonen skal videreformidles til søkeren.

For det første bør alltid utlendingsmyndighetene videreformidle opplysninger dersom det foreligger en risiko for at barna selv vil bli utsatt for mishandling eller utnyttelse, uansett hvor stor sannsynligheten er eller hvor grove forhold det er snakk om. JURK mener det er grunn til å hevde at selv om mange kvinner kan være villig til å ta en sjanse for sin egen del, vil mange være mer skeptiske dersom det er barna som utsettes for en risiko.

For det andre vil man også kunne stille spørsmål om utlendingsmyndighetene bør videreformidle opplysninger dersom det er kvinnen selv som risikerer å bli utsatt for mishandling eller utnyttelse, dersom hun har særkullsbarn. Barn lider dersom de ser mor bli mishandlet. Det er grunn til å anta at mange kvinner som ellers ville funnet seg i mishandling, i større grad er skeptiske til dette når de har ansvar for barn.

JURK er enige i at informasjonen bør videreformidles der det, på tross av risiko for mishandling, innvilges oppholdstillatelse fordi kvinnen vil komme i en vanskelig situasjon dersom oppholdstillatelse ikke innvilges.

Dersom kvinnen kommer til Norge på tross av at utlendingsmyndighetene har opplysninger om tidligere volds- eller mishandlingstilfeller, bør hun ved ankomsten få opplysninger om sine rettigheter og hvor hun eventuelt kan henvende seg for hjelp. Dette trenger ikke nødvendigvis å bære preg av noen forhåndsdømming, men kan være en rutinemessig prosedyre.

JURK ser imidlertid at det utvilsomt vil forekomme tilfeller der kvinner ikke lar seg avskrekke av informasjon om mannens bakgrunn. De kan håpe eller tro at han har forandret seg eller at det er annerledes med henne. Videre kan det tenkes at hun rett og slett ikke har mulighet til å forstå alvoret av mishandlingen før hun opplever den selv.

Vi understreker derfor at dersom opplysninger videreformidles, må ikke dette ha negativ betydning for kvinnens adgang til å få oppholdstillatelse på eget grunnlag dersom hun utsettes for mishandling, jf bestemmelsen i utlendingsloven § 8 jf utlendingsforskriften § 37 sjette ledd. Det vil si at dersom kvinnen velger å ta sjansen på å komme til Norge på tross av informasjon hun har fått om at ektefellen har utsatt tidligere samboer eller ektefelle for vold, så må ikke det tale mot henne at hun tok sjansen. Bestemmelsen i utlendingsforskriften § 37 sjette ledd må fortsatt gjelde i like stor grad som når kvinnen var uvitende om forholdene før innreise.

Etter ordlyden i bestemmelsen i utlendingsforskriften § 37 sjette ledd skal det ikke stilles strenge krav til dokumentasjon av mishandlingen. JURK er imidlertid kjent med at dette ikke alltid er tilfellet i praksis. JURK ser at det kan være nødvendig med en vurdering av sannsynligheten for den påståtte mishandlingen for å hindre misbruk av bestemmelsen. Vi

mener likevel at det er nødvendig med en gjennomgang av praksis for å avdekke om de kvinnene som har rett til opphold på selvstendig grunnlag får det.

Utredningens punkt 8.5.4.8: Om arrangerte ekteskap.

JURK ser viktigheten av at utlendingsmyndighetenes mulighet til å kunne følge opp ekteskapsproblematikken og kunne stille strengere krav til partene ved inngåelse av arrangerte ekteskap der kan være tvil om tvang.

Det er likevel grunn til å stille spørsmål om en lovendring er veien å gå for å løse problemene med tvangsekteskap. Når det gjelder problemet med tvangsekteskap, er det nok lite en lovendring vil kunne gjøre. De som vil tvinge barna sine til å gifte seg, vil nok få dette til uansett. Det som i stor grad må til er en holdningsendring blant innvandrere i Norge. Dette kan skje ved at de får en tettere oppfølging når de kommer til Norge. De fleste som kommer har ingen anelse om hvilke rettigheter de har og hvilke lover og regler som gjelder. Dette er svært viktig da det er vanskelig å motsette seg noe, når man ikke vet hva man har krav på. Mange utenlandske familier har lite kontakt med norske familier. Det kan derfor også arrangeres temakvelder der foreldre og barn får vite mer om det norske samfunnet og hvilke verdier og normer nordmenn har. Det er også viktig at utenlandske foreldre engasjeres mer i barnas skolegang. Slike tiltak vil være mye mer effektive når det gjelder å hindre tvangsekteskap enn en lovendring.

Det er videre grunn til å tro at problemet til en viss grad vil bli mindre av seg selv over tid. I utredningens punkt 8.5.4.8 drøftes problemstillingen i hvilken utstrekning tradisjonen med arrangerte ekteskap kan forventes å bli videreført også i forhold til annen- og tredjegenasjons innvandrere. Hensynet bak at mange vender tilbake til opprinnelseslandet for å gifte seg, er ofte begrunnet i at det er der det er størst "utvalg" av potensielle ektefeller. Dette fordi det er forholdsvis små minoritetsgrupper i Norge. Dette kan være riktig i forhold til dagens situasjon, men det vil ikke nødvendigvis være tilfellet for neste generasjon. Det nå flere innvandrere som vokser opp i Norge og utvalget av aktuelle partnere vil etter hvert bli større også her.

På side 240 i utredningen drøfter utvalget hvorvidt tiltak for å hindre tvangsekteskap kan virke som innvandringsbegrensende tiltak. En regel som i utgangspunktet gis for å hjelpe innvandrere som blir tvunget inn i ekteskap mot sin vilje, vil kunne brukes for å nekte "nye" innvandrere innpass til Norge. Mange innvandrere "henter" ektefeller fra hjemlandet. Det fremgår av utredningen at den største gruppen er pakistanere der 75% av ekteskapene skjer på tvers av landegrensene, noe som gir grunnlag til familieetablering. Det er naturlig at dette byr på en utfordring for det norske samfunnet.

En som kommer hit på grunnlag av familieetablering møter mange utfordringer på integritetssiden. De kan ha en høy utdanning fra hjemlandet, men blir satt til å ta de jobbene som folk flest ikke ønsker å ta. Mange opplever dette som en stor belastning. De må lære seg et nytt språk, gjøre seg kjent med en kultur de ikke vet noe om fra før og vet lite om sine rettigheter. Det kan i tillegg være vanskelig å gifte seg inn i en ny familie. For referansepersonen kan det føles tungt fordi de får ansvaret for en fullt voksen person som de må ta seg av og "forsørge".

Det er selvsagt viktig at det blir gjort noe for de som blir tvunget inn i ekteskap mot sitt ønske. Det er en realitet at tvangsekteskap skjer og alt bør gjøres for å hindre dette. Problemer kan imidlertid oppstå da ekteskap som ikke er tvangsekteskap også vil rammes av lovendringer som innskrenker muligheten til å inngå ekteskap over landegrensene. Dette vil særlig gjelde arrangerte ekteskap, som er ekteskap inngått etter initiativ fra foreldrene, men med barnas samtykke. En stor del av ekteskapene som skjer på tvers av landegrensene er slike arrangerte ekteskap. En bestemmelse som setter strengere krav til de som gifter seg med personer fra utlandet vil for disse virke uheldig, da de fleste giftemål skjer etter eget samtykke. Det er kun et mindretall som blir tvunget inn i ekteskap. En slik bestemmelse kan derfor lett bli brukt som et innvandringsbegrensende tiltak, fordi det gir mulighet til å nekte adgang til landet.

Det er uheldig om lovbestemmelser som i utgangspunktet skal hindre tvangsekteskap i realiteten blir en innvandringsbegrensning. Er en regel ment å fungere som et innvandringsbegrensende tiltak, må berettigelsen av dette utredes før regelen gis.

Videre vil en bestemmelse som stiller krav til for eksempel alder eller økonomi for å hente sin ektefelle til Norge kunne stride mot frihets- og likhetsidealene vi har i det norske samfunnet. Disse har utgangspunkt i at alle mennesker har rett til å bestemme over sitt eget liv. Alle mennesker har rett til frihet til å ta egne valg etter egne ønsker. Slike bestemmelser vil gripe sterkt inn i enkeltmenneskets rett til å kunne ta egne avgjørelser. Det kan føles krenkende for de som frivillig har inngått ekteskap, dersom de rammes av en regel som hindrer dem i å hente sin ektefelle til Norge.

Videre står det i utredningen på side 242 at det bør klargjøres i loven at ikke bare fysisk tvang skal omfattes av lovens bestemmelser, men også "annen rettsstridig atferd". Det kan være vanskelig å skille mellom hva som skal anses som arrangert ekteskap og tvangsekteskap. Det kan være veldig lite som skiller dem, selv om de i utgangspunktet er to helt forskjellige ting. Mange tvangsekteskap skjer ved at foreldre ikke utøver fysisk vold mot sine barn, men at de utsetter dem for press. Hovedproblemet ligger ofte i at det er vanskelig å skille hvor slikt press går over til å bli tvang. Mange ungdommer tør ikke å si imot sine foreldre i fare for å kunne bli utstøtt av "innvandrere" samfunnet. dermed gir de seg ganske enkelt hvis foreldrene presser på. Det som da er heldig ved en slik bestemmelse om "annen rettsstridig atferd" er at da kan også psykisk press falle inn under bestemmelsen.

JURK stiller seg positive til forslaget til en slik lovendring der viktige momenter i saken vil være hva presset består i, varigheten av presset og hvor sterk presset er.

Utredningens punkt 8.5.4.9: Tiltak mot tvangsekteskap mv.

Utvalget har foreslått at det i ny norsk lov bør inntas en klar bestemmelse om at tillatelse kan nektes dersom det må legges til grunn at ekteskapet er inngått mot en eller begge parters vilje. Det foreslås en del tiltak som kan hindre muligheten til å inngå tvangsekteskap.

Forslag om forhøyet alderskrav

Utvalget uttaler at det kan være aktuelt med et forhøyet alderskrav for familieinnvandring. I Danmark har man allerede en slik bestemmelse der partene må være over 24 år for å kunne søke om familieegjenforening på grunnlag av ekteskap. Tanken bak er at en person da har større mulighet til å motsette seg press. JURK ser at det kan være en god bestemmelse i forhold til at en stor del av innvandrerdømmen er svært avhengig av sine foreldre både mentalt og økonomisk. Med alderen blir man mer selvstendig, man har gjerne tatt en høyere utdanning, man kjenner sine rettigheter bedre og mange er ikke like økonomisk avhengige av sine foreldre. Det kan da være lettere å diskutere med foreldrene sine og få dem til å se ting fra ens egen synsvinkel. Samtidig kan barna få en større forståelse for hvordan foreldrene tenker. De fleste foreldre ønsker ikke sine barn noe vondt og de er i mange tilfeller overbevist om at det de gjør er til barnas eget beste. Når barna blir eldre, skjønner også foreldrene at barna ikke lenger er avhengige av dem og at de selv kan se hva som er best for dem.

Det er få tilfeller der barna blir tvunget med til hjemlandet og er nødt til å bo der til man er gammel nok til å komme tilbake. De verste tilfellene er uansett vanskelige å unngå.

Hovedargumentet mot er at det vil være en stor inngripen i den enkeltes liv at myndighetene skal bestemme når den enkelte er klar for å kunne gifte seg.

Et 24-års krav vil ramme mange tilfeller av frivillige ekteskap. Dette vil være uheldig. En mellomløsning vil være best, slik at færre personer rammes, samtidig som det vil skape større trygghet og bedre muligheter for de som kan bli utsatt for press. JURK er derfor positive til utvalgets forslag om et 21-års krav.

Forslag om krav til sikret underhold

Utvalget uttaler videre på side 248 at et krav om sikret underhold, dersom en av partene er under 23 år, kan supplere eller være et alternativ til en heving av alderskravet. Personer som kan sikre seg selv underhold er ofte i en sterkere posisjon i forhold til resten av familien og kan lettere si imot i tilfelle av tvang eller press. Fordelen med en slik regel er at en person som kan sikre seg selv underhold ofte allerede har blitt mer moden og vet at han eller hun ikke lenger er i et avhengighetsforhold til sine foreldre.

Det er også en del negative sider ved en slik regel. Mange ungdommer som ønsker å gifte seg i en tidligere alder vil da kunne bli presset til å avslutte utdanningen sin tidligere enn ønsket, alternativt velge en kortere utdanning, fordi de vet de må ut i arbeid for å få giftet seg. Mange av disse vil aldri få mulighet til å fullføre utdanningen sin. Dette kan også være uheldig for de som drar til utlandet for å gifte seg, men ikke kan bringe ektefellen til landet inntil de har en viss økonomi. En slik regel kan også lett unngås, blant annet ved at man for eksempel betaler skatt til staten slik at det ser ut som man er i arbeid, men hvor dette egentlig ikke er tilfelle.

JURK mener en regel i samsvar med dette forslaget vil ha færre negative enn positive virkninger. Det er særlig uheldig om personer med innvandringsbakgrunn lar være å ta utdanning fordi de er nødt til å ha en viss inntekt dersom de ønsker å gifte seg med en fra utlandet. Dette vil også hindre integreringen av de som allerede er her.

Forslag om at referansepersonen må intervjues før tillatelse kan gis

Uvalget har på side 249 satt fram et forslag om at oppholdstillatelse ikke kan innvilges før referansepersonen har vært til intervju hos utlendingsmyndighetene etter at ekteskapet er inngått. Det skal gjøres unntak dersom referansepersonen har vært til intervju før ekteskapet ble inngått.

JURK anser dette som et svært godt forslag. Det medfører ingen nevneverdig ulempe for involverte personer, men kan hindre at tvang finner sted.

Vennlig hilsen JURK

Elizabeth A. Cubas

Sarwat Ansar

Marte S. Eriksen

Gro Wildhagen