



Senter for kunnskap
og likestilling

09.02.2016



KUN
8286 Nordfold

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep 0030 Oslo

Endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II)

KUN senter for kunnskap og likestilling viser til høring om endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II). KUN stiller seg sterkt kritisk til de foreslåtte innstrammingerne. Vi anser de foreliggende forslagene for å være i strid med grunnleggende menneskerettigheter og at de går på tvers av Norges internasjonale forpliktelser. Vi vil også bemerke at det er et demokratisk problem at departementet i en så omfattende lovendringsprosess ikke har valgt å forholde seg til den normale høringsfristen på tre måneder. Videre vil vi påpeke at høringsnotatet mangler et kjønnsperspektiv. I følge utredningsinstruksen skal likestillingskonsekvensene av et lovforslag vurderes, og vi kan ikke se at dette punktet er overholdt i det foreliggende notatet. Vi finner dette kritikkverdigg, da mange av innstrammingsforslagene vil ha klare kjønnete virkninger, som burde vært omtalt.

Familiegjenforening

Stortinget har, siden 2003, innført stadig strengere vilkår for familieinnvandring. Først ble det innført et inntektskrav for referansepersoner som var under 23 år og for referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag. Videre foreslo man i 2006 å innføre en 21 års aldersgrense for ekteskapsinnvandring. Etter omfattende protester og massiv mobilisering fra sivilsamfunnet, ble forslaget til slutt forkastet. Med den nye utlendingsloven, som trådte i kraft i 2010, ble inntektskravet økt betydelig og gjort gjeldende for langt flere grupper. Samtidig innførte man et krav om 4 års arbeid eller skolegang ved familieetablering for noen grupper referansepersoner (separat lovforslag fra 2009). Den sittende regjeringen har i tidligere høringsrunder foreslått en rekke nye innstramminger, blant annet en ytterligere økning av inntektskravet til lønnstrinn 24, det vil si 305 200 kroner, og 24 års aldersgrense for ekteskapsinnvandring. I tillegg har regjeringen foreslått en økning i botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra 3 til 5 år, som vil sette ekteskapsinnvandrere i en særlig sårbar situasjon (det vises til KUNs høringssvar datert 04.05.2015). Samlet sett er reguleringen av familieinnvandring blitt betydelig strengere i løp av de siste ti årene, med den konsekvens at mange mennesker nektes muligheten til å leve sammen med sin nærmeste familie.

Et gjennomgående punkt i alle de tidligere innstrammingsrundene har i midlertidig vært at

flyktninger og deres familier skjermes mot innstramningene (så lenge det er snakk om familiegjenforening med eksisterende familie og man overholder 1-årsfristen for å levere søknad). På dette punktet har det vært bred enighet mellom jurister, både i og utenfor Justisdepartementet. Flyktninger er ansett for å ha visse rettslige krav på familiegjenforening som normalt står sterkere enn andre grupper. Dette følger av den normale tolkningspraksisen av Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8. I Lovproposisjonen om Ny utlendingslov fra 2008 står det:

En særskilt situasjon er de tilfeller hvor et familiemedlem har behov for beskyttelse mot forfølgelse eller kan risikere tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i hjemlandet, eller eventuelt (også) i et annet land som det ellers kunne ha vært aktuelt for familien å bli forent i. [...] I slike tilfeller kan det ikke forventes gjenforening av familien i land hvor den nevnte risiko er til stede, og det eneste praktiske [måten å oppfylle forpliktelser under EMK art. 8] kan derfor være familiegjenforening for de øvrige medlemmer av familien i det landet den utsatte personen allerede befinner seg i.

Det er gode grunner til at flyktninger fram til nå har vært unntatt fra de skjerpede vilkårene for familieinnvandring. Det bryter med Menneskerettighetskonvensjonen å hindre familiegjenforening i de tilfeller der familieliv ikke kan utøves et annet sted. Dette har departementet selv slått fast ved flere tidligere anledninger, der de også har gjennomført en grundigere gjennomgang av omfanget av Norges internasjonale forpliktelser på dette området enn de har gjort i høringsbrevet. Det framstår derfor som svært påfallende at departementet nå, stikk i strid med tidligere vurderinger, konkluderer med at «statene står [...] fritt [under EMK] til å fastsette regler om familieinnvandring, og til å skjerpe de regler som allerede er gitt».

Selv om departementet måtte mene at vi i dag står overfor en ny situasjon, betyr ikke dette at våre menneskerettslige forpliktelser ikke lenger foreligger, slik høringsnotatet skaper et inntrykk av. Det er dessuten ikke korrekt, slik departementet hevder, at det ikke finnes spesifikk rettspraksis i EMD når det gjelder rett til familiegjenforening for flyktninger. KUN viser for eksempel til dommen i Tuquabo-Tekle mot Nederland (2005).

Det bemerkes videre at departementets lovforslag ikke ville vært tillatt under EUs familiegjenforeningsdirektiv. De foreslåtte innstramningene går også lengre enn de mye omtalte danske innstramningene, ettersom konvensjonsflyktninger her er unntatt. De danske lovendringene har likevel blitt sterkt kritisert av blant annet UNHCR og Dansk Senter for Menneskerettigheter, som mener de bryter med danske internasjonale forpliktelser.

KUN bemerker at de foreliggende forslagene i praksis vil innebære en svært langvarig karantenetid for familiegjenforening. Dersom en flyktning umiddelbart etter positivt vedtak begynner på introduksjonsprogrammet, og så umiddelbart etter får jobb med en årslønn på

over 300.000, vil det likevel ta om lag 6-7 år før søknad om familiegjenforening innvilges. For de fleste personer med flyktningbakgrunn vil det imidlertid være svært urealistisk å få jobb som tilsvarer lønnstrinn 24 – som er det foreslåtte inntektskravet – like etter endt introduksjonsprogram. Per dags dato er i gjennomsnitt mindre enn halvparten av deltakerne i jobb eller studieplass like etter endt introduksjonsprogram. Videre viser tal fra SSB at gjennomsnittsinntekten for flykninger med 4 års botid i Norge var under 200.000 kroner. Det er dermed sannsynlig at de fleste flykninger vil være forhindret fra å få familiegjenforening i nærmere 10 år, og for store grupper vil det kanskje aldri være mulig å oppfylle de foreslåtte vilkårene. KUN mener det er dramatisk at departementet foreslår vilkår som i praksis vil forhindre familiegjenforening for flykninger i all overskuelig fremtid.

De foreslåtte tiltakene innebærer dermed at personer på flukt står ovenfor valget om å a) etterlate sin familie i en krigssone for all overskuelig framtid, b) ta med hele familien på en farefull flukt slik at alle familiemedlemmene selv kan søke asyl på individuell basis, eller c) bli værende/returnere til stedet der man risikere forfølgelse. Å tvinge barn og familier ut på en farefull ferd mot Europa er stikk i strid med den intensjonen regjeringen i andre sammenhenger mener å ha med regelverket. Andre steder i høringsnotatet uttales det at regelverket må motvirke at barn sendes ut på en farefull reise mot Europa. I lys av forslagene om innstramningene i muligheten til familieinnvandring, framstår denne argumentasjonen som lite troverdig. De foreliggende forslagene har som konsekvens at etterlatte familiemedlemmer vil miste sin eneste lovlige måte å komme seg til sikkerhet, og vil ikke ha annet valg enn å legge ut på reisen og søke asyl selv.

Vi er sterkt kritiske til det manglende kvinneperspektivet i omtalen av innstramming av regelverket for familiegjenforening. Det er grunn til å tro at en stor del av kvinners reelle fluktbehov i dag dekkes opp gjennom familiegjenforeningsordningen. Tall fra UDI viser at i 2015 utgjorde kvinnelige asylsøkere kun 23 % av det totale antall søkere. Mange kvinner vil avstå fra å begi seg ut på farefulle fluktruter, og velger heller å bli værende i en krevende situasjon i hjemlandet eller nærområdene i påvente av familiegjenforening med et medlem av familien som har reist i forveien. Kvinner og barn på flukt er særlig utsatte på farlige reiseruter, og for å utsettes for overgrep, vold, utnyttelse og seksuell trakassering.

Hvis forslaget om 4 års arbeid eller studier trer i kraft er det mye som tyder på at det reelle fluktbehovet for kvinner og barn vil bli mer synlig i flyktningstrømmene, da færre vil anse det som en mulighet å bli værende og vente på familiegjenforening. UNICEF melder i februar 2016 at kvinner og barn for første gang utgjør majoriteten av ankomstene i Hellas. Dette som følge av de europeiske statenes innstramninger i reglene om familiegjenforening. En innskrenkning av ordningen også i Norge vil følgelig ende i at stadig flere kvinner og barn tvinges ut på farlige fluktruter. KUN finner dette svært bekymringsverdig. De foreslåtte

innstramningene vil ha omfattende virkninger for kvinner og barn. Likevel er virkningene ikke omtalt i høringsnotatet.

Økt botidskrav for permanent oppholdstillatelse

Høringsnotatet omtaler også forslaget om økt botidskrav, som tidligere har vært sendt ut på høring. Det er godt dokumentert at strengere krav for å oppnå permanent opphold vil svekke minoritetskvinnens rettssikkerhet. KUN har derfor, i den tidligere høringsrunden, uttalt seg kritisk til de foreslåtte endringen fra tre til fem års midlertidig opphold før permanent opphold kan innvilges. Det vises her til høringsbrev datert 04.05.2015. Videre viser vi til prosjektet «I skjeringsfeltet mellom vald i nære relasjoner og utlendingslova», gjennomført i 2015 og 2016, med støtte fra Justis- og beredskapsdepartementets tilskuddsordning for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner. I forbindelse med dette prosjektet videreformidlet KUN, på forespørsel fra departementet, en rekke råd og innspill knyttet til såkalte «avbøtende tiltak» (brev datert 14.08.2015).

I tillegg til våre tidligere merknader til dette forslaget, vil vi også bemerke at Norge mottok klar tilbakemelding etter høringen i CERD-komiteen i sommer, om at denne typen innstrammingsforslag burde revurderes. Slike innstramninger vil i praksis medføre at familiegjenforente minoritetskvinner blir værende i voldelige forhold over lengre tid.

Konvensjonsstatus og annet vern mot retur

I utlendingsloven av 2008 innførte Norge et utvidet flyktningbegrep der Konvensjonsstatus (§ 28 første ledd bokstav a) ble sidestilt med vern mot retur på grunn av andre menneskerettslige forpliktelser (for eksempel Torturkonvensjonen og EMK (28 første ledd bokstav b)). De to gruppene fikk sidestilt sin rettslige status i den nye loven, etter forslag fra Utlendingslovutvalget. Høringsinstansene var svært positive til denne endringen. Departementet konkluderte den gang med at det var «ønskelig å synliggjøre hvem som får oppholdstillatelse på grunn av våre internasjonale forpliktelser». Departementet så ingen «tungtveiende grunner til å ha ulike statuskategorier». Det er svært beklagelig at departementet nå går tilbake på disse vurderingene, med den hensikt å kunne ta rettigheter fra de personene som i dag får opphold etter 28 første ledd bokstav b. Dette er personer som Norge har plikt til å gi beskyttelse på lik linje som personer med Konvensjonsstatus.

Vurderinger av faktum saksbehandlingen

KUN merker seg følgende formulering i høringsbrevet: «Påfallende endringer i den totale søkermassen kan bidra i helhetsvurderingen av om det i den enkelte sak foreligger et reelt beskyttelsesbehov» (side 40). KUN stiller seg svært undrende til denne formuleringen og vil bemerke at det individuelle beskyttelsesbehovet ikke blir mindre av at andre individer har det samme behovet. Det er verken rimelig eller forsvarlig å sende personer tilbake til forfølgelse med den begrunnelse at det er mange som er i samme situasjon. Dette strider ikke bare mot Norges internasjonale forpliktelser, men mot enhver rimelig forståelse av

grunnleggende menneskerettigheter. Forslaget vil dermed være et brudd med grunnleggende verdier i vårt demokratiske samfunn.

Rimelighetsvilkåret for henvisning til internflukt

I høringsnotatet forslås det å oppheve rimelighetsvilkåret for henvisning til internflukt jf. §28. Senest for et år siden ble det enighet om å myke opp internfluktvurderingene for barnefamilier fra Afghanistan. I følge NOAS hadde Norge da en atskilling strengere praksis på dette punktet enn andre europeiske land. KUN mener rimelighetskravet bør mykes opp ytterligere, slik at vi sikrer personer med beskyttelsesbehov en varig løsning heller enn å henvise dem til en tilværelse på flukt.

Enslige mindreårige asylsøkere

Vi anser det som uakseptabelt at enslige mindreårige skal gjennomleve sine barne- og ungdomsår med den overhengende trusselen om at de kan returneres idet de når myndighetsalder. Enslige mindreårige er en svært utsatt og sårbar gruppe som står i en særstilling i samfunnet. For at de skal kunne vokse opp og ha en naturlig utvikling er de avhengig av forutsigbarhet og trygge rammer. De skal lære å knytte relasjoner, og de skal lære seg å fungere i et samfunn.

Vi finner det også beklagelig at det i høringsnotatet argumenteres med bakgrunn i ankerbarn-teorien, som har vist seg å være direkte feil. Utbredelsen av holdninger som dette er med på å vanskeliggjøre integreringen av innvandrere. Når det i dag er så klart at denne teorien er feil, bør den ikke fremstilles som fakta i et dokument utsendt av departementet.

Hensynet til integrering

I høringsnotatet sies det også at forslaget om inntektskrav og 4 års arbeid eller utdanning for familiegjenforening skal fremme integrering. Vi stiller oss sterkt tvilende til at innstrammningene vil virke integreringsfremmende. Vi kan ikke se at å frarøve mennesker i en sårbar situasjon muligheten til familieliv skal være motiverende. Innstrammingsforslagene ser her ut til å oppstille ytterligere hindringer for flyktningen, heller enn å fremme integrering.

En generell tendens i innstrammingsforslaget er at flere sentrale rettigheter av stor velferdsmessig betydning gjøres avhengig av innvandrernes integrering. Vi reagerer på at det settes økte krav til innvandrernes integrering, uten at det samtidig presenteres tiltak for å hjelpe innvandrerne med denne prosessen. Innstrammningene synes å stamme fra en ide om at manglende integrering skyldes manglende innsats fra innvandreren. Denne ideen er stikk i strid med våre erfaringer med praktisk integreringsarbeid – nemlig at viljen til å integrere seg er stor, men at mange møter hindringer på veien.

Det utvises generelt liten forståelse av kompleksiteten ved integreringsarbeid når det utelukkende vektlegges å bygge opp innvandrernes motivasjon gjennom å nekte innfrielse av rettigheter til de har oppnådd et tilfredsstillende nivå av integrering.

Flyktninger vil i varierende grad kunne ha tatt fysisk eller psykisk skade av forholdene i hjemlandet, i flyktningeleirer og under selve flukten. Kvinnelige flyktninger vil være særlig utsatte for overgrep og seksuell vold, og de kan også være preget av å ha levd med en redsel for å utsettes for slike overtredelser. En del av de kvinnelige flyktingene vil komme fra land hvor de har hatt et lavere utdanningsnivå og mindre arbeidserfaring enn mannlige flyktninger fra samme land. Utdanningsnivå og arbeidserfaring fra hjemlandet er faktorer av stor betydning for mulighetene for rask integrering i et nytt land.

Også etter ankomst til Norge vil kvinnelige og mannlige flyktninger ha ulike opplevelser. Forholdene ved norske asylmottak holder ikke gjennomgående et tilfredsstillende nivå for å ivareta kvinner og barns behov. Ved enkelte asylmottak er det ikke engang tilfredsstillende sikkerhetsnivå for disse gruppene. Kvinnelige flyktninger vil dessuten ofte ha større omsorgsoppgaver for familiemedlemmer, som naturlig nok legger beslag på kapasitet som ellers kunne vært brukt til å bli integrert.

Der det settes bestemte krav til inntekt, er det også verdt å nevne at kvinnelige flyktninger skal forholde seg til det samme kjønnsdelte arbeidsmarkedet som resten av befolkningen – hvor både lønnsutsiktene og muligheten for hele stillinger er dårligere i kvinnedominerte yrker enn i mannsdominerte yrker. Krav som knytter seg til oppnådd grad av integrering, vil dermed ramme kvinner særlig hardt.

Av disse grunner etterlyser KUN integreringsfremmende forslag. Videre etterlyser vi en utforming av regelverket som tar høyde for at ikke alle flyktninger vil ha de samme forutsetningene for integrering. Det er noe grunnleggende urettferdig i at familiegjenforening og permanent oppholdstillatelse kun gjøres tilgjengelig for de mest ressurssterke flyktingene. Kvinnelige flyktninger utgjør en av de gruppene som kan ha særlig vanskelig for å møte integreringskravene.

På denne bakgrunnen konkluderer KUN med at innstrammingsforslagene må forkastes i sin helhet.

Med hilsen



Mari Wattum

Daglig leder

KUN



Helga Eggebø

Seniorrådgiver

KUN