

Deres ref.: 15/8555

Oslo, 8.2.2016

**MiRA-Senterets høringsuttalelse til innstramminger i utlendingslovgivningen
(innstramminger II)**

MiRA-Senteret takker Justis- og beredskapsdepartementet for muligheten til å komme med høringsuttalelse vedrørende forslaget om innstramminger i utlendingslovgivningen (innstramminger II).

MiRA Ressurssenter for minoritetskvinner er en landsdekkende nettverksorganisasjon som har over 25 års erfaring med spørsmål knyttet til likestilling og juridiske rettigheter for kvinner og unge jenter med minoritetsbakgrunn i Norge. Senteret er partipolitisk nøytralt og har ingen tilknytning til bestemte religiøse eller etniske grupper.

MiRA-Senteret ønsker å understreke at dette er en omfattende og komplisert høring, som krever god fagkompetanse, mye ressurser og god tid til å gjennomgå alle detaljene i forslaget. Som en frivillig organisasjon med knappe ressurser og kun 2,5 faste stillinger, har MiRA-Senteret begrenset med kapasitet til å avgi utdypende høringsuttalelser på alle punkter. Mange frivillige organisasjoner som jobber på bakkeplan med viktige problemstillinger relatert til likestilling og rettssikkerhet, sliter ofte med å skaffe tilstrekkelige økonomiske midler til å overleve. Omfattende høringsforslag med korte høringsfrister som ikke følger økonomisk støtte er dermed et demokratisk problem, hvor kun et begrenset utvalg grupper har ressurser og tid til å avgi slike høringsuttalelser. Det samme gjelder høringsfrister som faller på et ellers svært hektisk tidspunkt, hvor frivillig organisasjoner samtidig må overholde en rekke andre hørings-, søknads- og rapporteringsfrister.

Til tross for at alle forslagene til innstramminger i utlendingslovgivningen vil ha innvirkning på innvandrere- og flyktningkvinner og barns liv, har vi likevel kun valgt å avgi

høringsuttalelse på deler av forslaget. Vi støtter oss også til høringsuttalelsen levert av Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS).

Om forslaget

Departementet har foreslått en rekke innstrammingsforslag i utlendingslovgivningen. Blant annet er det foreslått å endre reglene for familiegjenforening og reglene for beskyttelse. Det foreslås også innstramminger i reglene for permanent oppholdstillatelse, for enslige mindreårige asylsøkere og saksbehandlingsreglene. Bakgrunnen for forslagene er i følge Justis- og beredskapsdepartementet å stramme inn og gjøre det mindre attraktivt å søke asyl i Norge.

MiRA-Senterets generelle standpunkt

MiRA-Senteret avviser samtlige av de foreslåtte innstrammingsiltakene i utlendingslovgivningen i sin helhet, da vi mener forslagene er basert på hastverksarbeid og kortsiktig løsninger med overveiende vekt på å regulere innvandring fremfor å følge menneskerettslige prinsipper. Vi krever en utlendingslov som er forankret til internasjonale forpliktelser, herunder FNs flyktningkonvensjon, samt kvinne- og barnekonvensjonen. Sårbarhetsfaktorer tilknyttet kvinner og barn på flukt, må tillegges en betraktelig større vekt i norsk lov og alminnelig rettspraksis.

MiRA-Senteret mener at forslagene svekker menneskers rettssikkerhet på en rekke punkter, og bryter med det europeiske samarbeidet i henhold til Schengen- og Dublin-avtalen. Et samarbeid som er helt nødvendig å styrke i disse spørsmålene. MiRA-Senteret er prinsipielt imot premisset for forslagene om å stramme inn Norges asylpolitikk og stenge grensene for mennesker i nød.

I det følgende vil MiRA-Senteret kommentere på et utvalg av de forslagene som vil få særskilt betydning for kvinner, unge og barn. Dette vil gjelde seg innstrammingsforslagene knyttet til reglene om familiegjenforening, permanent og midlertidig oppholdstillatelse og endringer i saksbehandlingsreglene.

Innstramminger i familiegjenforening – brudd på folkerettslige prinsipper

MiRA-Senteret har i alle år satt diskriminering av minoriteter i det norske samfunn på dagsorden, spesielt mot kvinner og unge jenter med minoritetsbakgrunn. Ved å formidle våre erfaringer og historier, har vi forsøkt å skape en erkjennelse i samfunnet av at kvinner i Norge blir behandlet ulikt på grunn av religion eller kjønn. Patriarkalske strukturer der makten hovedsakelig skal holdes av menn, gjennomsyrrer de fleste samfunn, også i Norge og bidrar til at kvinner behandles ulikt fra menn. Å bekjempe og bryte ned disse forestillingene og fordommene er et pågående arbeid som er like viktig i dag som for 25 år siden. Likevel blir dette arbeidet desto vanskeligere da også politiske utsagn, tiltak og regelendringer i lovverket, bidrar til at enkelte grupper holdes utenfor og blir behandlet ulikt fra resten av befolkningen. MiRA-Senteret mener at de siste innstrammingsforslagene i utlendingsloven bidrar til å

svekke kvinners rettssikkerhet, likestilling og diskrimineringsvern, og skaper et forsterket skille mellom kvinner og menn, og mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen.

Under punkt 7.1 foreslår departementet å innføre økt underholds krav og krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge før familiegjenforening kan finne sted med en referanseperson som er flyktning. Underholds kravet er per i dag 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ (per i dag 252 472 kroner i året), men departementet har tidligere foreslått å øke kravet til lønnstrinn 24 (per i dag 305 200 kroner i året). MiRA-Senteret opplever departementets forslag om innstramminger knyttet til familiegjenforening, som svært inngripende og inhumane. Forslagene innebærer at mennesker med reelt beskyttelsesbehov, hindres i å opprettholde eller eventuelt etablere et godt familieliv og at barn vokser opp uten kontakt med en eller begge foreldre. Dette strider med de folkerettslige forpliktelsene, herunder retten til familieliv. Forslagene bidrar også til å stigmatisere enkeltmennesker og grupper basert på kjønn, geografisk opprinnelse og sosioøkonomisk tilhørighet. Det ser ut til at Norge med regjeringens innstrammingsforslag, blir Europas strengeste hva gjelder familiegjenforening.

MiRA-Senteret ser på forslagene med stort alvor da vi også vet at innstramminger i retten til familiegjenforening vil ramme kvinner og barn uforholdsmessig hardt. Dersom referansepersonen er kvinne, vil hun oppleve større utfordringer med å innfri kravene for familiegjenforening. Både med hensyn til underholds kravet men også kravet om fire års arbeid og utdanning. MiRA-Senteret møter svært mange innvandrere og flyktningkvinner som har et sterkt ønske om å jobbe og bidra, men som opplever at de strukturelle hindrene er for store. Arbeidsmarkedet i Norge er både svært kjønnsdelt, men også preget av diskriminerende praksiser som særlig rammer innvandrerkvinner. For mange kvinner vil det dermed bli umulig å oppnå gjenforening med sin familie dersom innstrammingsforslagene går gjennom. Med kravet om fire års arbeid eller utdanning i Norge for familiegjenforening, bør departementet i større grad redegjøre for tiltak som vil sikre at både nyankomne kvinner og menn oppnår gode jobb- og utdanningsmuligheter med reelle lønnsytelser, samt hvordan kravene skal tilpasses enslige mødre med små barn og gravide kvinner.

MiRA-Senteret er også bekymret for at innstrammingsforslagene bidrar til å sette mor og barn i en situasjon hvor de står ovenfor et svært vanskelig valg. Dersom mor og barn ikke kan komme etter gjennom familiegjenforening på grunn av tiden det vil ta for å bli gjenforent, vil de måtte stå ovenfor et valg mellom å bli igjen i krig og konflikt eller å reise med far på en farlig reise. Dette er en bekymring som også utlendingsforvaltningen ved Utlendingsdirektoratet (UDI) har uttrykt. FNs flyktningorgan UNHCR har også uttrykt sterk bekymring vedrørende regjeringens innstrammingsforslag knyttet til familiegjenforening, og vist til at Norge kan risikere å bli dømt i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) dersom innstramminger blir innført. UNHCR frykter at innstrammingsforslagene vil føre til økt menneskesmugling, og dårligere integrering. Mennesker blir satt i en særdeles usikker situasjon preget av lang saksbehandlingstid og misvisende informasjon hva gjelder muligheter for familiegjenforening. Departementet hevder i høringsnotatet at en generell innstramming i familiegjenforeningsreglene som inkluderer flyktninger, vil gi økt motivasjon til integrering.

Med de øvrige innstrammingsforslagene vil situasjonen for mange mennesker fremfor alt oppleves som ekstremt belastende, ensom og utrygg, og bidra til å vanskeliggjøre prosessen med å lære seg norsk og dermed kunne kvalifisere seg som arbeidssøker i det norske samfunn.

MiRA-Senteret støtter dermed både UDI og UNHCR i sine overnevnte bekymringer, da vi mener at forslagene nærmest umuliggjør familiegjening, setter kvinner og barn i en svært stor fare og strider mot folkerettslig forankrede rettssikkerhetsgarantier. MiRA-Senteret anbefaler dermed at regjeringen trekker forslagene til endringer i reglene knyttet til familiegjening.

Urettmessige krav for permanent oppholdstillatelse

Under punkt 8 foreslås det videre en rekke krav for å få permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62. Blant annet krav om å bestå test i norsk og samfunnsfag med resultatet A1 eller bedre i norsk muntlig, krav om selvforsørgelse i tre år og en ny regel om at søknader om oppholdstillatelse kan avslås dersom det foreligger innvandringsregulerende hensyn. Departementet viser til at forslagene må sees i sammenheng med tidligere forslag til endringer i utlendingsloven om å heve botidskravet fra tre til fem år, og at en ny vurdering av beskyttelsesbehov må vurderes før permanent oppholdstillatelse innvilges.

MiRA-Senteret stiller seg sterkt kritiske til de overnevnte forslagene, da det i høringsnotatet verken utredes hvorvidt forslagene i særlig grad vil ramme kvinner eller hvordan regjeringen skal sikre at nyankomne flyktninger får tilstrekkelig informasjon til å hevde egne rettigheter. Det redegjøres heller ikke for hva som ligger i begrepet ”selvforsørgelse”, og hva dette kravet innebærer. I Norge er det vanlig at begge parter bidrar til familiens økonomi, og økonomisk uavhengighet er blant bærebjelkene i norsk likestillingspolitikk. Det er derfor betenkelig at det nå legges opp til en politikk hvor kun den ene personen i parforholdet skal stå til ansvar for familiens økonomi, mens den andre parten settes i et avhengighetsforhold til sin ektefelle i en lenger periode. Dette strider mot flere viktige likestillingsprinsipper i Norge, deriblant likeverd og like muligheter til en selvstendig økonomi.

MiRA-Senteret har tidligere levert høringsuttalelse knyttet til forslaget om å heve botidskravet fra tre til fem år, da vi mener at forslaget er kvinneundertrykkende og ikke tar hensyn til innvandrere- og flyktningkvinner rettigheter. Vi vet at det er flest kvinner som rammes av den allerede eksisterende treårsregelen i utlendingsloven for å kunne oppnå oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Personer som kommer til Norge via familiegjening eller -etablering, er per i dag avhengig av at ekteskapet holder i tre år for å få permanent oppholdstillatelse og tilhørende rettigheter på selvstendig grunnlag. Dette skaper en ubalanse i maktforholdet mellom ektefellene, hvor den med permanent opphold og/eller norsk statsborgerskap har sin nyankomne ektefelle i sin makt. Innvandrerkvinner som opplever fysisk eller psykisk vold i ekteskapet, blir i praksis tvunget til å bli i et voldelig ekteskap – i redsel for å bli utvist fra Norge om hun skulle ønske å bryte ut før tre år har gått. I praksis er denne treårsregelen en fireårsregel, idet man må dokumentere at ekteskapet fortsatt består når man søker permanent opphold. Det betyr at en eventuell femårsregel, i praksis vil bli en seksårsregel. Innvandrerkvinner settes dermed i en usikker avhengighetsposisjon og en

grunnleggende maktubalanse i forhold til ektemannen i over fem år, før hun kan søke om opphold på selvstendig grunnlag. Nyere forskning på feltet viser også at avhengig oppholdsstatus isolert sett, har en langvarig negativ effekt på innvandreres muligheter til å skaffe egen inntekt og forsørge seg selv (Elrick og Lightman 2014). Dette bidrar til en ytterligere vanskeliggjøring for innvandrerkvinner å komme seg inn på arbeidsmarkedet, etablere en selvstendig økonomi og forsørge seg selv, og vil i så måte virke svært negativt både med hensyn til integrerings- og likestillingsprinsipper i Norge.

Når det gjelder krav om test i norsk og samfunnsfag for å oppnå innvilgelse av permanent oppholdstillatelse, anbefaler MiRA-Senteret at kravene settes til et akseptabelt og gjennomførbart nivå. Regjeringen må samtidig sørge for å sikre at undervisningen og den individuelle tilretteleggingen er av god kvalitet. Vi vil også tillegge viktigheten av at informasjon om juridiske rettigheter spesielt knyttet til mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 innlemmes som en del av den obligatoriske samfunnsfagopplæringen, og at introduksjonsordningen til å omfatte alle nyankomne og deres familier. I det videre arbeidet med å sikre at kvinner som nettopp har ankommet landet skal kunne forstå den viktige informasjonen som gis, anbefaler MiRA-Senteret at informasjonen utgis både via en skriftlig og muntlig fremstilling. Den skriftlige fremstillingen, som for eksempel en brosjyre om reglement knyttet til utlendingsloven, bør da fremstilles på kvinnenes morsmål og på et lettfattelig språk. MiRA-Senteret krever at rettighetsinformasjonen, både den muntlige og skriftlige fremstillingen, forklarer hvordan og hvor man kan få hjelp til å hevde egne rettigheter.

Midlertidig oppholdstillatelse – uten medfølgende rettigheter?

Når det gjelder midlertidig oppholdstillatelse foreslås det å innføre en hjemmel til å gi midlertidig tillatelser inntil to år, ved punkt 6.3.5 under *Innføring av midlertidig beskyttelse*. Departementet argumenterer for at hjemmelen skal kunne brukes i situasjoner hvor utlendingsmyndighetene står ovenfor et stort press på grunn av større ankomster, som skaper problemer for saksbehandlingen. Slike midlertidige oppholdstillatelser gir ikke grunnlag for familiegjenforening eller permanent oppholdstillatelse, og kan heller ikke inngå som grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

MiRA-Senteret stiller seg bak NOAS sine bemerkninger i den forbindelse, og etterspør en bedre avklaring hva gjelder hvilke rettigheter som utløses ved at en person får midlertidig oppholdstillatelse. Vil personen få tildelt en kommune eller må personen bo på mottak over en toårsperiode? Vil personen få tilgang til norskundervisning gjennom introduksjonsprogram, og hva hvis personen er en kvinne som blir gravid i løpet av toårsperioden? Hvilke rettigheter vil kvinnen og hennes barn kunne kreve? Dersom målet med innstrammingsforslagene er å sikre rask integrering, anbefaler vi at midlertidig oppholdstillatelse medfølger de samme rettighetene som en ordinær tillatelse. God integrering lar seg vanskeligere gjennomføre med midlertidige tillatelser.

Enslige mindreårige asylsøkere

Departementet foreslår videre å innføre en ny type midlertidig oppholdstillatelse til barn som har rett til beskyttelse i Norge. Dette innebærer at alle enslige mindreårige, med mindre de også har fått beskyttelse som voksne, gis en tidsbegrenset tillatelse, enten beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. Tillatelsen skal ikke gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familiegjening. Ved fylte 18 år skal det foretas en fornyet og ordinær vurdering av beskyttelsesbehovet.

MiRA-Senteret er kritiske til forslaget om midlertidige tillatelser for enslige mindreårige asylsøkere da det vil bidra til sette allerede sårbare ungdommer/barn, i en situasjon preget av ytterligere usikkerhet. Forskning viser at barn og unge under 18 år har behov for stabilitet og trygghet. Vi vet også at tidsbegrensede tillatelser kan føre til psykiske helseproblemer, og høyne risikoen for at flere ungdommer forsvinner på bakgrunn av vissheten om muligens å måtte forlate landet. MiRA-Senteret vil i den forbindelse vise til barnekonvensjonen, særskilt artikkel 3 punkt 1 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Det kan åpenbart stilles spørsmålsteget ved om større grad av midlertidighet og utforutsigbarhet er til barns beste i henhold til barnekonvensjonen artikkel 3. MiRA-Senteret mener samtidig at det er alvorlig at departementet har fjernet hele tredje ledd i utlendingslovens bestemmelse om beskyttelse § 28: "Ved vurdering etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn", uten at dette er kommentert ytterligere.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har også uttrykt bekymring for at en av konsekvensene ved midlertidige tillatelser er at flere mindreåriges liv settes på vent. Den uavklarte oppholdstiden vil være en belastning for unge mennesker og påvirke deres psykiske helse svært negativt.

Regjeringen begrunner forslaget med teorien om ankerbarn, hvor familier sender et barn i forveien for at de selv skal på opphold gjennom familiegjening. Statistikk fra Utlendingsdirektoratet viser for øvrig at denne teorien er feilslått da det i de aller fleste tilfellene ikke fører til gjenforening med sin familie. Av de 499 enslige mindreårige asylsøkerne som fikk beskyttelse i Norge i 2013, er det bare 28 som er gjenforent med familien sin i Norge i etterkant. Det tilsvarer en av 18, mens 17 av 18 ikke treffer igjen sin familie. Regjeringen argumenter videre for at barn og unge legger ut på flukt på grunn av økonomiske hensyn. Dette argumentet er også vanskelig å bevise da hovedårsaken til at enslige mindreårige legger ut på flukt, er på grunn av deres behov for beskyttelse (Bufdir 2015). På bakgrunn av dette anbefaler MiRA-Senteret sterkt å avskaffe en eventuell utvidet bruk av midlertidig tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere.

Et svekket rettsvern med redusert klagefrist

Ved punkt 10.2 redusert klagefrist, foreslår departementet å innføre en ny bestemmelse i utlendingsloven (§ 94 a) som gjør unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om klagefrist på tre uker, jf. forvaltningsloven § 29. Unntaket gjelder for asylsøkere som åpenbart ikke har beskyttelsesbehov. Det innebærer at det i saker hvor UDI anser det som åpenbart at asylsøkeren ikke har beskyttelsesbehov, skal det gis en klagefrist på én uke, jf. forslaget til ny § 94 a. MiRA-Senteret mener i den forbindelse at departementets redegjørelse for hva som ligger i begrepet "åpenbar grunnløs" er mangelfull, og vil bidra til å åpne opp for stor grad av

skjønnsmessige vurderinger hos den enkelte saksbehandler i utlendingsforvaltningen. Departementet redegjør heller ikke for hvordan myndighetene skal sikre at informasjon om redusert klagefrist skal nå ut til den enkelte. Uten en slik utdypende redegjørelse til grunn, svekkes asylsøkeres klage- og – ankemuligheter.

Departementet foreslår samtidig under punkt 10.3.4, å fjerne retten til fritt rettsråd i avvisningssaker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og c. Med begrunnelsen om at det vil føre til en mer effektiv saksbehandling. Det fremmes også forslag om å oppheve retten til fri rettshjelp for enslige mindreårige asylsøkere i første instans av asylbehandlingen. MiRA-Senteret vil i den forbindelse påpeke at hensynet til personers rettsikkerhet og å fatte korrekte avgjørelser innenfor menneskerettighetskonvensjonen, må veie tyngre enn hensynet til en rask og effektiv saksbehandling. Norge har gjennom Dublin-avtalen forpliktet seg til å behandle asylsøkere humant og sikre deres juridiske rettigheter til blant annet å klage over avslag på søknaden. Det betyr at informasjon om klageadgang og klagefrist bør gis på et språk som søkeren behersker, gjennom skriftlig og muntlig fremstilling av en autorisert tolk.

De overnevnte forslagene om redusert klagefrist og å fjerne retten til fritt rettsråd i avvisningssaker, er forslag som MiRA-Senteret vil anbefale sterkt å trekke tilbake da vi mener det vil svekke asylsøkeres rettsvern og mulighet til en rettferdig rettergang jf. artikkel 6 punkt 1 *Retten til en rettferdig rettergang* i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Det er bekymringsfullt at departementet åpner for ytterligere innskrenkninger av retten til gratis rettshjelp, da dette er en viktig forutsetning for en rettssikker behandling av asylsøkere.

En oppsummering av MiRA-Senteret anbefalinger

- MiRA-Senteret anbefaler at departementet trekker innstrammingsforslagene da de ikke i tilstrekkelig grad er basert på menneskerettslige hensyn, men en overveiende vekt på kun å regulere innvandring. Samtidig bør konsekvensene av innstrammingsforslagene bedre utredes i henhold til FNs kvinne- og barnekonvensjonen. Sårbarhetsfaktorer blant kvinner og barn på flukt bør tillegges større vekt i norsk lov og alminnelig rettspraksis.
- Forslagene om innstramminger i reglene for familiegjening bør ikke innføres da de strider mot folkeretten, herunder retten til familieliv, og skaper unødvendig stor belastning for mennesker som har flyktet fra forfølgelse.
- MiRA-Senteret anbefaler at forslaget om økt botidskrav i utlendingsloven fra tre til fem år tilbaketrekkes, sammen med øvrige innstrammingsforlag som svekker kvinner og barns rettsikkerhet og likestilling i det norske samfunn.
- Med kravet om fire års arbeid eller utdanning i Norge for familiegjening, bør departementet i større grad redegjøre for tiltak som vil sikre at både nyankomne kvinner og menn oppnår gode jobb- og utdanningsmuligheter med reelle lønnsytelser, samt at kravene tilpasses enslige mødre med små barn og gravide kvinner.

- MiRA-Senteret anbefaler at eventuelle krav om test i norsk og samfunnsfag for å oppnå innvilgelse av permanent oppholdstillatelse, settes til et akseptabelt og gjennomførbart nivå. Regjeringen må samtidig sørge for å sikre at undervisningen og den individuelle tilretteleggingen er av god kvalitet.
- MiRA-Senteret anbefaler at informasjon om juridiske rettigheter spesielt knyttet til mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven § 53 innlemmes som en del av den obligatoriske samfunnsfagopplæringen, og at introduksjonsordningen utvides til å omfatte alle nyankomne og deres familie.
- MiRA-Senteret anbefaler at reglene for midlertidig oppholdstillatelse medfølger de samme rettighetene som en ordinær tillatelse.
- MiRA-Senteret anbefaler sterkt å utvide bruken av midlertidig tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere.
- Tredje ledd i utlendingslovens bestemmelse om beskyttelse § 28: "Ved vurdering etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn" må stå som i dag når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere.
- Forvaltningslovens bestemmelser om klagefrist på tre uker, jf. forvaltningsloven § 29 bør opprettholdes, sammen med retten til fritt rettsråd i avvisningssaker.

MiRA-Senteret takker for muligheten til å komme med høringsuttalelse vedrørende innstrammingsforslag i utlendingslovgivningen, og vi håper at våre anbefalinger blir tatt i betraktning.

Med vennlig hilsen

MiRA-Senteret


Fakhr Salimi

Leder



Gro Elisabeth Høye Kvigne

Adm. ansvarlig