

Deres ref.: 17/762-ELFI

Oslo, 28. 03. 2017

MiRA-Senterets høringsuttalelse vedrørende endringer i utlendingsforskriften – tilknytningskrav for familieinnvandring

MiRA-Senteret takker Justis- og beredskapsdepartementet for muligheten til å komme med høringsuttalelse i forbindelse med høringsforslaget, datert 03.02.2017 – endringer i utlendingsforskriften - tilknytningskrav for familieinnvandring.

MiRA-Senteret er et ressurscenter for kvinner med minoritetsbakgrunn med over 25 års erfaring med spørsmål knyttet til likestilling og juridiske rettigheter for kvinner og unge jenter med minoritetsbakgrunn i Norge. Gjennom juridisk bistand, informasjons- og nettverksarbeid, kursvirksomhet, politisk deltakelse og kulturelle og sosiale aktiviteter søker vi å bedre minoritetskvinnens levekår i Norge. Senteret er partipolitisk nøytralt og har ingen tilknytning til bestemte religiøse eller etniske grupper.

Om høringsforslaget:

Regjeringen ved Justis- og beredskapsdepartementet har utsendt et forslag på høring til ny bestemmelse i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 (utlendingsforskriften) vedrørende tilknytningskravet for familieinnvandring. Tilknytningskravet innebærer at norske myndigheter kan avslå søknader om familieinnvandring dersom familien kan leve sammen i et annet trygt land som de har sterkere tilknytning til. De mener videre at det må presiseres at det aktuelle landet må respektere flyktninger og asylsøkeres grunnleggende rettigheter og at landet må være tilgjengelig for familien for innreise og at det må tas en vurdering i henhold til familiens tilknytning til det aktuelle landet sammenlignet med Norge. Departementet mener at det trengs en endring og presisering som kan sikre en mer bærekraftig asylpolitikk. MiRA-Senteret vil i det følgende redegjøre for hvorfor vi mener forslaget diskriminerer flyktninger og asylsøkere og hvordan en slik endring spesielt vil føre til alvorlige konsekvenser for minoritetskvinner og barn.

MiRA-Senterets generelle standpunkt

MiRA-Senteret avviser de foreslåtte endringene i utlendingsforskriften, da vi mener forslagene er basert på løsninger med overveiende vekt på å regulere innvandring fremfor å følge menneskerettslige prinsipper. Vi krever en utlendingslov som er forankret i 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 er i mot ytterligere innskrenkninger av retten til familieinnvandring for asylsøkere og flyktninger. Vi mener at forslaget svekker enkelte grupper menneskers rettsikkerhet og bryter med det europeiske samarbeidet i henhold til Schengen- og Dublin-avtalen. Et samarbeid det er helt nødvendig å styrke i disse spørsmålene. MiRA-Senteret er prinsipielt imot premisset for forslagene om å stramme inn Norges asylopolitikk og stenge grensene for mennesker i nød.

Alvorlig inngrep i flyktnings rettsstilling og rettssikkerhet

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. Vi mener at de siste foreslåtte endringene i utlendingsforskriften bidrar til å svekke alle flyktninger og asylsøkeres rettsikkerhet, strider mot diskrimineringsvernet, og skaper et forsterket skille mellom kvinner og menn, og mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen.

MiRA-Senteret mener at det er viktig at forslag som fremmes tar i betraktning de internasjonale forpliktelser Norge har gått med på i forhold til diskriminering og menneskerettigheter. Slik forskriftsendringen er formulert er tilknytningskravet kun gjeldene i saker der referansepersonen har status som flyktning (jf. § 28) overføringsflyktning (jf. § 35) eller asylsøker som har søkt om kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon (jf. § 34). Vi mener at den ved å velge ut spesielle grupper av mennesker på en slik måte bryter med internasjonale konvensjoner om ikke-diskriminering. Dette med henvisning til Art. 14, herunder forbud mot diskriminering i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. I stedet for å sikre like muligheter og rettigheter og hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, mener vi endringen tvert om bidrar til å forsterke forskjellsbehandlingen av asylsøkere og flyktninger nettopp på bakgrunn av dette. Den påfallende forskjellsbehandlingen forskriften vil føre til, bør veie tungt i videre behandling av dens innhold.

Det vises til Utlendingsloven i Danmark og deres tilknytningskrav. Dette kravet har vært mye omdiskutert og i mai 2016 ble Danmark dømt til krenkelse på forbudet mot diskriminering av Den Europeiske menneskerettighetsdomstol i en sak mellom ekteparet Biao og Danmark. Dommen var et resultat av at Danmark på daværende tidspunkt hadde et lovverk som unntok danske statsborgere, eller personer som hadde bodd i Danmark i mer enn 26 år (den såkalte

26-årsregelen) fra tilknytningskravet. Menneskerettighetsdomstolen fastslo at denne såkalte 26-årsregelen var uttrykk for indirekte forskjellsbehandling på bakgrunn av etnisitet. Noe som ikke er lovlig hvis det ikke kan begrunnes med tvingende og meget viktige hensyn som ikke er relatert til etnisitet. I ettertid av dette endret Danmark loven til også å gjelde danske statsborgere. MiRA-Senteret er svært kritiske til at man nå ønsker å innføre et tilsvarende tilknytningskrav i Norge som de har i Danmark.

MiRA-Senteret vil påpeke at en slik politikk, som har blitt uttalt å være en mer bærekraftig asylpolitikk, mer ligner en seleksjonspolitikk der Norge velger bort grupper av mennesker fremfor andre. Med en slik retorikk blir rettsikkerhet noe som kun forbeholdes enkelte og fratas andre utvalgte grupper. Vi mener også at en begrunnelse for endringen som tar som utgangspunkt at den vil kunne virke begrensende på asylsøkerstrømmingen, som følge av at asylsøkere vil søke mot andre land der det ikke er innført tilknytningskrav, ikke holder mål. Dette er å fraskrive seg det ansvaret Norge har i henhold til internasjonalt samarbeid, som det så absolutt heller er viktig å forsterke

Alvorlige konsekvenser for minoritetskvinner og barn

Norge har i likhet med resten av landene i Europa undertegnet Flyktningkonvensjonen. Med det forplikter vi oss til å ta imot og hjelpe mennesker på flukt til å stable et nytt liv på beina. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har uttalt at land som gir flyktningstatus har et spesielt ansvar for flyktingens rett til familieliv (EMK 8). Departementet viser til EMK 8 i sitt høringsnotat, men utelukker at det i EMK 8, punkt to videre presiseres at inngrep i denne retten kun skal skje:

«... når dette er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter».

MiRA-Senteret mener at forslagene utsetter mennesker med reelt beskyttelsesbehov for usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling, som spesielt vil ramme minoritetskvinner og barn hardt.

MiRA-Senteret har ingen tro på at ytterligere innstramminger for å få innvilget familiegjenforening har direkte innvirkning på flyktingestrømmen til Norge. Dette argumentet blir ofte brukt i sammenheng med spesielt mindreårige asylsøkere uten at det er forskningsmessig hold i dette. Cecilie Øien (2010) sin studie *Underveis: En studie av enslige mindreårige asylsøkere* viser tvert om at det er stor grad av *tilfeldighet* hvilket land de ender opp i. Det som det derimot er mye forskningsmessig hold i er at enslige mindreårige asylsøkere i stor grad sliter med atskillelse, ensomhet og frykt for hva fremtiden bringer og at dette påfører dem psykiske plager, øker følelsen av ensomhet og gjør at mange ikke klarer å håndtere kompetansehevende tiltak og tilegne seg nytt språk.

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 tilknytningskravet, 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 fordi det kan medføre at enda flere asylsøkere kommer til Norge, fordi hele familier legger ut på flukt sammen for å omgå kravene. UNHCR har tidligere uttrykt at de frykter at innstrammingsforslagene vil føre til økt menneskesmugling, og dårligere integrering.

Departementet påpeker at det kan virke hemmende for integreringen dersom flyktninger frykter utsendelse, fordi det kan gjøre at en person som er i ferd med å bli integrert i det norske samfunnet ikke gjør en innsats for å bli integrert, men virker og slå seg til ro med at hensynet til integrering ivaretas i forslaget gjennom at tilknytningen til Norge skal vektlegges.

I 2016 behandlet MiRA-Senteret totalt sett over 601 krisehjelp- og rådgivningssaker, hvorav 55 av sakene gjaldt oppholdstillatelse i tilknytning til familiegjenforening, treårsregelen og politisk asyl. Gjennom vår mangeårige erfaring vet vi at kvinner med minoritetsbakgrunn møter store strukturelle barrierer i å få innpass på arbeidsmarkedet. Å stramme inn regelverket for familiegjenforening ytterligere, vil føre til at mange kvinner med minoritetsbakgrunn aldri vil ha en reell mulighet til å kunne få innvilget familiegjenforening på grunn av at deres tilknytning til Norge ikke vil kunne bli vurdert som «sterk nok». Pågående rettsak mot Mahad Adib Mahamud som etter 17 år i Norge er fratatt statsborgerskapet sår også sterke tvil på generell basis om at tilknytningen til Norge i realiteten vil tillegges vekt. Vi mener at man gjennom forslaget om tilknytningskrav i utlendingsforskriften tydeliggjør en retorikk der hensyn til menneskerettighetsprinsipper kommer i bakre rekke og at man absolutt ikke, ved å innføre et slikt krav ivaretar integreringen i Norge.

MiRA-Senteret mener at det er behov for en nærmere vurdering av hvordan de foreslåtte forskriftsendringene vil slå ut for minoritetskvinner og barn spesielt. Under vårt eget seminar: *Et liv i eksil- om kvinner og barn på flukt* ble kvinner og barns sårbare situasjon satt på dagsorden. Flere fokuserte på hvordan innstramminger i retten til familiegjenforening har ført til at enda flere kvinner og barn på flukt. Eksempler fra flere land viser at kvinner er svært sårbare både før, under og etter flukten, og at de kvinnene som har overlevd en farefull ferd og kommer til tilsynelatende trygge norske asylmottak, ofte ikke er trygge her heller. På bakgrunn av slik kunnskap betviler vi at forslaget ivaretar kvinners rettigheter i henhold til kvinnekonvensjonen og barnets rettigheter i henhold til FNs barnekonvensjon.

Sannsynliggjøring av «realistisk alternativ»

MiRA-Senteret mener at det stilles meget utydelige vilkår for når det skal være aktuelt å bruke regelen. Tilknytningskravet, slik det i forslaget blir fremstilt stiller for det første ingen bestemte krav til familiemedlemmenes oppholdsstatus i landet det henvises til. Departementet skriver at hovedregelen i praksis vil være en forutsetning om at alle familiemedlemmer kan oppnå formell oppholdstillatelse i landet de henvises til, men det er

ikke et vilkår, og det «kan tenkes å være tilstrekkelig at familien faktisk kan utøve familieliv i landet uten formell oppholdstillatelse». Vi mener at det gir en skjønsmessig adgang til å avslå selv om alle andre vilkår er oppfylt.

MiRA-Senteret savner også en presisering av hva et «realistisk alternativ» egentlig innebærer, bortsett fra det eneste unntaket som settes om at det er et krav at familielivet ikke må utøves i en flyktningleir. Departementet legger frem at det ikke legges opp til noen faktisk vurdering av hvorvidt en person bosatt i Norge vil få en søknad om familiegjening innvilget i et tredjeland, men at norske myndigheter skal sannsynliggjøre at det er et *realistisk alternativ* for familien å kunne fortsette familielivet i det aktuelle landet. Vi mener at det må gjøres faktiske vurderinger av strukturelle forhold for familien i tredjelandet. Hvis ikke dette blir gjort kan man ikke med sikkerhet si at det er et *realistisk alternativ* at familielivet skal kunne utøves der med en visshet om at man ikke strider mot folkerettslige prinsipper. Vi er bekymret for at myndigheter for å unngå lang saksbehandlingstid, i praksis kun vil se på kriteriet om flyktningeleir, og vurdere alle andre saker dithen at det kan være et realistisk alternativ, og at man kan nekte søknaden om familiegjening i situasjoner hvor referansepersonen og den som søker ikke vil ha mulighet til å få lovlig oppholdstillatelse i landet søkeren oppholder seg.

Det har blitt påpekt fra mange hold at saksbehandlingstiden i familiegjeningssaker allerede er alt for lang og hvilke alvorlige konsekvenser dette har for menneskers liv. Departementet referer til samsvarartikkel 10 i FNs Barnekonvensjon og viser til at søknader om familiegjening skal behandles på en positiv, human og rask måte. Vi på MiRA-Senteret ser daglig hvor mye lang saksbehandlingstid krever av mennesker og at det frembringer frustrasjon, usikkerhet og frykt for hva som skal skje i fremtiden. I 2016 påpekte Sivilombudsmannen at UDI har saker som er så mye som 30 – 40 måneder gamle. UDI selv har også ved flere anledninger vist bekymring for dette ved ytterligere innstramninger i utlendingsloven. Dette er en saksbehandlingstid som har store konsekvenser for menneskers liv og som absolutt ikke kan ses på som en positiv, human og rask måte og behandle familiegjeningssaker på. Vi mener det er svært viktig at det ikke innføres nye vilkår som forutsetter kompliserte og arbeidskrevende vurderinger. Mennesker blir satt i en særdeles usikker situasjon preget av lang saksbehandlingstid og misvisende informasjon hva gjelder muligheter for familiegjening.

En oppsummering av MiRA-Senterets anbefalinger

- Forslaget om tilknytningskrav for familiegjening bør ikke innføres da de strider mot alle flyktninger og asylsøkeres rettsikkerhet, strider mot diskrimineringsvern herunder retten til familieliv, og skaper unødvendig stor belastning for mennesker som har flyktet fra forfølgelse
- Sårbarhetsfaktorer knyttet til kvinner og barn på flukt må tillegges betraktelig større vekt i norsk lov og alminnelig rettspraksis og forslag må ikke utsette mennesker med reelt beskyttelsesbehov for usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling.

- Som et likestillingsland har vi plikt til å sikre at flyktningkvinner og barn blir beskyttet mot vold og får et tilstrekkelig helsetilbud. Viktige satsingsområder må derfor være å styrke kvinner og barn på flukt og gjenforene familiene raskest mulig.
- Vi ber om at Utlendingsforvaltningen må sikre at alle gis informasjon basert på et forutsigbart lovverk som er godt forankret i menneskerettighetskonvensjoner og på eget morsmål både skriftlig og muntlig.

MiRA-Senteret takker for muligheten til å komme med høringsuttalelse vedrørende endringer i utlendingsforskriften – tilknytningskrav for familiegjening, og håper at våre anbefalinger blir tatt i betraktning.

Med vennlig hilsen

MiRA-Senteret


Fakhra Salimi

Leder