

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
15/2648- 2- GWA

Deres ref.:
15/8555

Dato:
09.02.2016

Høringssvar endringer i utlendingsloven (innstramminger II)

Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) viser til høringsbrev fra 29. desember om endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II). Departementet begrunner blant annet endringene som foreslås med at de i tillegg til å begrense antallet asylsøkere som kommer, også vil fungere integreringsfremmende siden de vil gi incitamenter for flyktninger til å integreres i Norge.

LDO fører tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW), FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD), jf. diskrimineringsombudslovens § 1 tredje ledd.

I høringssvaret vil LDO i lys av vårt mandat som tilsynsorgan vurdere forslagene på områder vi mener det er særlig risiko for at de vil svekke vernet etter disse tre FN-konvensjonene.

Overordnede kommentarer

Dagens flyktningssituasjon medfører økt press på utlendingsforvaltningen. Besluttende myndigheter har et ansvar for å vurdere folkerettslige forpliktelser når innstramminger foreslås. Når presset er stort og omfattende

innskrenkninger er aktuelle, blir ansvaret for å sikre tilfredsstillende vurderinger av folkeretten særlig viktig.

2. Folkerettslige rammer

Staten har suverenitet til å utforme regelverk og foreta nødvendige reguleringer av utlendingsfeltet, så lenge det skjer innenfor rammen av de internasjonale konvensjonene som Norge er bundet av. Departementet gjennomgår i høringsnotatet relevante folkerettslige skranker som følger av traktater Norge har ratifisert. Departementet konkluderer med at det mest «robuste» menneskerettslige vernet utlendinger har, er vernet mot å bli returnert til et land der de risikerer tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. LDO mener at den menneskerettslige vurderingen som fremgår av høringsbrevet ikke er tilstrekkelig bred. Innstrammingene som foreslås berører også blant annet relevante folkerettslige forpliktelser etter CEDAW, CERD, CRPD som ikke er vurdert. Disse tre FN-konvensjonene har til hensikt å beskytte særlig mot at enkeltindivider rammes uforholdsmessig av ny lovgivning og politikk på grunnlag av kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. I det følgende vil LDO derfor fokusere på de forslagene til innstramninger som bør drøftes også i lys av disse tre konvensjonene.

3. Innføring av vilkår ved familiegjennforening og permanent oppholdstillatelse

I høringsutkastet foreslås det å innføre universelle krav om beståtte prøver i norsk og samfunnskunnskap, og krav om underhold og selvforsørgelse eller utdanning i fire år for at flyktninger skal kunne vurderes for familiegjennforening. Når det gjelder vilkår for varig oppholdstillatelse, foreslås det å innføre krav om beståtte prøver i norsk og samfunnskunnskap, og selvforsørgelse i tre år i tillegg til gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Alle aktivitetskravene som foreslås innebærer krav om fulltids deltagelse. Departementet begrunner endringene som gjelder familiegjennforening og permanent oppholdstillatelse, med at slike tillatelser vil gi en sekundærinnvandring og en varig rett til opphold i Norge, og at hensynet til den enkelte og samfunnet for øvrig tilsier skjerpede krav. Formålet med endringsforslaget er med andre ord økt selvforsørgelse, samt å øke insentiver for integrering.

Krav om selvforsørgelse og underholdmuligheter er legitime formål, og LDO slutter seg til mål om at de som oppholder seg i riket i størst mulig grad kan forsørge seg selv og sin familie uten bistand fra myndighetene. LDO vil imidlertid påpeke at den reelle muligheten til å oppfylle kvalifiserings-

sysselsettings- og underholdskrav, vil kunne variere med egenskaper som kjønn, etnisitet, funksjonsevne med videre, eller en kombinasjon av disse egenskapene.

3.1 Skjerpede krav for familiegjennforening og permanent oppholdstillatelse i lys av FNs kvinneskramineringskonvensjon (CEDAW)

CEDAW inneholder prinsipper og tiltak for å beskytte kvinner mot alle former for diskriminering. Konvensjonen gir et vern mot direkte, indirekte, strukturell og multiappel diskriminering, og pålegger staten å arbeide aktivt for å hindre diskriminering av kvinner.

CEDAW er inntatt i norsk rett gjennom Menneskerettsloven. Det følger av menneskerettsloven § 3 at CEDAW er gitt forrang fremfor norsk rett ved motstrid. Konvensjonens status i norsk rett innebærer at ved motstrid mellom konvensjonen og annen norsk lovgivning, skal konvensjonen gå foran. Utlendingsloven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Dette innebærer blant annet at CEDAWs bestemmelser skal tas i betraktning både ved utforming og tolking av regelverk.

CEDAWs vern mot indirekte diskriminering av kvinner blir aktuelt for eksempel når kjønnsnøytrale bestemmelser, beslutninger og handlinger på grunn av eksisterende biologiske, sosiale, kulturelle eller økonomiske forskjeller mellom kvinner og menn slår ut på en slik måte at kvinner som gruppe stilles dårligere.

CEDAW artikkel 16 (1) pålegger statene å treffe egnete tiltak for å avskaffe diskriminering mot kvinner i saker som gjelder ekteskap og familieforhold. LDO har i tidligere høringsvar påpekt at underholdskrav som vilkår for familiegjennforening, kan reise et spørsmål om indirekte diskriminering av kvinner.¹ I General Recommendation No. 32 «On the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women»², peker CEDAW-komiteen på at oppsatte vilkår som språkkrav og selvforsørgelse kan ha en slik virkning:

“Naturalization requirements may also indirectly discriminate against women because they may require the fulfilment of conditions or criteria that may be more difficult to meet for women than for men, such as acquiring proficiency in a host State’s language, which may be more difficult for women, including

¹ Ombudets høringsvar - sakene 12/1911 og 14/1333

² <http://www.refworld.org/docid/54620fb54.html>

stateless women, who have suffered prior or current impediment of their right of access to formal education. Other requirements such as economic self-sufficiency or property ownership may also be more difficult for women to meet as individuals.”

Komiteen anbefaler statene å ta hensyn til indirekte diskriminering som kan oppstå i nasjonal lovgivning, for eksempel der krav om selvforsørgelse i praksis vil være mer byrdefulle for kvinner enn for menn.

Statistikk om praksis i dagens lovgivning, viser at til tross for at underholdskravet er uformet på en kjønnsnøytral måte, er det færre kvinner enn menn som innvilges familieinnvandring.

Dette fremgår av høringsnotatet til forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 10-8 og 10-9 fra 9. oktober 2012.³ I ektefellesaker der referansepersonen er kvinne, var andelen avslag 40 prosent i 2011, mot 22 prosent der referansepersonen var en mann. Hovedårsaken til forskjeller i avslagsandelen mellom kvinner og menn var at underholdskravet ikke var oppfylt.

Hvis kvinnelige flyktninger skal oppfylle et underholdskrav, vil det som hovedregel måtte gjøre gjennom arbeidsinntekt. Kvinner som er referansepersoner i saker om familiegjennforening, kan ha et svakere utgangspunkt enn menn, fordi de har møtt store barrierer ved tilgang til arbeidsliv og utdanning i sitt opprinnelsesland. Eksempelvis vil kvinner fra et viktig asylland som Afghanistan, kunne rammes av at en underrepresentasjon av kvinner i utdanning og i arbeidslivet i hjemlandet videreføres på arbeidsmarkedet i Norge. Dette vil være forhold som gjør at underholds- og selvforsørgelseskrav vil kunne være særlig vanskelig å oppfylle.⁴ Kjønn og etnisitet kan på denne måten samvirke, og skape dårligere inntektsmuligheter for kvinnelige flyktninger. At kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn i Norge har en lavere sysselsettingsgrad enn menn med samme bakgrunn, fremgår blant annet av Norges 19. og 20 rapport til FNs rasediskrimineringskomité i 2009:

“The employment rate among women from countries such as Pakistan, Turkey, Morocco, Iraq, Afghanistan and Somalia is very low. Figures from the fourth quarter of 2007 show, for instance, that 31.4 per cent of Pakistani

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsbrev--forslag-til-endringer-i-utl/id704229/>

⁴ Det følger av Landinfo sin respons *Afghanistan: Kvinners bevegelsesfrihet* (26. juni 2015) at majoriteten av jenter i Afghanistan slutter på skolen før grunnskolen er fullført og at bare åtte prosent av afghanske kvinner har lønnet arbeid utenfor hjemmet.

women (who have lived in Norway for a long time) are employed, compared to 63.5 per cent of Pakistani men.”

Forskning og ombudets erfaring viser at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn også møter flerdimensjonale likestillingsbarrierer i arbeidslivet som påvirker deres muligheter til å skaffe seg inntektsgivende arbeid.

Omsorg for barn er et annet forhold som vil kunne føre til at kvinner i større grad enn menn ikke vil være i stand til å oppfylle vilkårene som foreslås innført for innvilgelse av familiegjennforening.

Etter dagens regelverk likestilles omsorg for barn med arbeid og utdanning bare i de tilfellene der søkeren har opptjent rettigheter til foreldrepenger etter folketrygdloven § 14-6. Mange kvinner med kort botid vil ikke ha opparbeidet en slik rett til foreldrepenger. Særlig vil det gjelde personer som får barn mens de går på introduksjonsprogrammet, da introduksjonsstønad ikke danner grunnlag for foreldrepenger. LDO mener det er behov for en vurdering av hvordan de foreslåtte kravene vil slå ut for kvinner som har barn uten å ha rett til foreldrepenger. En nærmere vurdering må sikre at kravene utformes slik at de ikke rammer kvinner med barn uforholdsmessig, og samtidig stimulerer til å fremme kvinners deltakelse i arbeidslivet.

LDO vil i den sammenheng fremheve at graviditet og foreldrepermisjon har et særlig sterkt vern i norsk rett, og gravide og mødre har et spesielt sterkt vern etter CEDAW. LDO vil særlig peke på at departementet bør vurdere om omsorg for barn i en periode som tilsvarer lengden på foreldrepermisjonen bør være omfattet av det som regnes som aktivitet i utlendingsforskriften § 9-1.

Innføringen av et underholds- og aktivitetskrav for flyktninger, vil også kunne ramme kvinner indirekte når det er mannen som er referanseperson. UDIs tall dokumenterer at mannlige flyktninger allerede er overrepresentert som referansepersoner, og blant annet har UDI-direktøren signalisert at en mulig effekt av strengere krav til familiegjennforening vil være at flere kvinner og barn forsøker å flykte til Norge på egen hånd⁵. En årsak til dette er at også familiemedlemmene befinner seg i en utsatt situasjon med et behov for beskyttelse.

⁵ http://www.nrk.no/norge/_-asylinnstramming-kan-gi-flere-flyktninger-1.12742602

I en fluktsituasjon vil kvinner være særlig sårbare for vold og overgrep, og ifølge UNCHRs retningslinjer er kvinnelige flyktninger å anse som en særlig sårbar gruppe. Amnesty International, som har intervjuet kvinner bosatt på norske asylmottak, rapporterer at kvinner på flukt gjennom Europa har erfart mishandling og seksuelle overgrep fra menneskesmuglere, grensevakter og andre flyktninger.⁶

Konklusjon:

Etter en samlet vurdering mener LDO at forslaget om å innføre et aktivitets- og underholdskrav ved familiegjennforening og kravet om selvforsørgelse for å få permanent oppholdstillatelse, reiser et spørsmål om indirekte diskriminering av kvinner. CEDAW forplikter staten til å sikre kvinner et vern mot direkte, indirekte, strukturell og multipl diskriminering. Departementet bør derfor i videre behandling av forslagene vurdere forpliktelsene etter CEDAW og innrette forslagene slik at de ikke vil utgjøre indirekte diskriminering av kvinner.

3.2 Skjerpede krav for familiegjennforening og permanent oppholdstillatelse i lys av CERD

Formålet med CERD er å avskaffe alle former for rasediskriminering ved å hindre enhver forskjellsbehandling, utestengelse eller begunstiging på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse som har som formål eller virkning å oppheve eller svekke anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, på like vilkår, innenfor det politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle området, eller innenfor andre områder av det offentlige liv.⁷

CERD gir et vern mot direkte, indirekte, strukturell og multipl diskriminering, og pålegger staten å arbeide aktivt for å hindre slik diskriminering. Konvensjonen er inntatt i norsk rett gjennom diskrimineringsloven om etnisitet §5 og gjelder dermed som norsk lov.

Særlig om krav om beståtte prøver i norsk og samfunnskunnskap:

I høringsnotatet foreslås det å skjerpe vilkår for permanent oppholdstillatelse ved å stille som vilkår at flyktninger skal bestå prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår og ved prøve i norsk beherske et minimum av norsk

⁶ <http://www.amnesty.no/aktuelt/mishandles-misbrukes-og-trakasseres>

⁷ CERD art. 1

muntlig. LDO har flere ganger rapportert til departementet om at vi er bekymret for at tilsvarende krav som settes som vilkår for statsborgerskap, vil kunne ha diskriminerende konsekvenser for enkelte grupper.⁸ LDO har også rapportert til FN om det ombudet har vurdert til å være mulig diskriminerende konsekvenser av introduksjonsloven⁹ slik den er utformet i dag. LDOs bekymring har særlig gjaldt frafallet blant enkelte grupper av minoritetskvinner fra introduksjonsprogrammet.

LDO er bekymret for om rask gjennomføring av programmet i praksis tillegges større vekt enn resultatet av gjennomføringen. Særlig er vi bekymret for om tidshensyn gjør at kvinner kommer særlig dårlig ut. LDO er også bekymret for om tidskravet når det gjelder gjennomføringshastighet og krav om oppnådde resultater, rammer personer med enkelte minoritetsspråk og personer som er analfabeter på en urimelig og diskriminerende måte.

CERD-komiteen understreket i General Comment No. 25 behovet for å ha en kjønns sensitiv tilnærming, under henvisning til at etnisk diskriminering ofte rammer kvinner og menn forskjellig. Under punkt 2 i anbefalingen oppfordres statene til å utvikle en mer systematisk metodikk for å måle og evaluere diskriminering som særlig rammer kvinner.¹⁰ Introduksjonsloven var også et tema som CERD-komiteen fulgte opp i sine avsluttende merknader til Norge ved eksaminasjonen i 2011.¹¹ Komiteen var særlig bekymret for frafallet fra opplæringen, at undervisningen ikke er av ensartet kvalitet og gratis for alle, og at introduksjonsprogrammet opphører etter tre år. Komiteen oppfordret staten til å følge med på at programmet var tilpasset grupper når det gjelder kjønn og nasjonal opprinnelse, for å sikre at programmet ikke på sikt er til hinder for senere naturalisering og statsborgerskap.

LDO har lenge vært bekymret over at makstiden for gjennomføring av introduksjonsprogrammet, sammen med kommunenes utforming av tilbudet, strider mot likestillingsloven. Erfaring med kjønnslikestilling viser at det er avgjørende at tiltakene for integrering av kvinner tar utgangspunkt i situasjonen

⁸ <http://www.ldo.no/en/nyheiter-og-fag/Horingsuttalelser/Arkiv/2015/142060-horing---forslag-om-a-innfore-krav-om-bestatt-prove-i-samfunnskunnskap-og-muntlige-ferdigheter-i-norsk-for-statsborgerskap/>

⁹ Se LDO brev av 18. september 2014 med referanse 14/1784 vedlagt

¹⁰ «The Committee believes that its practices in this regard would benefit from developing, in conjunction with the States parties, a more systematic and consistent approach to evaluating and monitoring racial discrimination against women, as well as the disadvantages, obstacles and difficulties women face in the full exercise and enjoyment of their civil, political, economic, social and cultural rights on grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin.»

¹¹ http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/Norway_AUV.pdf

som kvinnene faktisk befinner seg i. LDO har konkludert med at makstiden for gjennomføring av introduksjonsprogrammet som begrunnelse på avslag på tilbud om opplæring har vært i strid med likestillingsloven § 3 tredje ledd.¹²

LDO er bekymret for at forslaget om å nå innføre skjerpede krav til måloppnåelse innenfor introduksjonsprogrammet, vil kunne ramme kvinnelige flyktninger, enkelte språkgrupper og grupper med høy andel av analfabetisme i en enda sterkere grad enn vi har påpekt i våre tidligere innspill. I høringsutkastet er det imidlertid ikke utredet om de skjerpede vilkårene som foreslås i tilstrekkelig grad tar høyde for individuelle forskjeller på en slik måte at mulige diskriminerende konsekvenser av forslaget forhindres.

Særlig om krav om selvforsørgelse:

At flyktninger kommer inn i arbeidslivet vil være avgjørende for deres mulighet til å oppfylle vilkår om selvforsørgelse.

LDO er bekymret for at nyankomne flyktninger vil ha begrensede muligheter for å komme raskt i arbeid. Arbeidsledighet blant etniske minoriteter i Norge er tre ganger høyere enn i majoritetsbefolkningen, og sysselsettingsnivået blant innvandrere med flyktningebakgrunn er særlig lavt relatert til andre grupper innvandrere. Eksempelvis viser tall fra at Statistisk sentralbyrå at av syrere som har vært i Norge i mer enn fem år, er det kun halvparten av dem som er sysselsatt.¹³

Når det gjelder muligheter for selvforsørgelse, vil forhold som manglende språkkunnskaper og relevante kvalifikasjoner begrense sysselsettingsmulighetene. Det er også dokumentert at diskriminering ved rekruttering er en klar barriere for tilgang til arbeidslivet for etniske minoriteter. Nyere forskning har vist at sannsynligheten for å bli kalt inn til et jobbintervju reduseres i gjennomsnitt med cirka 25 prosent dersom søkeren har et navn som viser ikke- norsk bakgrunn.¹⁴

En tilleggsbarriere når det gjelder vurderinger knyttet til ansettelse, vil være at arbeidsgivere vil kunne kvie seg for å ansette flyktninger som kun har

¹² Sak12/2423

¹³ <http://www.klassekampen.no/article/20160102/ARTICLE/160109996>

¹⁴ <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-001>

midlertidig oppholdstillatelse i Norge, da disse vil bli betraktet som usikker arbeidskraft.

CERD artikkel 5 e (i) pålegger blant annet staten plikt til å fremme rettferdige og gode arbeidsforhold. Hvis en person blir sysselsatt vil arbeidstageren, på grunn av sin usikre oppholdstillatelse og særlige behov for inntektssikring, være særlig avhengig av å opprettholde arbeidsforholdet. Forholdet til arbeidsgiver vil være preget av et klart asymmetrisk maktforhold, og avhengigheten at arbeidsforholdet opprettholdes vil gjøre det mindre sannsynlig at personen varsler om opplevd trakassering eller andre kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det er etter LDOs vurdering derfor en risiko for at en innføring av vilkår om selvforsørgelse vil kunne føre flyktninger inn i useriøse deler av arbeidslivet hvor de må akseptere ulike former for utnyttelse når det gjelder kontrakts-, lønn- og arbeidsvilkår.

Det er vesentlig at staten også finnere egnede virkemidler for å motvirke den økte risikoen flyktninger har for å bli utnyttet urettferdige arbeidsforhold.

Konklusjon

Etter en samlet vurdering mener LDO at kravene om beståtte prøver i norsk og samfunnskunnskap, og krav om selvforsørgelse for innvilgelse av permanent oppholdstillatelse reiser spørsmål om staten oppfyller sine forpliktelser i CERD. LDO er særlig bekymret for to forhold:

- At arbeids- og lønnsvilkårene i arbeidslivet for flyktninger med midlertidig oppholdsstatus vil svekkes, fordi deres avhengighet av et arbeidsforhold vil sette dem i en særlig utsatt posisjon Dette reiser spørsmål om oppfyllelse av CERD artikkel 5 e (i) om likeverdige lønns- og arbeidsvilkår uavhengig av etnisk bakgrunn.
- At flyktninger ikke vil være i stand til å oppfylle vilkår for permanent oppholdstillatelse. Det vil innebære at de forblir i en langvarig og usikker situasjon med midlertidig oppholdsstatus og begrensede rettigheter, uten muligheter for å innvilges permanent oppholdstillatelse. En slik utvikling vil reise spørsmål om etterlevelsen av CERDs generelle anbefaling no. 30 om at ikke- borgere skal sikres en ikke- diskriminerende tilgang til statsborgerskap.

3.3 Skjerpede krav for familiegjening og permanent oppholdstillatelse i lys av CRPD

Særlig om krav om beståtte prøver i norsk og samfunnskunnskap:

I henhold til FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 4 skal staten sikre og fremme full gjennomføring av alle menneskerettigheter uten diskriminering av noe slag på grunn av nedsatt funksjonsevne. Norge er ved ratifisering av CRPD i 2013 folkerettslig bundet av konvensjonens krav om å sikre likestilling og ikke-diskriminering av funksjonshemmede. Konvensjonens rettigheter avgrenses ikke til statsborgere, men gjelder for alle med nedsatt funksjonsevne som oppholder seg på statens territorium.¹⁵

Manglende individuell tilrettelegging, og fravær av universell utforming av fysiske forhold og læremidler, vil kunne ha som konsekvens at flyktninger med nedsatt funksjonsevne vil ha dårligere forutsetninger for gjennomføring av introduksjonsprogrammet enn ikke-funksjonshemmede.

Ulike helsemessige forhold vil kunne gjøre at personer i denne gruppen vil ha større vansker med å delta på fulltid i utdanning- og kvalifiseringstiltak. Funksjonshemmede vil også kunne møte barrierer for deltagelse på bakgrunn av for eksempel nedsatt syn, hørsel eller andre kommunikasjonsvansker. Her vil vi vise til sivilt samfunns skyggerapport til CRPD, hvor de i situasjonsbeskrivelsen under artikkel 18 om statsborgerskap og bevegelsesfrihet, peker på at det ikke finnes tilrettelagt materiale for funksjonshemmede innvandrere ved introduksjonskurs og språkopplæring.¹⁶

Den nåværende utformingen av Introduksjonsprogrammet medfører med andre ord at funksjonshemmede flyktninger vil kunne stilles i en dårligere situasjon enn andre når det gjelder forutsetninger for gjennomføring.

Særlig om krav om selvforsørgelse

I høringsutkastet fremkommer det at krav om selvforsørgelse innebærer et vilkår om fulltidsaktivitet. LDO legger til grunn at mange funksjonshemmede

¹⁵https://www.iharlj.org/general/images/stories/BLED_conference/papers/Disability_and_Displacement-background_paper.pdf

¹⁶ http://www.ifo.no/globalassets/altrapptilfn_web.pdf s. 33.

flykninger som har nedsatt arbeidsevne ikke være i stand til å inneha hele stillinger. Vi vil her vise til at blant funksjonshemmede med norsk statsborgerskap, viser statistikken at 43,5 prosent arbeider deltid, og deltidsandelen blant kvinner er over 58 prosent¹⁷.

På lik linje med etniske minoriteter er funksjonshemmede også en særlig utsatt gruppe når det gjelder diskriminering ved rekruttering til arbeidslivet. LDO mener denne gruppen blant flykninger derfor har en dobbel diskrimineringsutsatt i arbeidslivet på grunn av kombinasjonen nedsatt funksjonsevne og etnisk minoritetsbakgrunn.

For å sikre ikke- diskriminering og tilrettelegging for flykninger med nedsatt funksjonsevne, vil tidlig identifisering være avgjørende. Ombudet ser derfor et behov for at staten utvikler konkrete løsninger for dette formålet. Tidlig identifisering vil være i samsvar med anbefalingene fra eksekutivkomiteen til FNs høykommissær for flykninger. I «Conclusion on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR» anbefalte komiteen¹⁸ :

“That States, UNHCR and relevant partners ensure where appropriate a swift and systematic identification and registration of refugees and other persons with disabilities, with particular attention to those who cannot communicate their own needs, in order to identify their protection and assistance needs, including as part of a global needs assessment”

Konklusjon

Etter en samlet vurdering mener LDO at forslaget om å innføre krav om beståtte prøver i norsk og samfunnskunnskap, og innføring av krav om selvforsørgelse, vil kunne sette flykninger med nedsatt funksjonsevne i en dårlige situasjon en personer uten nedsatt funksjonsevne.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hva slags unntakssituasjoner det bør tas hensyn til når det gjelder et krav om selvforsørgelse for alle som søker permanent oppholdstillatelse. For å sikre at flykninger med nedsatt funksjonsevne ikke rammes uforholdsmessig, på en måte som ikke er forenlig

¹⁷ SSB 2015 «Arbeidskraftundersøkelsen, 2. kvartal 2015» <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/akutu>.

¹⁸ <http://www.unhcr.org/4cbeb1a99.html>

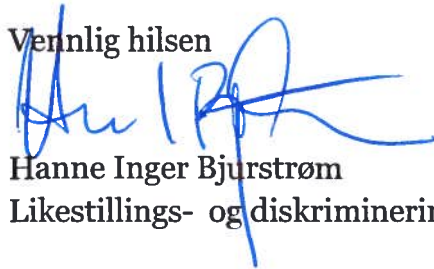
med CRPD, bør det tas inn en unntaksbestemmelse på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Siden uforholdsmessighetsvurderinger vil være tilsvarende relevant for personer som søker familieforening, bør en unntaksadgang etter denne bestemmelsen utformes etter de samme kriterier som for krav om selvforsørgelse.

Avslutning

Forslagene til innstramminger er omfattende og reiser vesentlige menneskerettslige spørsmål som krever bred vurdering. Særlig er det behov for en vurdering i lys av FNs kvinnekongresskonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

LDO mener det ikke er tilstrekkelig utredet og vektlagt at innstrammingene kan ramme uforholdsmessig på grunnlag av kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet. På dette grunnlag kan Likestillings- og diskrimineringsombudet ikke slutte seg til de aktuelle forslagene.

Vennlig hilsen



Hanne Inger Bjurstrøm
Likestillings- og diskrimineringsombud