

Høringsuttalelse fra Røde Kors til Arbeids- og Inkluderingsdepartementets forslag til ny utlendingsforskrift.

Røde Kors er den største frivillige humanitære organisasjonen i Norge. I Norge har Røde Kors 145 500 medlemmer og er organisert i 19 distrikter med totalt 402 lokalforeninger. Røde Kors sine 28 000 frivillige er sentrale i utførelsen av aktivitetene.

Røde Kors vil i denne høringsuttalelsen konsentrere seg om de bestemmelsene som ikke tidligere har vært på høring.

1. Unntaket fra kravet om oppholdstillatelse for utlendinger som skal utføre arbeid i forbindelse med en kritesituasjon i riket

Hvert år blir millioner av mennesker rammet av katastrofer. Erfaringer viser at det er viktig å få nødhjelpsutstyret raskt frem til katastrofeområdet. Dette hindres ofte av nasjonale regler og restriksjoner om innførsel av personell og utstyr fra utlandet.

For at statene skulle være bedre juridisk forberedt i tilfelle katastrofer fremmet Det internasjonale Forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC) "Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance" (Retningslinjene). Disse Retningslinjene inneholder blant annet anbefalinger til statene om hvordan de bør tilpasse sine katastrofelovgivninger for å være bedre forberedt i tilfelle katastrofe.

Forslaget til utlendingsforskriften § 1-1, sjette ledd om at departementet kan gjøre unntak fra kravet til oppholdstillatelse for utlendinger som skal utføre arbeid i forbindelse med en kritesituasjon i riket er i samsvar med Retningslinjene. Røde Kors støtter derfor dette forslaget. Det understrekes at det er viktig at beslutningen fra departementet tas så raskt som mulig av hensyn til å få hjelpen hurtig frem til de som er rammet av katastrofen.

For å presisere at departementet kan gjøre unntak fra kravet om oppholdstillatelse foreslår Røde Kors at man skriver "oppholdstillatelse i § 1-1, sjette ledd, og ikke bare "tillatelse" som det står i det forslaget som er sendt på høring.

Røde Kors er også enig med departementet i at det vil være en fordel for utenlandsk hjelpepersonell om de får en formalisert tillatelse. Vi støtter derfor forslaget om en særskilt hjemmel for å gi tillatelse til utenlandsk hjelpepersonell, jf. forskriftsforslaget § 6-32 annet ledd.

Røde Kors understreker avslutningsvis at både unntaket fra kravet om oppholdstillatelse og vedtaket om oppholdstillatelse til utenlandsk hjelpepersonell bør gjøres uten gebyr. Dette er også anbefalt i Retningslinjene. Røde Kors forstår det slik at dette er ivare tatt i utlendingsforskriften kapittel 17 som akkurat har blitt sendt på høring fra departementet.

2. Kravet til arbeidstillatelse til medarbeidere i ideelle eller humanitære organisasjoner

Ifølge ny utlendingslov § 55 er det krav om arbeidstillatelse for utlendinger som skal ta arbeid for eller mot vederlag. Denne bestemmelsen tilsvarer dagens utlendingslov § 6. Ifølge UDI

blir ordet "arbeid" i denne bestemmelsen tolket slik at det også omfatter frivillige aktiviteter for ideelle eller humanitære organisasjoner. Ifølge UDI er det avgjørende om organisasjoner som Røde Kors vil ha noen fordel av den aktuelle aktiviteten for om det kreves arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 6.

Røde Kors mener at UDI tolker ordet "arbeid" for vidt. Med den forståelsen som UDI i dag legger til grunn, vil det f.eks ikke være mulig for asylsøkere uten midlertidig arbeidstillatelse å utføre frivillig aktivitet for Røde Kors. Formålet med bestemmelsene i dagens utlendingslov § 6 og ny utlendingslov § 55 var å hindre svart arbeid. Bestemmelsen hadde ikke til hensikt å kreve arbeidstillatelse for å drive med frivillig aktivitet. Det må derfor trekkes et skille mellom arbeid og frivillig aktivitet. Grensen mellom arbeid og frivillig aktivitet mener Røde Kors blant annet kan gå ved om forholdet er skattepliktig for den som utfører aktiviteten eller arbeidet. Røde Kors ber med dette om at departementet understreke i forskriften eller rundskriv at frivillig aktivitet ikke er avhengig av oppholdstillatelse eller midlertidig arbeidstillatelse i Norge.

3. Flyktningstatus for familiemedlemmer. Begrepet "familiens enhet" bør tolkes videre

Røde Kors er enig med departementet i at det er rimelig å bygge på en presumsjon om at også familiemedlemmer bør gis rett til oppholdstillatelse og status som flyktning. Dette forslaget kan også føre til kortere saksbehandlingstid og dermed bedre denne gruppens humanitære situasjon.

Selv om familiebegrepet i Norge ofte er begrenset til "kjernefamilien", er storfamilien vanlig i store deler av verden. Røde Kors mener derfor det er grunn til å anta at det i mange tilfeller ikke bare er flyktingens nærmeste familie som er forfulgt. Også øvrige familiemedlemmer er det grunn til å tro at blir forfulgt fordi de er i samme situasjon som flyktingen eller på grunn av familietilknytningen til flyktingen. Disse personene har også krav på beskyttelse i Norge. Røde Kors foreslår derfor at presumsjonsregel i utlendingsforskriften § 7-2 omfatter ektefeller, mindreårige barn, barn over 18 år, søsken og foreldre.

For å møte dagens humanitære utfordringer knyttet til tolkning av familiebegrepet, anbefaler Røde Kors at departementet ser på om familiebegrepet også skal tolkes utvidende andre steder i utlendingsloven. En slik utvidet tolkning av familiebegrepet ble drøftet inngående under migrasjonsseminaret i Strasbourg den 19.-20. februar 2009, hvor 44 nasjonalforeninger i Røde Kors- og Røde Halvmåne-bevegelsen var samlet i Europarådet. Konferansen ble arrangert i regi av Europarådet og Fransk Røde Kors. Under konferansen ble familiebegrepet drøftet i sammenheng med at mindreårige asylsøkere som kommer til Europa ofte hindres i å bli gjenforent med blant annet søsken og besteforeldre fordi flere og flere europeiske stater legger til grunn en innskrenkende tolkning av familiebegrepet. Røde Kors mener således at Norges tolkning av familiebegrepet skaper humanitære utfordringer for spesielt mindreårige asylsøkere som befinner seg i en svært sårbar situasjon. Departementet bør derfor utvide familiebegrepet i utlendingsloven for å møte disse humanitære utfordringene.

Departementet viser til at den foreslåtte presumsjonsregelen er i overensstemmelse med UNCHR's minstekrav i håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktingers rettsstilling kapittel VI pkt. 185. Røde Kors mener imidlertid at Norge bør ta mål av seg til å oppfylle mer enn UNHCR's minstestandard når det gjelder å beskytte og ivareta familiens enhet. Som påpekt av departementet har EMD gått langt i sine avgjørelser for å beskytte

denne enheten i henhold til EMK art. 8, nettopp fordi familien er en sentral og viktig base for foreldre, barn og søsken som skaper stabilitet og trygghet i et samfunn og en verden som til tider er svært urolig.

4. Ofre for menneskehandel

4.1 Krav til dokumentasjon for menneskehandel

Når det gjelder høringsforslaget punkt 8.4, vil Røde Kors innledningsvis understreke at kravet til dokumentasjon ved beskyttelse av mennesker som er blitt utsatt for menneskehandel bør være lav. Mennesker som har blitt utsatt for menneskehandel kan vegre seg mot å fremvise gyldig dokumentasjon fordi de frykter represalier fra bakmenn eller har en generell mistillit til offentlige myndigheter. Dette mener Røde Kors ikke må slå uheldig ut i spørsmålet om å få asyl i Norge. Gjennom Referansegruppen til Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM) har Røde Kors også vært med på å støtte at falsk dokumentasjon eller identitet som er et resultat av at vedkommende har vært utsatt for menneskehandel, ikke bør føre til utvisning.¹

For å styrke rettssikkerheten til ofre for menneskehandel, foreslår Røde Kors at dokumentasjonskravet til utlendinger som er blitt utsatt for menneskehandel reguleres i en egen bestemmelse i forskriften. Denne bestemmelsen bør presisere hvilke dokumenter som er "gyldig" dokumentasjon og hvilke "andre" dokumenter som i særlige tilfeller kan være gyldig dokumentasjon, jf. forslaget § 8-1(1).

4.2. Formålet med refleksjonsperiode

I høringsforslaget skriver departementet at formålet med refleksjonsperioden "er å legge til rette for at utlendingen skal bryte med miljøet bak menneskehandelen, og at bakmennene skal kunne straffeforfølges". Røde Kors mener imidlertid at formålet med refleksjonsperioden også bør innebefatte å gi "utlendingen" som i denne sammenheng er et offer, en viss grad av stabilitet, trygghet og beskyttelse mot nye overgrep fra bakmennene. En person som har vært utsatt for menneskehandel har opplevd en eller annen form for tvang eller nedverdiggende handlinger. Det bør derfor presiseres i rundskrivet til loven at "utlending" i denne sammenheng er en person som er utsatt for menneskehandel og dermed en straffbar handling.

Røde Kors Ungdom har i kontakt med ofre for menneskehandel erfart at de trenger beskyttelse og hjelp for å klare å bryte med miljøet bak seg. Slik hjelp bør bestå i rettshjelp, politibeskyttelse, legehjelp, trygg bolig, koordineringstilbud, oppfølging mv. Forvaltningens generelle veiledningsplikt som følger av forvaltningsloven av 1967 § 11(1) bør her pålegge saksbehandlere i UDI å samarbeide med andre offentlige hjelpeinstanser som kan gi disse ofrene nødvendig bistand. Departementet bør utrede en egen bestemmelse som lister opp andre sentrale offentlige etater som bør kontaktes i saker vedrørende ofre for menneskehandel. Det vises i denne sammenheng til det arbeidet som er gjort av KOM på dette området.

¹ Informasjonsmateriell rettet mot ofre for menneskehandel utarbeidet av arbeidsgruppe i regi av KOM, og behandlet og godkjent av direktoratene som er representert i prosjektgruppe KOM i mars 2009. Saken skal legges frem for den interdepartementale arbeidsgruppen for godkjenning

Ofre for menneskehandel vil ofte ha en frykt for politiet. Grunnen til dette kan være flere, men en sentral faktor er at ofre for menneskehandel ofte kommer fra land hvor myndighetene og spesielt politiet er infiltrert av korrupsjon. Ofre for menneskehandel kan også ha vært utsatt for vold og overgrep fra hjemlandets politi. For å sikre at ofre for menneskehandel skal få gitt sin forklaring og søknad om refleksjonsperiode i omgivelser som oppleves som trygge, mener Røde Kors at søknad om refleksjonsperiode bør rettes til UDI og ikke til politiet slik departementet foreslår, jf. forskrift § 8-3 siste ledd.

4.3. Vilkårene for opphold etter § 8-3(1) bør endres

Røde Kors vil først bemerke at norske myndigheter bør gi beskyttelse til ofre for menneskehandel, uavhengig av hva disse gir oss tilbake i form av identifikasjon og rettsforfølgelse av kriminelle. Vilkårene for oppholdstillatelse i § 8-3 (1) bør derfor omformuleres, slik at det ikke stilles betingelser til ofre for menneskehandel for oppholdstillatelse i refleksjonsperioden.

Videre er Røde Kors uenig i at det er Utlendingsdirektoratet som skal utarbeide nærmere retningslinjer for innvilgelse av oppholdstillatelse for mennesker som har blitt utsatt for menneskehandel. UDI forvalter utlendingsloven og opptreter som saksbehandler i disse sakene. For å bevare tilliten til forvaltningen og ikke minst rettssikkerheten til den enkelte klient, bør nærmere retningslinjer for oppholdstillatelse i tilfelle av menneskehandel, utarbeides på departementsnivå.

Ifølge forslaget kan det innvilges oppholdstillatelse når utledningen som oppholder seg i riket "antas" å være utsatt for menneskehandel. Departementet har ikke presisert nærmere hva som ligger i dette ordet.

Det er forståelig at det er behov for en viss grad av "fritt" skjønn ved vurderingen av om en person er utsatt for menneskehandel. Røde Kors mener imidlertid at det ikke må overlates til UDI alene å fastsette hva som ligger i at det "antas" at noen har vært utsatt for menneskehandel. Departementet må derfor konkretisere i forskriften eller rundskriv hvilke vurderingsmomenter det her bør legges vekt på når man tolker § 8-3 (1).

Røde Kors mener i tillegg at i de tilfeller UDI får opplyst at utledningen er utsatt for menneskehandel, så skal vedkommende få innvilget oppholdstillatelse. Dette bør ikke være en "kan bestemmelse".

4.4. Styrke rettighetene til barn som er offer for menneskehandel

I forslag til bestemmelsene om menneskehandel er det ikke tatt spesielle hensyn til situasjoner hvor barn utsettes for menneskehandel. Røde Kors tenker spesielt på behovet for et støtteapparat som kan gi nødvendig helsehjelp, psykiatrisk bistand og at barnevernet sikrer trygge bo- forhold og et forsvarlig livsopphold. Hensynet til barnets beste bør under slike omstendigheter være avgjørende for hvilke offentlige hjelpetiltak som må iverksettes. Det vises i den sammenhengen til Barnekonvensjonen av 1989 art.3 og Barnevernloven av 1992 som gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge (§ 1-2).

Røde Kors mener på denne bakgrunnen at departementet må drøfte særskilt de tilfellene hvor barn er utsatt for menneskehandel, og regulere slike tilfeller i en egen bestemmelse i

forskriften. En slik bestemmelse bør inneholde en varslingsplikt for UDI til å kontakte barnevernet for råd og veiledning, om hvordan barnets beste skal ivaretas i tilfelle av menneskehandel. Barn må få et tryggere rettsvern enn det som fremkommer i departementets forslag. Røde Kors mener i tillegg at barn som utsettes for menneskehandel skal innvilges oppholdstillatelse etter § 8-3(1).

4.5 Unntak for utlendinger som forlater riket på grunn av tvang

Gjennom sitt arbeid mot menneskehandel har Røde Kors Ungdom kjennskap til at mennesker som har blitt utsatt for menneskehandel kan bli ført ut av landet mot sin vilje ved bruk av makt, tvang og trusler fra bakmennene. Røde Kors ber derfor departementet om å gjøre unntak fra regelen om søknad om utreise slik dette er foreslått i § 8-4 (1) bokstav b, i de tilfeller utlendingen har forlatt riket i refleksjonsperioden på grunn av tvang fra bakmennene. I slike situasjoner bør utlendingen få beholde sin oppholdstillatelse.

4.6 Anmeldelse av menneskehandel bør danne grunnlag for oppholdstillatelse

Røde Kors Bergen ha gjennom prosjektet Athena jobbet med utenlandske kvinner i prostitusjon siden 1.mai 2008. Gjennom prosjektet erfarte man at også kvinner som kun hadde avgitt forklaringer til politiet var i risikozonen i forhold til vold, trusler og overgrep fra bakmennene. Departementets forslag fører til en usaklig forskjellsbehandling mellom kvinner, idet kvinner som anmelder menneskehandel og kvinner som vitner i straffesaker, er like mye utsatt for vold, trusler og overgrep fra bakmenn og har derfor i realiteten det samme behov for beskyttelse gjennom oppholdstillatelse. Røde Kors mener at departementets forslag diskriminerer kvinner på en slik måte at det er et brudd på kvinnediskrimineringskonvensjonen av 1979 Art. 6 som Norge har ratifisert.

På bakgrunn av ovennevnte forhold mener Røde Kors at departementets forslag i § 8-4(1) bør omformuleres til også å innebefatte utlendinger som anmelder menneskehandel. Forslaget bør derfor lyde: "En utlending som søker beskyttelse etter å ha avgitt vitneforklaring som fornærmet i en rettssak hvor det er tatt ut tiltale etter straffeloven § 224(menneskehandel) eller anmeldt slike forhold, skal innvilges oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38, med mindre særlige grunner taler mot at tillatelse gis."

Videre foreslår departementet at oppholdstillatelse ikke skal gis dersom "særlige grunner" taler mot dette, jf. forslag § 8-4(1). Røde Kors mener departementet bør presisere nærmere hvilke særlige grunner det her siktes til. Denne presiseringen bør gjøres mest mulig uttømmende av hensyn til forutberegnelighet i forvaltningen og utlendingers rettssikkerhet.

5. Innhente samtykke fra foreldrene

Departementet foreslår en ny bestemmelse i § 8-5 annet ledd om innhenting av uttalelse fra en forelder i hjemlandet, når et mindreårig barn fyller vilkårene for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i Norge. Begrunnelsen for departementets forslag er å forhindre barne bortføring.

Departementet ser ut til i utlendingsforskriften § 8-5 annet ledd å forveksle mindreårige barns behov for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, med barne bortføring og samtykke fra

foreldre. Når det gjelder oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, kan ikke Røde Kors se at innhenting av uttalelse fra en forelder i hjemlandet er nødvendig for å innvilge et barn oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i Norge. Det er i disse sakene mer hensiktsmessig å innvilge barnet oppholdstillatelse først, for deretter å forsøke å komme i kontakt med den av forelderen som er i hjemlandet og forklare at barnet befinner seg i Norge.

Det bør her presiseres at en oppholdstillatelse for mindreårige barn i Norge er en frivillig tillatelse hvor barnet fritt kan vende tilbake til sitt hjemland dersom det er ønskelig, og bør derfor ikke forveksles med barne bortføring. Røde Kors kan ikke se at norske myndigheter vil bryte verken nasjonale eller internasjonale konvensjoner ved innvilgelse av oppholdstillatelse til barn på humanitært grunnlag, uten å innhente samtykke fra foreldrene på forhånd.

Røde Kors støtter etter dette ikke departementets forslag til ny bestemmelse § 8-5 annet ledd om innhenting av uttalelse fra en forelder i hjemlandet, når et mindreårig barn fyller vilkårene for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i Norge. En oppholdstillatelse på humanitært grunnlag for mindreårige barn, vil aldri stå i veien for et samvær mellom barn og foreldre. Disse forholdene bør departementet holde strengt atskilt og behandle hver for seg.

6. Humanitære konsekvenser av lang saksbehandlingstid

Departementet foreslår å videreføre den såkalte 15-månedersregelen i utlendingsforskriften § 8-1. Som påpekt i tidligere høringer er Røde Kors bekymret for de konsekvensene lang saksbehandlingstid kan ha for den enkelte asylsøker og for samfunnet for øvrig. En lang botid i asylmottak preges ofte av redsel og frustrasjon, og er psykisk belastende for den enkelte asylsøkeren. For spesielt sårbare grupper, som for eksempel barn, vil lang botid i asylmottak kunne ha særlig alvorlige konsekvenser. Lang saksbehandlingstid kan også være et hinder for en eventuell fremtidig integrering av asylsøkeren eller vanskeliggjøre retur og reintegrering i opprinnelseslandet. På bakgrunn av dette ber Røde Kors departementet vurdere å senke den tidsrammen som gis for at det kan innvilges oppholdstillatelse hvis ikke asylsøknaden er avgjort.