



Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.: 200903742-/JRS

Vår ref.: RBS/2009

Dato: 30. september 2009

Høring – krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referansepersoner med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i saker om familiegjenforening

Innhold i høringsuttalelsen:

<i>Innledende merknader</i>	1
<i>Atskillelsens faktiske varighet</i>	2
<i>Innstramningens formål</i>	2
<i>Innvandringsbegrensning</i>	2
<i>Integrering</i>	2
<i>Målgruppen</i>	3
<i>Vedr. "opphold på humanitært grunnlag"</i>	3
<i>Forholdet til EMK art. 8</i>	4
<i>Andre kategorier</i>	4
<i>Unntak fra 4-årskravet for barn</i>	5

Innledende merknader

Innstramningen vil omfatte personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, av "sterke menneskelige hensyn", etter § 38 i ny utlendingslov. Høringsbrevets overordnede premiss er at tiltaket dermed *ikke* vil ramme personer som har fått opphold av beskyttelsesrelaterte grunner. Vi kan ikke se at dette medfører riktighet.

Faktum er at opphold på humanitært grunnlag i utstrakt grad benyttes i saker hvor det foreligger en sikkerhetsrisiko ved retur. Dette omfatter mange saker hvor det ifølge UNHCR foreligger et krav på internasjonal beskyttelse. Dette er personer som åpenbart ikke kan gjenforenes med familien i hjemlandet, og gjenforening med ektefelle og/eller barn er dermed kun mulig i Norge. Etter alt vi kan se, vil dette også være tilfelle etter at den nye utlendingsloven trer i kraft 1. januar 2010.

Det hevdes derfor fra vår side at tiltaket i mange tilfeller vil innebære et reelt *forbud* mot gjenforening av familier som har blitt skilt av krig og undertrykkelse, og at tiltaket dermed vil være i strid med EMK art. 8.

Vi går nærmere inn på dette og andre forhold nedenfor.

Atskillelsens faktiske varighet

Vi bemerker innledningsvis at fireårskravet normalt vil medføre en vesentlig lengre atskillelse enn fire år. En rekke andre forhold vil komme i tillegg, herunder atskillelsen under flukten, behandlingstiden for asylsøknaden (med mindre asylsøkeren er i arbeid), tiden det kan ta å skaffe seg arbeid og tiden familiegjennforeningssøknaden tar. Reell atskillelse vil ofte være 6-8 år. Samtidig er det på det rene at søkerne i hovedsak er fra konfliktområder og autoritære stater som Somalia, Afghanistan, Irak og Eritrea. Det må legges til grunn at familiemedlemmene ofte vil leve under vanskelige – eller også prekære og livstruende – forhold, eksempelvis i et konfliktområde eller en flyktningleir.

Innstramningens formål

Innvandringsbegrensning

Departementet begrunner innstramningstiltaket med tilstrømningen av asylsøkere til Norge. Regjeringen har i løpet av det siste året innført en rekke innstramninger som har medført dels dramatiske endringer for menneskene som rammes, mens det er diskutabelt om tilstrømningen av asylsøkere har gått nevneverdig ned, slik hensikten var. Det man har oppnådd, er primært å svekke rettssikkerheten for asylsøkere som kommer til Norge og livskvaliteten for en del av dem som får opphold.

Norsk Folkehjelp anser det som spesielt problematisk at regjeringen i så stor grad har begynt å rette tiltakene inn mot sårbare grupper, herunder barn. Vi bemerker at også dette tiltaket blant annet vil ramme barn som søker gjenforening med foreldre.

Integrering

Departementet viser også til at tiltaket skal være et incentiv til å arbeide eller utdanne seg. Mens det kan være tilfelle for noen, vil det for andre være ødeleggende å måtte leve med at deres aller nærmeste – deres ektefelle og barn – lever under ustabile eller prekære forhold; at de selv er maktesløse i forhold til å hjelpe dem; og at de ikke vil kunne se dem igjen eller bringe dem i trygghet før mange år senere. Tiltaket vil medføre at barn vokser opp uten å bli kjent med sine foreldre. Mange barn vil også fylle 18 år i løpet av denne perioden, og vil dermed aldri gjenforenes med familien.

Norsk Folkehjelp mener at det ikke er akseptabelt å bruke menneskelig lidelse som et incitament til integrering. Vi tviler også sterkt på at splittelse av familier, med de betydelige påkjenninger dette medfører, skulle være integreringsfremmende.

Målgruppen

Vedr. "opphold på humanitært grunnlag"

Departementet hevder at innstramningen ikke vil gjelde personer som får opphold av beskyttelsesgrunner. Personene som omfattes av innstramningen, vil ifølge departementet primært være personer som også vil ha gjenforening i hjemlandet som et alternativ. Avslag på søknad om familiegjenforening i Norge skal dermed ikke være til hinder for familiegjenforening, kun at denne må finne sted i hjemlandet.

Vi kan, som nevnt ovenfor, ikke se at dette medfører riktighet. Høringsbrevets redegjørelse stemmer verken overens med dagens beslutningspraksis i UDI og UNE vedrørende opphold på humanitært grunnlag, med AIDs instruks til UDI av februar 2009, eller med de føringer AID har lagt for praktiseringen av den nye utlendingsloven. Alle disse kildene er tydelige på at også opphold på humanitært grunnlag innvilges i en rekke saker hvor beskyttelsesgrunner inngår i oppholdsgrunnlaget.

Dagens praksis: Som departementet er kjent med, brukes opphold på humanitært grunnlag (etter loven § 8 annet ledd, jf. forskriften § 21 annet ledd) per i dag i utstrakt grad i tilfeller hvor retur til/gjenforening i hjemlandet ikke er aktuelt av sikkerhetsgrunner. Vi kan ikke se noen grunn til at denne praksisen vil endre seg ved overgangen til den nye utlendingsloven. Også i den nye loven vil opphold på humanitært grunnlag reguleres av den samme bestemmelsen, nemlig "sterke menneskelige hensyn" (§ 38 i ny utlendingslov).

En stor andel av dem som har fått opphold på humanitært grunnlag de siste årene, er personer som ifølge UNHCR har krav på internasjonal beskyttelse. Det kan eksempelvis nevnes at UDI bare frem til 31. august i år har innvilget opphold på humanitært grunnlag til 312 eritreiske statsborgere. Dette er i alle tilfeller personer som UNHCR anser har krav på internasjonal beskyttelse, slik at gjenforening med familie i hjemlandet er uaktuelt.¹ Dette er i samsvar med praksis i Utlendingsnemnda, som i en del eritreiske saker har ansett at risikoen ikke er stor nok for asyl eller beskyttelse, men derimot har innvilget opphold etter samme bestemmelse på grunn av en viss fare for alvorlige menneskerettsovergrep. Tilsvarende gjelder for en rekke andre grupper av asylsøkere.

Instruks fra AID: Departementet har som kjent også, i en nylig korrespondanse med UDI, gitt sitt samtykke til at UDI kan samordne praksis mellom ulike landseksjoner med at opphold på humanitært grunnlag kan gis av beskyttelsesgrunner.²

¹ UNHCR Genève, januar 2004.

² AI-2009-074, 26. januar 2009.

Odelstingsproposisjonen om ny utlendingslov: Fremstillingen i høringsbrevet harmonerer heller ikke med Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), om den nye utlendingsloven. Vi hitsetter:

”På samme måte som ved vurderingen etter utlendingsloven § 8 annet ledd i dag, er det viktig å understreke at det må foretas en totalvurdering av de hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte sak.

I de aller fleste saker hvor det er aktuelt å innvilge oppholdstillatelse, foreligger det en kombinasjon av beskyttelsehensyn og mer rendyrkede humanitære hensyn. For at beskyttelsesbestemmelsene i lovutkastet §§ 28-30 ikke skal uthules, er det viktig at man ikke etablerer en utstrakt praksis med å innvilge opphold etter bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn i saker hvor det er beskyttelsehensyn som står sentralt.”

På denne bakgrunn synes høringsbrevets fremstilling av de faktiske forhold nokså klart misvisende.

Forholdet til EMK art. 8

Med mindre innføringen av den nye loven vil innebære en markant endring av grenseoppgangen mellom opphold på humanitært grunnlag og de andre oppholdsgrunnlagene, vil tiltaket i stor grad ramme personer som ikke kan gjenforenes med familie i hjemlandet. Som anført ovenfor innebærer kravet om fire års arbeid eller utdanning derfor et reelt forbud mot at disse menneskene kan få leve sammen.

Departementet skriver:

”I Den europeiske menneskerettsdomstol er det utviklet en praksis om at EMK artikkel 8 ikke gir rett til familieinnvandring hvis det med rimelighet kan kreves at familielivet alternativt kan utøves i et annet land, typisk i hjemlandet til en av kjernefamiliens voksne medlemmer.”

Vi vil fremholde at dette ikke er relevant i denne sammenheng, jf. ovenfor, og at forslaget tvert om legger opp til en praksis som i en rekke tilfeller vil være i strid med EMK art. 8.

Andre kategorier

Vi viser videre til kategoriene av søkere som nevnes i forbindelse med § 38 i ny utlendingslov:

”For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal det foretas en totalvurdering av saken. Det kan blant annet legges vekt på om

- a) utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur,
- b) det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket,
- c) det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse, eller
- d) utlendingen har vært offer for menneskehandel.”

Også for flere av disse gruppene vil gjenforening med ektefelle/barn i hjemlandet være utelukket. Dette gjelder ikke minst personer som har fått opphold av tvingende helsemessige forhold; for dem vil retur til hjemlandet ofte være forbundet med (svært) alvorlige helsemessige følger. Samtidig vil familiegjenforening være spesielt viktig akkurat for denne gruppen, som vil kunne ha særlige pleiebehov. Tilsvarende vil blant annet gjelde ofre for menneskehandel, hvor retur til hjemlandet ofte vil være utelukket.

Vi vil derfor anføre at det også her er sterkt urimelig å nekte gjenforening, og at det legges opp til en praksis i strid med EMK artikkel 8.

Unntak fra 4-årskravet for barn

Departementet skriver:

”Dersom barnet er alene igjen i hjemlandet uten noen av foreldrene, vil det være nærliggende å gjøre unntak etter den generelle unntaksbestemmelsen om ”særlige grunner”, jf. nedenfor. Hvorvidt barnet har andre omsorgspersoner i hjemlandet vil være et moment i vurderingen. *Det gjøres ofte unntak fra underholdskravet i slike tilfeller*, og departementet mener praksis bør være den samme for fireårskravet. Unntak vil kunne reguleres nærmere i forskrift.” (vår utheving)

Vi er ikke kjent med departementets grunnlag for å hevde at det ofte gjøres unntak i slike saker. Vi hitsetter en merknad fra Kine Sperre Horsbøl og Tine Larsen, henholdsvis tidligere leder og saksbehandler i Juss-Buss, som har gjennomført en nokså omfattende kartlegging av praksis akkurat på dette området:

”At departementet uttaler seg på denne måten [i høringsbrevet] er høyst besynderlig. Utlendingsforvaltningen har ikke oversikt over hvor mange vedtak som fattes når det gjelder barn som er igjen alene i hjemlandet, og heller ikke oversikt om det gjøres unntak fra underholdskravet i disse sakene. Grunnen til dette er at registeret i utlendingsforvaltningen (DUF-registeret) ikke skiller mellom hva slags grunnlag man søker familiegjenforening på, og heller ikke om det er barn eller voksne som søker. I tillegg har de heller ikke oversikt over i hvor mange saker det gjøres unntak fra underholdskravet⁶. Hvordan departementet da kan påstå at det ”vanligvis gjøres unntak” rimer ikke med funn fra de 115 vedtak hos utlendingsforvaltningen vi har gjennomgått. Av disse sakene ble det gjort unntak fra underholdskravet i kun 15 saker.³”

Med mindre det legges opp til betydelig større bruk av unntaksbestemmelsen enn i dag, vil tiltaket med andre ord medføre et forbud mot gjenforening også når søkeren er et barn som befinner seg alene i hjemlandet eller i et nærområde, eksempelvis en flyktningleir. Norsk Folkehjelp finner igjen at dette er meget problematisk.

³ Tidsskriftet Kontur, nr. 15, 2009 (http://www.konturtidsskrift.no/images/M_images/pdf/KT15.pdf)