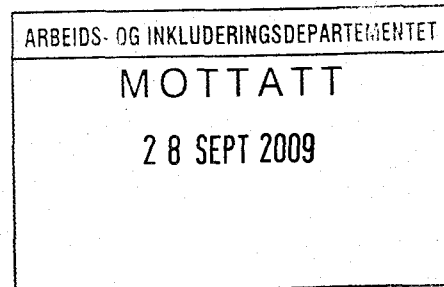


Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO



Oslo, 25. september 2009

Deres ref.: 200903742-/JRS

HØRING – KRAV OM FIRE ÅRS UTDANNING ELLER ARBEIDSERFARING I NORGE FOR REFERANSEPERSONER MED OPPHOLDSTILLATELSE PÅ HUMANITÆRT GRUNNLAG I SAKER OM FAMILIEGJENFORENING

Innledning

Sammenlignet med de øvrige innstramningstiltakene regjeringen har foreslått og/eller iverksatt siden september 2008, anser vi det foreliggende forslaget som det klart mest problematiske. Tiltaket skiller seg ut ved at det er rettet mot, og har til hensikt å ramme, personer som har oppfylt vilkårene for oppholdstillatelse i Norge. Vi anser en slik strategi for å redusere asylankomster som svært urovekkende. Vi mener det vil være et feilgrep - ikke bare overfor den enkelte tiltaket er rettet mot, men også for samfunnet - at livskvaliteten til personer som gis fornybare tillatelser og som etter all sannsynlighet vil bli boende i Norge gjøres til et virkemiddel i asylpolitikken.

Vår reservasjon mot forslaget kan sammenfattes i følgende punkter, som vil bli nærmere gjennomgått under.

- 1) Forslaget er uetisk idet man legger opp til at livskvaliteten til mennesker med opphold i Norge skal brukes som middel i asylpolitikken.
- 2) Det er ingen faste holdepunkter for at tiltaket vil ha den tilsiktede effekt.
- 3) Argumentet om at tiltaket vil være et incentiv til å ta arbeid og utdanning framstår som ubegrunnet ettersom det allerede foreligger et forsørgerkrav for den aktuelle gruppen.
- 4) Tiltaket vil virke negativt på integreringen. Fordi tiltaket framstår som urettferdig (jvf. pkt 1 over) vil det skape mistillit overfor den norske stat og samfunnet for øvrig fra dem som rammes. Belastningen det innebærer for den enkelte vil også kunne føre til svekket psykisk og fysisk helse for den enkelte.
- 5) Fordi opphold på humanitært grunnlag ofte innvilges på grunn av sikkerhetssituasjonen i asylsøkerens hjemland vil tiltaket i mange tilfeller være i strid med Menneskerettsloven av 1999 jvf. Den europeiske menneskerettskonvensjons artikkel 8 dvs. retten til familieliv.

1. Brudd med grunnleggende etiske normer

Det framgår av høringsbrevet at hensikten med tiltaket er”.. å redusere ankomsten av asylsøkere til Norge som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse, og å virke som et incentiv til å ta utdanning og arbeid.” Et mål om reduserte ankomster av asylsøkere uten behov for beskyttelse anser vi ikke i seg selv for å være prinsipielt sett illegitimt. Derimot mener vi valg av virkemiddel er galt. Som nevnt over anser vi det høyst tvilsomt å iverksette tiltak som har til hensikt å svekke livsutfoldelsen til mennesker som skal integreres i Norge for derigjennom å sende signaler til potensielle asylsøkere. Å bruke medmennesker som et middel slik forslaget legger opp til strider mot grunnleggende etiske normer og er en krenkelse av menneskets verdighet, og må følgelig kunne karakteriseres som umoralsk. Personer som har oppfylt kriteriene for opphold i Norge bør selvsagt behandles på en rettferdig, verdig og likeverdig måte. Vi mener det foreslåtte tiltaket strider mot disse grunnleggende verdier så vel som mot Regjeringens uttalte målsetning om en human asylpolitikk.

2. Effekt

Et tiltak som begrenser muligheten til familieliv er utvilsomt av en svært inngripende karakter, jvf. blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjons artikkel 8 som beskytter familieliv. Selv om departementet skulle være av den oppfatning at de aktuelle personers rett til familieliv ikke brytes ved det foreslåtte tiltaket (kommentert i eget punkt under) må det likevel forventes at man på en overbevisende måte kan argumentere for at et slikt tiltak vil ha en effekt – all den tid det må være klart for en hver at det er tale om et svært inngripende tiltak. Også her framstår forslaget som høyst problematisk. Det eneste som nevnes vedrørende dette i et 13 sider langt høringsbrev er følgende: ”Muligheten for å bli gjenforent med familie har vært ansett som et av flere forhold som kan påvirke asylsøkeres valg av tilfluktsland.” (våre uthevinger). Det er med andre ord ingen reell drøftelse i høringsbrevet av tiltakets mulige effekt. Vi antar at årsaken til det er at man ikke sitter på noen sikker kunnskap om tiltakets effekt, men at det bygger på mer eller mindre løse spekulasjoner. Denne vilkårligheten bidrar til inntrykket av at begrensningen i retten til familieliv ikke er *nødvendig* i et demokratisk samfunn jvf EMK artikkel 8.

Ettersom de som innvilges opphold på humanitært grunnlag stort sett kommer fra samme (konflikt)områder som de som innvilges asyl eller beskyttelse er det ingen god grunn til å tro at en potensiell asylsøker - før han eller hun bestemmer seg for om eller hvor man skal søke asyl - vil kunne forutse hvilken lovhjemmel eventuelt opphold vil innvilges etter en gang i framtiden. Dermed vil et slikt tiltak ikke med noen som helst presisjon kunne forventes å treffe ”målgruppen” dvs. asylsøkere som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse. Det som eventuelt da står igjen er at man kan oppnå å sende signaler av mer generell karakter som kan skape en oppfatning om at Norge er et mindre attraktivt land å søke asyl i enn tidligere fordi livskvaliteten for enkelte av dem som får opphold etter asylsøknad er blitt dårligere. Vi mener det er en kynisk og uverdige måte å utøve asylpolitikk på.

3. Incentiv til arbeid og utdanning

Det framgår av høringsbrevet at formålet med tiltaket er at det ”..skal også virke som et incentiv for referansepersoner til å ta arbeid og utdanning.” Selv om departementet skulle ha rett i sin underliggende påstand om at dem forslaget sikter mot ikke har tilstrekkelig vilje til å

ta arbeid eller utdanning, er ikke dette argumentet relevant som begrunnelse for tiltaket - helt enkelt fordi det allerede foreligger et forsørgerkrav for referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag.

4. Svekket integrering

Det er grunn til å være bekymret for at tiltaket vil kunne være et hinder for integrering. Delvis fordi det vil bidra til mistillit mot staten og det norske samfunn fra de personer som utsettes for tiltaket.

Psykisk sykdom og tilpasningsproblemer er også en reell fare når mennesker erfarer å bli forhindret fra å leve sammen med sin familie i en lengre periode. Når man regner inn saksbehandlingstid for hhv asylsøknad og familiegjennforeningssøknad vil det være snakk om minimum 6-7 år etter søknad om asyl til man kan gjenforenes. Vi vil minne om at det i mange tilfeller vil være snakk om barn som bor i Norge som rammes av denne begrensningen i retten til familieliv.

Uførhet er nevnt som mulig grunnlag for unntak. Det er ikke usannsynlig at en del referansepersoner i desperasjon vil forsøke å benytte seg av dette forhold som "tilpasningsstrategi", dvs. at noen vil ønske å være uføre som ikke er det i utgangspunktet. Et ønske om sykdom kan bli mer enn et ønske da det er allment kjent at det mentale påvirker det fysiske. En slik konsekvens vil kunne føre til store kostnader for den enkelte og for samfunnet.

5. Brudd med retten til familieliv

Høringsbrevet viser til Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) som har utviklet en praksis om at artikkel 8 ikke gir rett til familieinnvandring "hvis det med rimelighet kan kreves at familielivet alternativt kan utøves i et annet land, typisk hjemlandet...". Vi bestrider ikke denne beskrivelsen men mener imidlertid at det ofte ikke vil være rimelig å kreve at familieliv kan utøves i et annet land i disse sakene. Eksempelvis kom 80% av de 546 som fikk oppholdstillatelse etter Utlendingslovens § 8 annet ledd jvf. Utlendingsforskriftens § 21 annet ledd ("opphold på humanitært grunnlag") i løpet av fjorårets 10 første måneder fra Somalia, Irak, Afghanistan og Russland (Tsjetsjenia). Det framgår ofte eksplisitt av vedtakene fra UDI at sikkerhetssituasjonen på hjemstedet har hatt betydning for at oppholdstillatelse er gitt. Premisset om at de som vil rammes av et slikt tiltak ikke har behov for beskyttelse – og derfor trygt kan returnere til hjemlandet og gjenoppta sitt familieliv der – vil dermed vanskelig kunne finne støtte i virkeligheten.

Følgende utdrag fra vedtak fattet av UDI og UNE viser at opphold etter UI 8 annet ledd jvf. Uf 21 annet ledd ("opphold på humanitært grunnlag") innvilges i saker hvor sikkerhetssituasjonen på hjemstedet har vært en avgjørende og/eller hatt betydning for vedtaket. Sakene er hentet fra NOAS' eget saksarkiv og UNEs praksisbase.

1) Afghanistan, vedtak april 2008.

"Under denne vurderingen kan det også vurderes hensyn knyttet til sikkerhetssituasjonen for klageren ved en retur. Nemnda anser det ikke som utelukket at det finnes en restfare for

klageren knyttet til at enkelte av de jordeierne klageren fratok jord i forbindelse med jordreformen, kan ha makt og inneha viktige stillinger i dag, og at noen av disse vil kunne utsette klageren for represalier dersom de påtreffer han. På den bakgrunn mener nemnda det ikke vil være tilbørlig å returnere klageren.”

2) Elfenbenskysten, vedtak juni 2007.

”I en helhetsvurdering av om retur til Elfenbenskysten er tilrådelig i klagerens situasjon, har nemnda særlig sett hen til de generelle sikkerhetsmessige og humanitære forholdene i landet. Nemnda har funnet å måtte legge vekt på at situasjonen i landet per i dag, til tross for en positiv utvikling den siste tiden, fremstår som sikkerhetsmessig og humanitært vanskelig og ustabil. Siden 2002 har det vært flere perioder hvor forholdene har bedret og stabilisert seg, etterfulgt av nye perioder med uro og høyt voldsnivå. Det er i vurderingen sett hen til at klageren har sin opprinnelse nord i landet, samt at han gjennom sitt tidligere arbeid som sjåfør kan være i en relativt eksponert stilling. Nemnda mener dette tilsier at han vil kunne være i en mer utsatt situasjon i den pågående konflikten enn befolkningen generelt. Nemnda har i vurderingen også sett hen til at UNHCR har kommet med et nytt position paper i oktober 2006, hvor det på generelt grunnlag frarådes at asylsøkere fra Elfenbenskysten tvangssendes tilbake til landet, og anbefales at de gis komplementær beskyttelse dersom man kommer til at det ikke kan innvilges asyl.”

3) Eritrea, vedtak juni 2008.

”Nemnda ser ikke bort fra at klagerens medlemskap i ELF-RC er kjent for eritreiske myndigheter, og at dette forhold, til tross for hans beskjedne politiske profil, i kombinasjon med 30 års fravær fra landet, kan medføre en viss interesse for klageren fra myndighetenes side selv ved en frivillig retur i dag. Herunder har nemnda sett hen til at han har bodd 20 år i Etiopia i en periode der dagens makthavere i Eritrea har vært i konflikt med etiopiske myndigheter. Disse forhold må ses i sammenheng med at menneskerettighetssituasjonen i landet er preget av stor grad av vilkårlighet, slik at det kan være en viss risiko for alvorlige overgrep dersom han ved retur blir pågrepet og tilbakeholdt av myndighetene, for eksempel i forbindelse med en identitets- og bakgrunnssjekk. Nemnda ser ikke bort fra at muligheten for en slik sjekk vil kunne være noe større i klagerens tilfelle enn vanlig, som følge av hans langvarige fravær fra landet.”

4) Eritrea, vedtak mars 2006.

”Nemnda legger til grunn at klageren har blitt innkalt til militærtjeneste, og at hun ikke har møtt til tjenesten. Det legges videre til grunn at klageren har unndratt seg militære ved å rømme fra landet på et tidspunkt da Eritrea var i krig. Etter nemndas vurdering kan dette innebære en viss risiko for uforholdsmessige reaksjoner fra myndighetene i Eritrea ved en retur i dag. Det vises også til at den generelle menneskerettighetssituasjonen i dag gir grunn til bekymring, og nemnda mener derfor at det foreligger særlig sterke menneskelige hensyn i denne saken.”

5) Somalia, vedtak oktober 2008

”Når det gjelder opphold på humanitært grunnlag legger nemnda legger avgjørende vekt på at sikkerhetssituasjonen, sett i sammenheng med den dårlige humanitære situasjonen, og det

store antallet personer som har flyktet fra Mogadishu, er slik at retur av personer som har sannsynliggjort sin tilknytning til Sør-Somalia fremstår som utilrådelig.” (Saken er hentet fra UNEs praksisbase og denne begrunnelsen vil antakelig gjelde i mange tilsvarende saker).

6) Somalia, vedtak februar 2005.

”Nemnda har etter en helhetsvurdering kommet til at det bør gis oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Nemnda legger vekt på at det foreligger en viss restrisiko for alvorlige reaksjoner fra militsgruppen da det ikke kan utelukkes at klagerens problemer vil bli gjenopptatt dersom han returnerer.”

Vi mener det må være åpenbart at EMDs terskel for når det ikke ”med rimelighet kan kreves at familielivet alternativt kan utøves i annet land, typisk hjemlandet...” må være lavere enn terskelen for innvilgelse av beskyttelse etter Utlendingslovens § 15 første ledd annet punktum, jvf Utlendingsforskriftens § 21 første ledd (jvf. blant annet EMK art 3). Det innebærer i så fall at en betydelig andel (for alt vi vet kanskje et stort flertall) av de personer som har fått innvilget opphold etter Uf 21 annet ledd ikke er i en situasjon hvor det ”med rimelighet kan kreves at familielivet alternativt kan utøves i annet land, typisk hjemlandet...”. Saksframstillingen om forslaget forhold til internasjonale forpliktelser må derfor kunne hevdes å være villedende og feilaktig.

Departementet peker i pkt. 3 (høringsbrevets side 4) på at en ”..bestemmelse om at det kan gis avslag på en søknad om oppholdstillatelse av innvandringsregulerende hensyn, vil ikke representere noen krenkelse av de folkerettslige forpliktelsene som følger av EMK artikkel 8, forutsatt at det foretas en forholdsmessighetsvurdering i hver enkelt sak.”

De ovennevnte eksempler viser etter vårt syn saker hvor det ikke vil være forholdsmessig å nekte familiegjenforening nettopp fordi det ikke ”med rimelighet kan kreves at familielivet alternativt kan utøves i annet land, typisk hjemlandet...”.

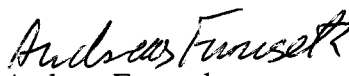
NOAS har selvsagt ikke oversikt over alle vedtak hvor det er innvilget opphold etter Uf 8 annet ledd jvf Uf 21 annet ledd, men basert på de ovennevnte fakta (opprinnelsessted/ sakseksempler) mener vi det er grunn til å tro at en betydelig andel nettopp har blitt innvilget slik tillatelse med (helt eller delvis) henvisning til sikkerhetssituasjon på hjemstedet. Vi kan selvsagt ikke utelukke at departementet tenker seg at forvaltningen skal gjøre en forholdsmessighetsvurdering hvor man skal vektlegge sikkerhetssituasjonen - og gjøre unntak der denne har hatt betydning for innvilgelse. Departementet skriver imidlertid i innledningen under pkt 1 at ”Vilkåret vil som hovedregel gjelde i alle saker om familieinnvandring når referansepersonen har opphold på humanitært grunnlag.” Det at man i høringsbrevet verken drøfter eller nevner hvilke faktorer som eventuelt skulle ligge i ovennevnte ”forholdsmessighetsvurdering” bekrefter inntrykket av at man legger opp til en praksis som ikke vil ta slike hensyn. Følgelig må det konkluderes med at man legger opp til en praksis som i mange tilfeller kommer til å være i strid med EMK artikkel 8.

Hvis departementet uansett skulle velge å gjennomføre tiltaket mener vi på bakgrunn av det ovennevnte at det er nødvendig at det klart framkommer av lovbestemmelse og forskrift at det hvert enkelt tilfelle skal vurderes konkret opp mot EMK artikkel 8, samt hvilke momenter som er relevante i forholdsmessighetsvurderingen. Vi mener også det er nødvendig at det framgår at det skal gjøres unntak der referansepersonen har fått innvilget en tillatelse etter Utlendingslovens § 8 annet ledd jvf. forskriftens § 21 annet ledd som helt eller delvis har sin årsak i sikkerhetssituasjonen på hjemstedet.

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**


Morten Tjessen
generalsekretær


Andreas Furuseth
juridisk rådgiver