

**Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo**

Avd. Generalsekretærens kontor

**Dato
25. september 2009**

Høringsuttalelse til Arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag om krav til fire års utdanning eller arbeid for referansepersoner i saker om familiegjenforening

Røde Kors er en av de største frivillige humanitære organisasjonene i Norge. I Norge har Røde Kors 140 000 medlemmer og er organisert i 19 distrikter med totalt 402 lokalforeninger. Røde Kors sine 24 700 frivillige er sentrale i utførelsen av aktivitetene.

Innledning

Høsten 2008 la regjeringen frem forslag til innstramningstiltak for å begrense asyltilstrømmingen til Norge. 22. september 2008 sendte Røde Kors brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet hvor vi presiserte at en del av disse tiltakene vil skape ytterligere humanitære utfordringer for mennesker som allerede befinner seg i sårbare livssituasjoner. I dette brevet påpekte vi også at kravet til fire års utdanning eller arbeidserfaring for referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag ved familiegjenforening er i strid med de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene som Norge er tilsluttet, og som er inkorporert i menneskerettighetsloven i Norge.

Selv om departementet har gjort enkelte unntak fra kravet til utdanning eller arbeid for referansepersoner i forslaget som nå sendes på høring, vil forslaget fremdeles medføre alvorlige inngrep i referansepersonens familieliv, spesielt i forhold til barn. Som vi skal komme tilbake til nedenfor tar forslaget eksempelvis ikke høyde for at referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag har ulike forutsetninger for å klare å gjennomføre et fireårskrav. Røde Kors kan heller ikke se hvordan Norge ivaretar barnets beste når det ikke gis et generelt unntak fra fireårskravet i de tilfeller hvor søker er barn.

1. Personer med opphold på humanitært grunnlag er ingen ensartet gruppe

Selv om det ikke er snakk om en varig hindring for utøvelse av familielivet i den nye loven, er det ingen tvil om at et krav om fireårs utdanning eller arbeid er så omfattende at det her er snakk om et inngrep i familielivet etter EMK artikkel 8.

Den europeiske menneskerettighetsdomstol har uttalt at medlemsstatene kan gjøre inngrep i familielivet på bakgrunn av innvandringsregulerende hensyn i henhold til veletablert internasjonal

Norges Røde Kors

**Post: P.B. 1 Grønland, 0133 OSLO
Besøk: Hausmannsgt. 7
Fakturering: Norges Røde Kors, Postboks
2967, 7438 Trondheim**

**Tlf: 22054000
Faks: 22054040
Web: <http://www.redcross.no>
E-post: servicetorget@redcross.no**

**Bank: 8200 01 76318
Post: 0809 50 90444**

Org.nr: NO 864 139 442



Norges Røde Kors er en del av
Den internasjonale Røde Kors-
og Røde Halvmånebevegelsen

rett.¹ Domstolen er likevel tydelige på at det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt sak hvorvidt det foreligger en krenkelse av familielivet etter art. 8, og om denne krenkelsen kan sies å være nødvendig i et demokratisk samfunn. Røde Kors kan vanskelig se hvordan departementet ivaretar kravet om å sikre en individuell vurdering av den enkelte referanseperson, når departementet foreslår at det som hovedregel skal stilles krav om fireårs utdanning eller arbeid i saker om familiegjenforening. Hvorvidt et inngrep i familielivet er nødvendig i et demokratisk samfunn kan ikke avgjøres på generelt grunnlag, men må vurderes individuelt.

Det sentrale vurderingstema etter artikkel 8 er om fireårs kravet er proporsjonalt i forhold til det myndighetene søker å oppnå med kravet. Hvorvidt kravet er proporsjonalt i dette tilfellet vil avhenge av blant annet referansepersonens arbeidsevne, og derav mulighet for å klare å oppfylle kravet for familiegjenforening. Røde Kors kan ikke se at departementet som hovedregel kan stille krav om at alle referansepersoner som oppholder seg i Norge på humanitært grunnlag, må ha fireårs utdanning eller arbeid i saker om familiegjenforening. Et slikt krav kan først stilles dersom utlendingsmyndigheten etter en individuell vurdering kommer frem til at et slikt krav er forholdsmessig. Det påhviler statene en tung bevisbyrde dersom familielivet etter art. 8 skal krenkes.²

Vi mener at proporsjonalitetsprinsippet i artikkel 8 ikke kommer klart nok frem i ny § 39 a. Bestemmelsen tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til de ulike forutsetningene referansepersonene har til å klare å gjennomføre fireårskravet. Unntaket i bestemmelsens fjerde ledd om "særlige grunner" viser spesielt til hensynet til familiens enhet. I tillegg heter det at departementet vil gjøre unntak fra kravet ved dokumentert arbeidsuførhet. Utover dette gir forslaget ikke rom for en individuell vurdering av referansepersonens evner/muligheter til faktisk å klare å gjennomføre fireårskravet. Røde Kors har vanskelig for å se hvilke muligheter en person med opphold på humanitært grunnlag har til familiegjenforening, i tilfeller hvor vedkommende lider av analfabetisme, psykiske og/eller fysiske lidelser som ikke kvalifiserer til arbeidsuførhet, men som medfører at vedkommende ikke klarer å oppfylle fireårskravet. Referansepersoner som ikke klarer å oppfylle et fireårskrav og som ikke kan dokumentere arbeidsuførhet, vil i henhold til departementets forslag, være avskåret fra familiegjenforening på ubestemt tid.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår vi følgende:

- I. Det bør foretas en individuell vurdering av referansepersonens arbeids- og/eller utdanningsevner som bekrefter/avkrefter hvorvidt vedkommende har evne til å gjennomføre krav om fire års arbeid/utdanning i saker om familiegjenforening. NAV utfører i dag såkalte arbeidsevne vurderinger gjennom kvalifiseringsstønadene. En liknende vurdering bør foretas av fagfolk før det stilles krav om fire års arbeid/utdanning ved familiegjenforening.
- II. Dersom en slik individuell vurdering avdekker at referansepersonen ikke vil kunne oppfylle et fireårskrav, må kravet om utdanning og arbeid tilpasses i forhold til hva som er faktisk mulig for vedkommende å gjennomføre. Det er et grunnleggende prinsipp i forvaltningen at det ikke skal stilles vilkår/krav som oppleves som urimelig tyngende for personen vilkåret/kravet rettes mot. Disse prinsippene bør også legges til grunn for personer med opphold på humanitært grunnlag.
- III. Det bør ikke stilles arbeids- eller utdanningskrav til personer som får opphold på humanitært grunnlag i Norge, når denne oppholdstillatelsen er begrunnet i sykdom og/eller funksjonshemning. Det vil stride mot den alminnelige rettsfølelsen dersom det stilles et slikt krav til personer som ikke har en reell mulighet til å kunne gjennomføre 4 års utdanning eller arbeid. Røde Kors mener at en person som har fått opphold på grunn av sykdom/funksjonshemning har allerede "dokumentert" sin arbeidsuførhet og skal derfor ikke måtte gjennomgå nye spesialistundersøkelser for å få dette fastslått.

¹ Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom 28 May 1985

² Margareta and Roger Andersson Case, Judgement of 25 February 1992, para. 96.

2. Unntak hvor søkeren er barn

I § 39 a, 3. ledd gjøres det unntak når søkeren er barn født i riket og søknaden er fremmet innen ett år etter fødselen. Forslaget innebærer blant annet at barn som er født i annet land enn Norge og som søker familiegjening med sine foreldre som har måttet flykte til Norge ikke har krav på familiegjening etter § 39 a, 3. ledd.

Norge har både ratifisert Barnekonvensjonen og EMK og man har gitt dem forrang i menneskerettsloven. Norske myndigheter har dermed forpliktet seg til å beskytte familielivet og ivareta barnets beste i alle saker hvor barn er involvert. Røde Kors kan ikke se at forslaget slik det nå lyder er i samsvar med disse forpliktelsene.


I saker som berører barn er det hensynet til "barnets beste" som er det sentrale vurderingstema, og ikke integrerings- og innvandringsregulerende hensyn. Det er riktig at statene på grunn av innvandringsregulerende hensyn kan gi avslag på søknad om oppholdstillatelse. Et slik avslag må imidlertid være i henhold til de menneskerettsforpliktelsene som Røde Kors har påtatt seg. EMD har uttalt at det skal svært mye til før statene kan iverksette tiltak med den begrunnelse at det er "nødvendig i et demokratisk samfunn", dersom den krenkende part er et barn.³ Røde Kors kan ikke se at dette vilkåret er ivarettatt i lovforslaget.

I høringsnotatet vises det til at det kan gjøres unntak når søkeren er barn og hensynet til familiens enhet taler for det, jf. § 39 fjerde ledd. I motsetning til tredje ledd er imidlertid ikke unntaket i fjerde ledd absolutt. Det er her opptil forvaltningens skjønn å gjøre unntak når det foreligger særlig grunner.

Etter fjerde ledd pålegges det også søkeren, det vil si barnet, å bevise at det foreligger særlige grunner. Det er altså barnet som må føre tilstrekkelig bevis for at familien er "enhet" som trenger beskyttelse gjennom familiegjening, og at dette er til det beste for barnet. Dette kan bli en svært krevende prosess hvor barnet blir stilt til ansvar for forhold det selv ikke råder over. Det er et grunnleggende prinsipp i norsk barnelovgivning, at barn ikke skal lastes for forhold de selv ikke råder over. Grunnen til dette er at barnet ikke har mulighet til å påvirke disse forholdene, og vil derfor føle det som svært tungt og vanskelig å bli stilt til ansvar for slike forhold. Dette prinsippet kommer tydelig frem i både forarbeider og rundskriv til sosialtjenesteloven hvor det uttales at barn av foreldre med vanskelig økonomi ikke skal måtte lide for dette. De har derfor krav på økonomisk sosialhjelp slik at de kan delta på fritidsleir og fritidsaktiviteter på lik linje med andre barn. Et liknende prinsipp bør gjøres gjeldende i saker om familiegjening hvor søker er barn. Barn skal ikke måtte lide for de krav norske myndigheter stiller til referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag når barnet er fullstendig avskåret fra å kunne påvirke disse forholdene.

Røde Kors anbefaler etter dette at det gjøres en generelt unntak i § 39 a tredje leddet fra kravet til 4 års arbeid eller utdanning når søkeren er barn.

Med vennlig hilsen


Børge Brende
Generalsekretær


Bernt G. Apeland
Kommunikasjon- og markedsdirektør

³ Case of NOLAN and K. v. RUSSIA (2009-02-12)