

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

MOTTATT

29 JUN 2009

Oslo, 26. juni 2009

Deres ref.: 200906521-/CEF

Vår ref.: 08/7381 Gunn K. Stangvik

HØRINGSUTTALELSE – REGLER I NY UTLENDINGSFORSKRIFT OG ENDRING I GJELDENE UTLENDINGSFORSKRIFT – KRAV OM FIRE ÅRS ARBEID ELLER UTDANNING I NORGE FOR AT DET SKAL KUNNE INNVILGES FAMILIEETABLERING

Det vises til departementets høringsbrev 11.05.09 i anledning forslag til endringer i gjeldende og ny utlendingsforskrift. De nye reglene kommer som følge av lovforslag sendt Stortinget som ledd i regjeringens innstrammingsiltak i asylpolitikken, offentliggjort 03.09.08. NOAS takker for at vi får anledning til å gi våre kommentarer til de foreslåtte forskriftsendringer.

1. Prinsipielle kommentarer til departementets fremgangsmåte før lovendringen

NOAS vil benytte denne anledningen til å gi uttrykk for at vi ikke støtter departementets lovforslag. Vi mener forslaget representerer en lite human asylpolitikk. NOAS har tidligere publisert sine kommentarer til innstrammingsforslagene i oktober 2008. Når det gjelder det aktuelle forslaget, der det også var uklart hvilke saker som skulle omfattes av innstrammingen, hadde NOAS følgende kommentar¹:

Pkt. 5

Vi mener dette tiltaket er inhumant og innebærer en uverdigg behandling av mennesker. Det er mange som får oppholdstillatelse fordi de har behov for beskyttelse, men som ikke fyller vilkårene i flyktningkonvensjonen. Dersom dette punktet også gjelder for dem er dette meget urimelig, siden de ikke kan etablere familieliv i hjemlandet. Det er også urimelig for de som får en "vanlig" humanitær tillatelse pga. sykdom og lignende. De er ikke blant de sterkeste i samfunnet og kan ikke forventes å skaffe seg en jobb eller studieplass. Dette tiltaket er dessuten sannsynligvis strengere enn EUs familiegjenforeningsdirektiv, noe som betyr at Norge legger seg på en strengere linje enn resten av Europa. Tiltaket vil i praksis innebære minst 6 års atskillelse fra familie, når man tar saksbehandlingstid for søknader om asyl og familiegjenforening med i betraktning.

På grunn av det vi oppfatter som departementets omgåelse av demokratiske prinsipper for alminnelig høring, fikk NOAS ikke anledning til å komme med sine motforestillinger til det lovforslaget som de foreliggende forskriftsbestemmelsene er en oppfølging av. Høringer er av betydning ikke bare som et instrument for å få frem de ulike organers standpunkter til

¹ Se www.noas.org for våre kommentarer til regjeringens innstrammingsforslag, datert 10. oktober 2008.

departementet forslag, men også for at det lovgivende organ i Norge, Stortinget, skal ha reell mulighet til å gjøre seg kjent med begrunnede motforestillinger som eventuelt foreligger samt de vurderinger departementet har gjort i den forbindelse, dersom lovforslaget fremmes.

Da NOAS ble kjent med departementets oversendelse Ot.prp. nr. 26 (2008-2009) om endringer i utlendingsloven til Stortinget, kontaktet vi departementet med spørsmål knyttet til utredningsinstruksen, siden vi mente at lovforslaget skulle ha vært sendt på høring. Det ble i denne forbindelse vist til følgende:

Departementet har riktignok i foreliggende proposisjon tatt inn opplysninger om det endrede formålet og det er henvist til aktuelle kilder for informasjon. Etter vår oppfatning er imidlertid ikke dette tilstrekkelig. Vi mener den foreliggende proposisjonen gir for liten oversikt over høringsinstansenes reelle innvendinger til disse forslagene.

Dagens forslag rammer for øvrig familieetablering med barn, hvilket innebærer en utvidelse (innstramning) av 2006-forslaget, jf. departementets egne uttalelser i proposisjonen. Formålet med reglene er dessuten et *vesentlig* annet enn det opprinnelige. Det vises til at man nå taler om rene innvandringsregulerende/-politiske formål, som ledd i regjeringens innstrammingspakke fra i høst. De integreringsmessige perspektiver ved de forslagene som forelå i 2006 var derimot underordnet, i det man i det vesentlige ønsket å finne tiltak som hindret uønskede effekter som følge av en innføring av 21-årsgrensen (dumping).

I svarbrev 17.02.09 fra departementet til NOAS, viser departementet til at "et liknende lovforslag ble sendt på høring 12. oktober 2006". Departementet mener derfor at det nye forslaget ikke er en "vesentlig endring" av det forrige og at det derfor ikke var behov for å sende det på ny høring.

Saken ble behandlet i Stortingets kommunal – og forvaltningskomité den 12.03.09.

Det fremkommer av referatet i Inst. O. nr. 54 (2008-2009) at Advokatforeningen i brev 02.02.09 til komiteen har uttalt følgende:

Av rettsikkerhetsmessige grunner beklager Advokatforeningen at lovendringen ikke er utredet nærmere og sendt på ordinær høring. Lovendringen reiser problemstillinger som etter loven bør sendes på høring.

Det følger av innstillingen at det synet fikk støtte av medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Venstre i forbindelse med komiteens behandling. Disse medlemmene uttaler, etter å ha konstatert at forslaget avviker fra 2006-forslaget på flere punkter, herunder at formålet er endret, at:

Disse medlemmer mener det er vesentlige endringer i forslaget siden det var ute på høring i 2006. *Disse medlemmene* mener derfor at forslaget skulle ha vært sendt ut på ny høring, og mener det er meget kritikkverdig at så ikke har skjedd.

Noe senere uttaler de samme medlemmene at

Disse medlemmer er svært kritisk til at den dramatiske innskrenkingen av retten til familieliv for mennesker som allerede har fått opphold i landet på ulike grunnlag, og at dette brukes som middel for å hindre at ubegrunnede asylsøkere kommer til Norge. Dessuten regner regjeringen ikke en gang med at forslaget vil få økonomiske konsekvenser. Det kan ikke tolkes på annen måte enn at

man ikke regner med å få reduserte antall ubegrunnede asylsøkere. Det fremstår uforståelig at det innføres tiltak som man på forhånd regner med ikke vil oppfylle hovedformålet med innføringen.

Disse medlemmene viser til at det i økonomiske nedgangstider ofte er innvandrere som mister jobben sin først. Med det foreliggende forslaget vil vedkommende bli straffet dobbelt. I tillegg til å miste jobben, som er et økonomisk tap, vil vedkommende fratras muligheten til å etablere familieliv som krever at vilkår for familieetablering (eller gjenforening) er oppfylt.

Vi ber departementet merke seg den kritikk som er fremmet av NOAS, Advokatforeningen og enkelte av partiene på Stortinget i forhold til departementets fremgangsmåte i forbindelse med dette innstrammingsforslaget.

Vi stiller i dag spørsmål ved om lovforslaget hadde blitt vedtatt i Stortinget dersom det hadde vært sendt på alminnelig høring før saken eventuelt ble oversendt til Stortinget. Vi tror tilgjengeligheten til de relevante opplysningene, herunder bakgrunnen for 2006-forslaget har vært vanskelig. Departementet skriver riktignok under punkt 6 i proposisjonen, at

”departementet gjør oppmerksom på at både høringsinstanser som støtter forslaget om 21-årskrav og tilknytningskrav og høringsinstanser som ikke støtter forslagene har uttalt seg om dette spørsmålet. For sistnevnte gruppe vil støtten til det foretrukne alternativet således være subsidiær”.²

Vi mener det på en mye klarere måte burde ha fremkommet av departementets lovproposisjon i januar 2009 hvilke innvendinger som forelå til 2006-forslaget, bakgrunnen for disse samt hvilke høringsinstanser det eventuelt gjaldt. Dette gjelder særlig fordi 2006-forslaget faktisk ikke ble fulgt opp i forslaget til ny utlendingslov. Vi viser i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) om ny utlendingslov side 203 første spalte, der departementets vurderinger den gang fremkommer. Det ble i den sammenheng blant annet ”sett hen til de innvendinger som har fremkommet i høringsrunden”.

Det er som nevnt ovenfor blant de sentrale demokratiske prinsipper i vårt samfunn at relevante organer sikres anledning til å si sin mening om den utøvende makts forslag til lovgivning. Utredningsinstruksen bygger på disse prinsipper og skal sikre at denne retten ivaretas.

NOAS mener det er alvorlig at departementet i denne saken ikke har tatt seg tid til å sende forslaget på høring, hvilket vi legger til grunn skyldes et ønske om rask iverksetting av tiltak. Sett fra departementets side ville en slik høring i ”verste fall” ha medført en utsettelse med hensyn til iverksettelsen av de forslåtte tiltak. Fra et samfunnsmessig ståsted, herunder av hensyn til de enkeltmennesker som rammes, vil imidlertid en uthuling av demokratiske virkemidler kunne bidra til en svekkelse av tilliten til offentlige myndigheter. Tatt i betraktning at det i henhold til departementets egne opplysninger ikke vil være nevneverdige konsekvenser av forslaget, fremstår forsering av høring i dette tilfellet ikke som forholdsmessig.

² Som man skjønner, var NOAS blant de høringsinstanser som allerede den gang prinsipalt gikk i mot denne typen tiltak. Vår støtte til eventuelle tiltak den gangen var således subsidiær.

2. Kommentarer til det foreliggende høringsutkast

Det følger av det som er nevnt at NOAS ikke støtter de endringer departementet har forslått med hensyn til kravet om fire års arbeid eller utdanning som vilkår for at det skal kunne innvilges familieetablering.

Når departementets lovforslag først er vedtatt av Stortinget, ser vi det prinsipielle i saken ikke lar seg stoppe. Når det gjelder det foreliggende høringsbrevet fra departementet har vi noen kommentarer. For enkelthets skyld har vi bare kommentert de forhold vi mener må endres, eventuelt følges opp på annen måte.

§9-1 Krav til referansepersonen om fire års arbeid eller utdanning i Norge

I utkast til ny § 24a i gjeldende utlendingsforskrift er det tatt inn en bestemmelse i siste ledd om at det kan gjøres unntak fra vilkåret om fire års arbeid eller utdanning ”dersom særlige grunner, herunder når hensynet til familiens enhet, taler for det”. Forskriften er identisk med ordlyden i den nye utlendingsloven § 9 tredje ledd.

Vi savner tilsvarende bestemmelse i forslaget til § 9-1 i den nye utlendingsforskriften. Det følger riktignok av høringsbrevet at årsaken til at denne delen av bestemmelsen er utelatt i utkast til forskrift til den nye utlendingsloven, skyldes dette at regelen følger direkte av loven.

Vi er enige i det grunnleggende utgangspunkt om at det er lite samfunnstjenlig å øke omfanget av regelverket i form av gjentakelser. Vi har imidlertid påpekt i høringene til den nye utlendingsforskriften tidligere i år, at departementet på dette området ikke synes å ha vært konsekvent. Lovtekniske hensyn kan derfor ikke være avgjørende.

I praksis vil det i mange tilfeller være utlendingsforskriften som er det dominerende hjelpemiddel for de som skal utøve konkret skjønn innenfor utlendingsforvaltningen. Dette taler for at viktige bestemmelser, som ofte skal sikre oss mot urimelig utslag, gjentas i forskriften. På denne måten kan man også bidra til å sikre riktigst mulige vedtak allerede ved første gangs behandling av en sak. God opplysning med hensyn til hvilke regler som gjelder, herunder når lovgiver har lagt opp til en skjønsmessig vurdering, har således betydning både for de menneskelige og økonomiske konsekvensene av myndighetenes saksbehandling.

Vi forslår derfor at bestemmelsen i utkastets forslag til ny § 24a sjette ledd i gjeldende utlendingsforskrift tas inn som nytt femte ledd i den nye utlendingsforskriften § 9-1.

Ny § 9-1 femte ledd skal lyde:

Det kan også gjøre unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder når hensynet til familiens enhet, taler for det.

”Særlige grunner”, herunder forholdet til våre internasjonale forpliktelser

I punkt 6 i departementets høringsbrev er forholdet til menneskerettighetene drøftet særskilt. Det fremkommer at forholdsmessighetsvurderingene skal ivareta hensynet til respekten for familieliv på den ene siden og diskrimineringsforbudet. Departementet uttrykker at man har

funnet en balanse mellom de ulike hensyn ved at det i praksis settes et fireårs krav hva gjelder familieetablering.

Vi ønsker imidlertid å fremheve, i samsvar med vår understreking av unntakshjemmelen, jf. ovenfor, at det også i forhold til de menneskerettslige forpliktelser er viktig at det foretas en *konkret* vurdering av om det bør gjøres unntak. Det vises til forslag til § 9-1 nytt femte ledd. Denne kan lett bli illusorisk dersom man "på forhånd" har bestemt at de internasjonale forpliktelsene tilsier at et fire-års krav er "akseptabelt".

Når det gjelder de nærmere omstendigheter som kan medføre at det forligger slike særlige grunner som tilsier at unntak fra kravet om fire års arbeid eller utdanning for familieetablering gjøres, legger vi således til grunn at departementets utgangspunkt på side 13 i høringsbrevet følges opp gjennom rundskriv eller lignende. Det må i denne sammenheng særskilt fremheves at det i saker der det foreligger spesielle omstendigheter "alltid må foretas en skjønnsmessig vurdering og en vurdering i forhold til EMK artikkel 8", slik departementet selv fremhever i sitt høringsbrev.


Økonomiske og administrative konsekvenser

I departementets høringsbrev er det i forbindelse med dette punktet oppgitt at forslaget vil

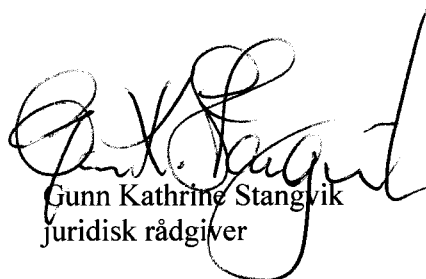
sannsynligvis medføre en viss reduksjon i antall innvilgelser av søknader om familieetablering, men det er vanskelig å si noe om omfanget av reduksjonen. De er imidlertid nærliggende å tro at reduksjonen vil bli så liten at det ikke vil gi grunnlag for å endre noen budsjettrammer som følge av dette.

I det vi viser til den i punkt 1 ovenfor refererte kritikken fra Stortinget, også hva gjelder innstramningstiltak som fra departementets egen side ikke er lagt til grunn å være egnet til å oppnå den fra departementets side ønskede effekt, benytter vi anledningen til å uttrykke at vi mener denne typen tiltak rammer fra før utsatte mennesker på en lite rimelig måte. Vi mener dette er uheldig. Vi savner en bredere offentlig diskusjon om hvordan de utfordringer økte ankomster av asylsøkere nasjonalt og flyktningssituasjonen globalt kan håndteres. Dette krever etter vår oppfatning en mer langsiktig tenkning enn det som er tilfellet i dag. Tiltak i asylpolitikken bør utformes/innrettes etter slike siktemål.

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



Sylo Taraku
fung. generalsekretær



Gunn Kathrine Stangvik
Juridisk rådgiver