



Grenseløs kjærlighet – Norsk organisasjon for familiegjenforening
www.grenseloskjaerlighet.com

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep,
0030 OSLO

Oslo, 7. februar 2016

Høring: endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)

Organisasjonen Grenseløs kjærlighet – Norsk organisasjon for familiegjenforening – vil med dette komme med innspill til ovennevnte høring. Grenseløs kjærlighet er en medlemsorganisasjon som jobber for en mer human familiegjenforeningspolitikk i Norge.

Grenseløs kjærlighet er en interesseorganisasjon for familiegjenforening og vil derfor kun uttale seg om de deler av høringsnotatet som har direkte betydning for familiegjenforening, dvs. kapittel 7 og 8.

Generelt

Forslagene i kapittel 7 og 8 bærer preg av at Departementet ser på familiegjenforening og permanent opphold utelukkende som et problem, verken som en mulighet eller en rettighet. Videre bærer forslagene preg av å være pakket inn i en retorikk om å fremme integrering, mens de i praksis vil ha forsvinnende liten positiv effekt på integrering, og i enkelte tilfeller vanskeliggjøre den. Departementet seiler således under falskt flagg. Det er åpenbart at hensikten med forslagene er å vanskeliggjøre familiegjenforening og permanent opphold, ikke å fremme integrering, og det ville vært redeligere å ikke bruke integreringsproblematikken som vikarierende argument.

GK ser på familieliv som en rettighet, i tråd med Grunnloven, internasjonale menneskerettighetserklæringer og – konvensjoner, og legger til grunn at Norge og andre stater plikter å gjøre sitt ytterste for å fremme og beskytte retten til et familieliv – også for «flernasjonale» familier. Vi har notert oss at retten til fri bevegelse og rett til et familieliv er grunnleggende for EU og mener det er i strid med det europeiske verdigrunnlaget at Norge – ulikt EU – mener at disse rettighetene må underordnes innvandringsregulerende hensyn når det gjelder tredjelandborgere utenfor EØS-området.

GK ser også på familieliv, i et mer pragmatisk perspektiv, som et viktig tiltak for å fremme integrering og hindre kriminalitet og radikalisering. Vi vet fra sosiologi og kriminologi at i de fleste – om ikke alle – samfunn, så er det unge enslige menn som har størst sannsynlighet for å bli kriminelle og i nyere tid har vi også sett at de utgjør den største risikogruppen i forhold til radikalisering og rekruttering til

terrorisme. Når nå mange unge gutter og menn kommer alene til Norge mener vi derfor det er et viktig forebyggende tiltak å gi dem mulighet til raskest mulig å gjenforenes med sin familie og/eller stifte familie. Dette er ikke det samme som å si at unge menn fra fremmede kulturer utgjør en spesiell stor risiko (det vet vi for lite om), men unge, enslige menn utgjør den største risiko uavhengig av hvor de kommer fra.

GK slutter seg til Europasjefen i UNHCR, Vincent Cochetel, slik han ble sitert av NRK 15.01 d.å.

– Om du ikke vet om familien din er trygg, kommer du til å uroe deg over dem.

– Norge sender et signal om at familieforening ikke er viktig, trolig for å ikke være attraktivt for asylsøkere. Vi mener dette ikke kommer til å løse krisen.

Vi vil også vise til UDI-direktør Frode Forfangs uttalelse til Aftenposten 09.01. d.å.

- Konsekvensen av forslaget er at det vil ta veldig lang tid for noen å få familiegjenforening. Det er lagt opp til at alle må ha minimum fire års arbeid og utdanning, men du må også legge til saksbehandlingstid for både asylsøknad og søknaden om gjenforening. Det blir veldig mange år, i tillegg til at man skal skaffe seg arbeid og inntekt.

- Den motsatte effekten er at familiene kommer hit som asylsøkere i stedet for gjenforening. De som ser at de ikke vil få hit familien på annen måte, vil enten reiser tilbake eller så kommer familien etter som asylsøkere.

- Ja, jeg hører nå fra flere at det kan bli en effekt. Sverige har også varslet innstramminger i familiegjenforeningsregelverket, og det svenske Migrasjonsverket spekulerer i at det kan komme til å skje. Og så kan du få en situasjon der flere av dem som ennå ikke har kommet inn til Europa, kommer som da som hele familier i stedet.

GK vil påpeke at denne usikkerheten i hva som vil være konsekvensene av så vidt dramatisk innstramminger gjør det spesielt viktig å avklare forholdet til internasjonale konvensjoner og regler og å lytte til fagekspertisen på området. I 2015 anslås det at over 2.000 personer døde i forsøk på å krysse Middelhavet. Hvis en konsekvens av regelendringene er at flere kvinner og barn forsøker seg på den farefulle veien til Europa, der de også er utsatt for misbruk og utnyttelse fra menneskesmuglere¹, i stedet for å komme hit i ordnete former gjennom familiegjenforening, er dette en utilsiktet humanitær konsekvens som må føre til en revurdering av forslagene. Regjeringens forslag vil ikke stoppe migrasjonen til verken Europa eller Norge, men kan føre til en ytterligere forverring av måten den skjer på.

¹ Se rapport fra Amnesty International: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/female-refugees-face-physical-assault-exploitation-and-sexual-harassment-on-their-journey-through-europe/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=%2AMideast%20Brief

På dette grunnlag mener GK at summen av de forslag som er lagt fram utgjør en uakseptabel og kontraproduktiv innstramming. Vi fraråder derfor Regjeringen å innføre dem, med unntak av et par symbolforslag som ikke vil ha signifikant effekt i noen retning.

Endringer i regler om familiegjenforening

Departementet anfører at «adgangen til familieinnvandring er av stor velferdsmessig betydning for flyktninger og andre som tar opphold her» (s.72). Vi slutter oss fullt ut til dette, og konstaterer at når Departementet likevel foreslår drastiske innstrammingstiltak så gjør de dette i full viten om de negative velferdsmessige konsekvenser dette vil ha for dem det gjelder.

GK konstaterer også at Departementet ikke har ønsket å gå inn på rekkevidden av bestemmelsene i FNs Barnekonvensjon (s. 70). Dette er svært uheldig, da det er nettopp denne konvensjonen som inneholder noen av de klareste formuleringene om behandlingen av familiegjenforeningssaker der barn er involvert. Dette gjelder særlig Art. 3 og Art. 10 og er en klar svakhet ved høringsnotatet.

GK viser også til Rådsdirektiv 2003/86/EF som selv om det ikke er forpliktende for Norge bør anses som veiledende fordi det er et stort behov for å samordne felles europeiske regler på området. Norge bør derfor så langt som mulig tilpasse seg felles regler i EU-samarbeidet. En tilpasning til dette direkte ville medføre at de foreslåtte innstrammingene ikke kunne gjøres gjeldende for konvensjonsflyktninger.

Forslag om utvidelse av underholdskravet

GK har ved tidligere høringer sagt fra om vår motstand mot økt underholdskrav generelt, og vil ikke gjenta vår argumentasjon her, men den bare forsterkes når dette skal utvides til også å gjelde flyktninger.

Forslaget om å utvide underholdskravet til å også å gjelde flyktninger vi ha som direkte effekt at ingen vil kunne søke familiegjenforening i løpet av det første året i Norge fordi ingen vil kunne oppfylle inntektskravet ett år tilbake i tid (de fleste kommer fra lavinntektsland der de færreste oppfyller kravet og det er dessuten omtrent umulig å dokumentere i mange tilfeller). Ettersom det tar tid å tilegne seg språkkunnskaper vil denne begrensningen alene gjør familiegjenforening umulig for de fleste de første 2-4 årene etter førstegangs oppholdstillatelse i Norge. Uavhengig av kravet om fire års arbeid/utdanning (se nedenfor) er dette forslag et i seg selv en uakseptabel begrensning på retten til et familieliv.

GK konstaterer også at forslaget vil føre til økt byråkrati og økte offentlige utgifter, når vurderingen av dette kravet skal utvides til å gjelde en ny og tallrik gruppe. GK kan ikke se at dette er i overensstemmelse med Regjeringens uttalte ønske om å avbyråkratisere og forenkle offentlig forvaltning.

GK vil derfor be om at dette forslaget ikke gjennomføres. Subsidært går GK inn for at det ikke innføres for konvensjonsflyktninger, for at også Norge i likhet med våre naboland skal følge intensjonen i Rådsdirektiv 2003/86/EF.

Forslag om innføring av fire års arbeid eller utdanning i Norge ved familiegjennforening

GK kan ikke se at Departementet har begrunnet hvorfor familiegjennforening bør likestilles med familieetablering med hensyn til dette kravet, bortsett fra de overordnede innvandringsbegrensende hensyn som er angitt tidligere i høringsnotatet. GK vil understreke at det faktisk er en stor forskjell på gjennforening og etablering, i den forstand at vernet om retten til et familieliv må sies å være enda sterkere for familier som har blitt splittet pga. krig og forfølgelse i hjemlandet, og som har krav på å gjenopprette sitt tidligere familieliv. Forslaget vil føre til at familier som har blitt splittet på flukttidspunktet nå må påregne en periode på minst fire års adskillelse og i mange tilfeller mer enn det (opptil sju år dersom statsborgerskap oppnås ved første mulighet). Flyktningkonvensjonens formulering om å sikre prinsippet om familiene enhet må, selv om den ikke er juridisk bindende, anses som førende i slike situasjoner.

Vår erfaring med familiegjennforening er at den lange tiden det tar med saksbehandling – opp til 2 år – for mange psykisk er nedbrytende. 4-7 års adskillelse er svært dramatisk og helt uakseptabelt, og vil kunne føre til psykiske problemer og forsinket integrering. Det er et langvarig og dramatisk inngrep i den enkeltes liv, som må begrunnes med noe mer enn innvandringsregulerende hensyn for være legitimt. GK kan ikke se at en slik begrunnelse har blitt gitt.

GK konstaterer også at forslaget vil føre til økt byråkrati og økte offentlige utgifter, når vurderingen av dette kravet skal utvides til å gjelde en ny og tallrik gruppe. GK kan ikke se at dette er i overensstemmelse med Regjeringens uttalte ønske om å avbyråkratisere og forenkle offentlig forvaltning.

GK vil derfor be om at dette forslaget ikke gjennomføres. Subsidiært går GK inn for at det ikke innføres for konvensjonsflyktninger, for at også Norge i likhet med våre naboland skal følge intensjonen i Rådsdirektiv 2003/86/EF.

Forslag om avslag dersom familiens tilknytning til Norge er svak

Dette forslaget er hengt på i et siste avsnitt i Kapittel 7 i høringsnotatet, uten forutgående drøfting og uten begrunnelsen i selve avsnittet. GK synes det er svært beklagelig og alvorlig at et så vidtrekkende forslag presenteres på denne måten, da det gjør det vanskelig å imøtegå Departementets ikke-eksisterende argumenter for forslaget.

På et prinsipielt grunnlag finner GK det svært overraskende og betenkelig at Departementet mener at det er norske myndigheter som skal avgjøre hvor det er «naturlig» å gjenoppta familielivet, og ikke de menneskene som faktisk utgjør familien og skal leve sammen. Dette er et inngrep i familielivet som historisk sett har vært mer utbredt i autoritære regimer på ytterste venstre fløy, mens «høyresiden» tradisjonelt har vært opptatt om å verne om enkeltmenneskets selvråderett og familien som den grunnleggende enhet i samfunnet. Dette syn gjenspeiles også i regjeringspartiernes valgprogrammer, uten at det synes at ha hatt innflytelse på det foreliggende forslaget.² Det er

² Høyre: «Høyre mener at familien er vårt viktigste sosiale fellesskap, og at den utgjør et fundament i den enkeltes liv som staten aldri kan erstatte. Familien skaper og sikrer en trygg ramme om barns oppvekst, uansett hvilken form den enkelte familie måtte ha.». Fremskrittspartiet: «For Fremskrittspartiet er familien et naturlig, verdifullt og grunnleggende element som danner viktige rammer for barns oppvekst og fremtid.»

overraskende at Regjeringen her synes å følge regimer de ellers ikke ønsker å sammenligne seg med, heller enn å følge sine egne partiprogram.

På et mer praktisk-politisk nivå finner vi det lite sannsynlig at flyktninger som har fått oppholdstillatelse i Norge vil velge å forlate landet for å bosette seg i andre land med sin familie, f.eks. Tyrkia som har vært nevnt (av Statsråd Listhaug) i debatten. Tvert i mot vil det kunne føre til forsinkelse i integreringen grunnet usikkerhet om framtidig bosted og familieliv. Det vil kunne føre til – dersom landet/landene andre familiemedlemmer bor i også nekte gjenforening – at familiegjenforening blir helt umulig. Det mest sannsynlige resultatet er derfor en varig adskillelse og frarøvelse av retten til et familieliv, med de mulige konsekvenser som er beskrevet over.

GK konstaterer også at forslaget vil føre til økt byråkrati og økte offentlige utgifter, når vurderingen av dette kravet skal utvides til å gjelde en ny og tallrik gruppe. GK kan ikke se at dette er i overenstemmelse med Regjeringens uttalte ønske om å avbyråkratisere og forenkle offentlig forvaltning.

GK vil derfor be om at dette forslaget ikke gjennomføres uten en langt grundigere utredning enn det som er gjort i høringsnotatet. Subsidiært går GK inn for at det ikke innføres for konvensjonsflyktninger, for at også Norge i likhet med våre naboland skal følge intensjonen i Rådsdirektiv 2003/86/EF.

Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

De foreslåtte endringer vil gjelde både for flyktninger og for andre som har fått opphold gjennom familiegjenforening, og vil derfor ha stor betydning for GKs medlemmer og interessenter.

Når det gjelder saksframstillingen stiller vi oss noe undrende til at der er dansk og tysk rett som er presentert her, mot dansk og svensk rett i Kapittel 7. Det kan virke som utvalget av land er noe tilfeldig, eventuelt at det er valg ut fra hvilke eksempler som kan underbygge de standpunkt Departementet allerede har inntatt.

Vilkår om at utlendingen ved prøve i norsk behersker et minimum av norsk muntlig

GK mener språkkunnskaper er svært viktige for å kunne integreres i Norge, og kravet om å bestå prøve på nivå A1 som her er foreslått er ikke spesielt ambisiøst. Med vår kjennskap til våre egne familiemedlemmer språkkunnskaper vet vi at A1 ikke er tilstrekkelig for å kunne føre naturlige samtaler, lese aviser eller forstå nyheter. Siden prøvene allerede avlegges, vil det heller ikke være veldig byråkratiserende, og GK har derfor ingen innvendinger mot forslaget.

Vi vil dog bemerke at man ikke bør innbille seg at forslaget i seg selv vil ha noen nevneverdig effekt på integreringen. Det er kun et billig symbolforslag. Dersom Regjeringen virkelig ønsket å gjøre noe med integreringen ville den foreslått å øke timetallet fra 550 til f.eks. 800 timer og innføre krav om bestått nivå A2. Dette ville faktisk hatt en signifikant, positiv effekt, i motsetning til det foreliggende forslag.

GK vil til slutt understreke at det er viktig at personer som av ulike grunner har vanskelig med å tilegne seg språk, f.eks. på grunn av dysleksi, funksjonshemming eller sykdom, enten gis unntak fra kravet eller at det tilrettelegges slik at prøve kan avlegges på en måte tilpasset den enkeltes behov.

GK vil derfor ikke motsette seg forslaget, men vil heller anbefale regjeringen å øke timetallet for den norskundervisningen man har rett og plikt til.

Vilkår om bestått prøve i samfunnskunnskap

GK har samme syn på dette som når det gjelder norskkunnskaper, men vil understreke betydningen av å kunne avlegge prøven på et språk man forstår.

GK vil derfor ikke motsette seg forslaget, men vil heller anbefale regjeringen å øke timetallet for den samfunnskunnskapsundervisningen man har rett og plikt til.

Vilkår om selvforsørgelse

Dette forslaget er i likhet med forslaget om avslag på familiegjengeforening ved svak tilknytning til Norge presentert uten forutgående analyse, og dessuten som noe Departementet vil vurdere. GK vil derfor også har framholde at et så vidtrekkende forslag bør være grundigere utredet og presentert for det fremmes, og at det etter utredning fremmes med en klar konklusjon slik at Regjeringens intensjon ikke blir uklar.

GK vil derfor primært be Departementet trekke forslaget, og komme tilbake til det etter at det har blitt grundigere utredet.

GK kan umiddelbart fastslå at forslaget vil føre til økt byråkrati og økte offentlige utgifter, når vurderingen av dette kravet skal utvides til å gjelde en ny og tallrik gruppe og det vil bli gjort mulig for unntak for store grupper (f.eks. unge og eldre). GK kan ikke se at dette er i overenstemmelse med Regjeringens uttalte ønske om å avbyråkratisere og forenkle offentlig forvaltning.

GK vil også påpeke at arbeidsmarkedet er i endring, både en kortsiktig trend mot høyere arbeidsledighet, og viktige langsiktige trender i retning delingsøkonomi og mer kortsiktige arbeidsforhold. Et krav om selvforsørging i tre år vil derfor være urimelig, da stadig flere vi ha svingninger i inntekter eller perioder uten arbeid. Dette vil antakeligvis i enda større grad gjelde nylig ankomne flyktninger. Det er også et veldig tilbakeskuende krav, som ikke tar hensyn til framtidig underholdsevne eller familiemedlemmers bidrag til underhold. Ordningen vil derfor fungere urettferdig.

Ordningen vil også fungere kjønnsdiskriminerende fordi den ikke tar hensyn til at kvinner generelt har lengre avbrekk i yrkesaktivitet ved fødsler enn menn. Å ta hensyn til dette ville kreve nok et unntak og komplisere regelverket ytterligere. Det samme gjelder deltidsarbeidende, som også i større grad er kvinner enn menn.

Den praktiske konsekvensen av et slikt krav vil ikke være å begrense innvandringen fordi midlertidig opphold fortsatt vil bli gitt så lenge betingelsene er til stede. Derimot vil man forsinke integreringen pga. usikkerhet om framtida, man vil nødvendiggjøre stadig årlige fornyelsessøknader i mange år og

dermed belaste både forvaltningen og den enkelte søker, og man vil oppleve at folk i større grad tilpasser seg regelverket på kort sikt enn å foreta de yrkes- og utdanningsvalg som de selv ville finne ønskelig på lang sikt.

GK vil derfor på det sterkeste fraråde å gå videre med forslaget. Subsidært vil vi anbefale at man i stedet stiller lignende krav som for referansepersonen ved familiegjenforening, nemlig underhold foregående og kommende år.

Endringer i introduksjonsloven – plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år

GK mener det er viktig at også personer mellom 55 og 67 år blir integrert best mulig i samfunnet, og har ingen innvendinger mot forslaget om å utvideplikten til opplæring til også å gjelde disse.

Det er ikke klart for oss om denne plikten også vil omfatte krav til bestått prøve i norsk og samfunnskunnskap, men vi antar at det er tilfelle.

GK støtter dette forslaget.

Vennlig hilsen

Grenseløs kjærlighet – Norsk organisasjon for familiegjenforening

Frid A Gaare
Leder

Trond K. Botnen
talsperson