

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Oslo, 9. februar 2016
Vår ref.: INNVA

Deres ref: Snr. 15/8555

HØRINGSUTTALELSE FRA JUSS-BUSS VEDRØRENDE FORSLAG OM ENDRINGER I UTLENDINGSLOVGIVNINGEN (INNSTRAMMINGER II)

1 Innledning

Juss-Buss er et studentdrevet rettshjelpstiltak tilknyttet Universitetet i Oslo. Vi har 45 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. Gjennom vår saksbehandling tilegner vi oss erfaring som vi anvender i vårt rettspolitiske arbeid. Juss-Buss arbeider med å endre rettstilstanden der vi mener at den ikke er tilfredsstillende for våre klientgrupper. I 2015 behandlet utlendingsrettsgruppa 986 saker, hvorav 411 saker gjaldt familiegjengenforening. På bakgrunn av dette ønsker vi å komme med noen kommentarer til regjeringens forslag til innstramminger i utlendingsloven.

2 Våre kommentarer til forslagene

2.1 Forslag om endring i utlendingsloven § 66

Departementet foreslår i høringsforslagets punkt 9 å innføre en ny bokstav f i utlendingsloven (utl). § 66 (1), som skal gi hjemmel til å utvise utlendinger som er nektet realitetsbehandling av asylsøknaden, jf. § 32 (1) bokstav a eller d. Juss-Buss er negative til forslaget.

Departementet "antar" at endringen vil bidra til at færre asylsøkere uten reelt beskyttelsesbehov søker asyl i Norge. Denne påstanden er upresis. Utl. § 32 hjemler bortvisning av utlendinger som har søkt beskyttelse i et annet land, og sier ingenting om hvorvidt utlendingen har et reelt beskyttelsesbehov eller ikke. Antakelsen bygger dessuten ikke på noen nærmere faglig vurdering.

Departementet sier selv at utvisning med innreiseforbud er et inngripende tiltak som ikke bør brukes i større omfang enn behovet tilsier. I dag er det slik at en utlending ikke kan utvises med mindre vedkommende har brutt utlendingsloven eller straffeloven. Det å søke asyl selv om man har vært i et annet Dublin-land er ikke et brudd på utlendingsloven. Juss-Buss mener at det i disse sakene er tilstrekkelig å bortvise, og at departementet ikke begrunner godt nok hvorfor de mener at det er nødvendig med utvisning.

Å innføre utvisning uten lovbrudd er inngripende. Brudd på innreiseforbudet er straffbart. Juss-Buss erfarer at mange som ilegges et innreiseforbud ikke forstår hva det innebærer, og derfor står i fare for å bryte det. Normalstraffen for brudd på innreiseforbudet er på ca. ett år. Vi mener at en ny utvisningshjemmel fører til kriminalisering av en sårbar gruppe. Dette vil kunne bidra til marginalisering, i tillegg til at fengsling av utlendinger uten oppholdstillatelse er uhensiktsmessig bruk av ressurser.

2.2 Forslag om skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

Juss-Buss er negative til forslagene om innstramming i reglene om permanent oppholdstillatelse.

2.2.1 Forslagets sammendrag innledningsvis

I forslagets sammendrag fremgår det at departementet vil åpne for å nekte permanent oppholdstillatelse dersom det foreligger “tungtveiende innvandringsregulerende hensyn”, for eksempel manglende bidrag til å avklare egen identitet. Juss-Buss stiller spørsmål tegn ved hvorfor denne delen av sammendraget ikke er fulgt opp under punkt 8, og anser forslaget som vilkårlig og lite gjennomtenkt. Dersom dette faktisk er foreslått, stiller Juss-Buss seg negative til forslaget. Forslaget vil medføre at ingen utlendinger vil ha rettskrav på permanent oppholdstillatelse, og er et sterkt inngrep i deres rettsstilling. Departementet må utrede konsekvensene dette vil ha for integreringen.

2.2.2 Vilkår om bestått prøve i samfunnskunnskap og norsk

I punkt 8.3.2 og 8.3.3 foreslås det som et vilkår for permanent oppholdstillatelse at utlendinger som er pålagt en prøve i samfunnskunnskap må bestå denne på et språk vedkommende forstår. Utlendingen må også bestå en prøve som viser at vedkommende behersker norsk muntlig tilsvarende nivå A1. Juss-Buss er kritiske til forslagene.

Juss-Buss har tidligere kritisert forslaget om krav om å bestå en tilsvarende prøve for å få innvilget statsborgerskap. Vi mener at testen sier veldig lite om hva utlendingen egentlig har lært, og at fokuset flyttes fra læring til fokus på å bestå prøven. Vi frykter at det kun er de mest ressurssterke som klarer å oppfylle kravene til permanent oppholdstillatelse. Å stille de samme kravene til en analfabet som aldri har tatt en prøve, som til en utlending med høyere utdanning er uheldig. Vi mener at utlendinger bør få samme mulighet uavhengig av utdanningsnivå, og at de svakeste gruppene heller må få styrket oppfølging enn å utestenges fra grunnleggende rettigheter.

Dersom målet er bedre integrering mener vi at det finnes andre og mer effektive tiltak, blant annet gjennom jobb, nettverk, og familie. For eksempel har regjeringen nylig kuttet tolkestøtten til likestillingskurs på asylmottak. Kuttet har resultert i at mange mottak ikke har muligheten til å gjennomføre kurs som har fått internasjonal anerkjennelse. Selv om ministeren har uttalt at denne støtten skal gjeninnføres, nevnes ikke dette i forslaget. Juss-Buss mener at kravet om bestått prøve bærer preg av symbolpolitikk, og oppfordrer regjeringen til heller å gjeninnføre tolkestøtten.

Et annet viktig problem med kravet til bestått prøve er at systemet ikke er tilrettelagt for at man skal kunne fokusere på opplæringen. Juss-Buss' erfaring er at utlendingen ofte prioriterer å skaffe seg nok penger til å oppfylle underholdskravet for familiegjenforening, fremfor den obligatoriske norskopplæringen. Mange jobber for eksempel nattevakter i renholdsbransjen for å tjene nok ved siden av introduksjonsstøtten. Deltakerne er også ofte bekymret for familien i hjemlandet. Søvnmangel og bekymring for familien påvirker læringsmiljøet. Dersom bestått prøve skal være et vilkår må det tilrettelegges for en reell mulighet til å følge undervisningen.

Juss-Buss mener at departementet bør se til Barne-, likestillings-, og diskrimineringsdepartementets kommentarer til krav om bestått prøve for å få permanent oppholdstillatelse. De er bekymret for at deltakere senker ambisjonene, og melder seg opp til den prøven som er enklest å bestå, fremfor den prøven som er riktig i henhold til deltakers kompetanse i norsk. Juss-Buss mener at det beste for integreringen er at deltakere på introduksjonskurs fritt kan melde seg opp til det kurset de ønsker å ta, uten å måtte ta høyde for hvilken test de skal bestå.

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

Juss-Buss er i utgangspunktet positive til å gi plikt til opplæring til denne aldersgruppen. Vi er derimot kritiske til at denne aldersgruppen må bestå en prøve. Se punkt 2.2.2 for nærmere begrunnelse.

Juss-Buss vil fremheve at det må være mulighet for å gi unntak fra plikt til opplæring, for eksempel på helsemessige grunnlag. Departementet må ta høyde for at flere vil måtte omfattes av dette unntaket når de er eldre.

2.2.4 Vilkår om selvforsørgelse

Det fremgår av forslaget punkt 8.3.4 at departementet vurderer å kreve at alle utlendinger som søker permanent oppholdstillatelse må være selvforsørget de tre siste årene før permanent oppholdstillatelse gis. Juss-Buss er negative til dette forslaget.

Det fremgår av departementets forslag at hva som skal regnes som forsørgelse vil måtte fastsettes i forskrift. Utgangspunktet tas i utlendingsforskriften § 10-7, som sier at heltidsarbeid som hovedregel anses som tilstrekkelig. Det må gjøres en grundigere vurdering av hva vilkåret heltidsarbeid vil innebære, særlig med tanke på at arbeidsmiljøloven legger til rette for midlertidige ansettelser og deltidsarbeid. Det må også være mulig å anses som selvforsørget gjennom en deltidsjobb. Utlendinger og kvinner stiller svakere på arbeidsmarkedet. Forslaget har ikke tatt høyde for dette.

Juss-Buss er også bekymret for konsekvensene kravet til selvforsørgelse kan ha for utlendinger med behov for støtte fra det offentlige. Offentlige støtteordninger er til for å hjelpe de som trenger det, og det kan ikke legges opp til at mennesker som egentlig har rett til disse ytelsene ikke søker hjelp av frykt for hvilke konsekvenser det kan ha for oppholdsstatusen.

2.2.4.1 Om unntaksadgangen

Departementet legitimerer selvforsørgelseskravet med at det vil kunne gjøres visse unntak fra den foreslåtte bestemmelsen. Juss-Buss' erfaringer fra saksbehandling er at unntak i utlendingsloven ofte praktiseres for strengt. Vi frykter derfor at det foreslåtte vilkåret om selvforsørgelse vil gjelde tilnærmet absolutt. Dersom forslaget godtas må det legges retningslinjer for at terskelen for å få unntak ikke blir for høy.

Juss-Buss mener at flyktninger må få unntak fra kravet om selvforsørgelse. Ettersom flyktninger er en av de mest utsatte gruppene i samfunnet vil de ha vanskelig for å oppfylle dette kravet uten at det tar veldig lang tid. Forutsigbarhet er avgjørende for integrering for denne gruppen.

Videre må alle under utdanning få unntak fra vilkåret om selvforsørgelse. De færreste studenter er selvforsørget, og det må være rom for å konsentrere seg om studiene uten å tenke på selvforsørgelse. Dette må også gjelde flyktninger som har påbegynt utdanning. Dersom de ikke skal kunne få permanent oppholdstillatelse uten å være selvforsørget frykter vi at flyktninger vil vente med eller la være å ta utdanning for å sikre seg permanent oppholdstillatelse. Dette vil virke imot sin hensikt, ettersom det er ønskelig at flyktninger tar utdanning.

Det må stilles som et absolutt minstekrav at selvforsørgelsesvilkåret ikke kan gjelde for barn under 18 år.

Vi kan ikke se at departementet har vurdert hvordan selvforsørgelseskravet skal praktiseres for familier. I dag er oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring avhengig av referansepersonen, frem til vedkommende får permanent oppholdstillatelse. Permanent oppholdstillatelse er derimot en selvstendig oppholdstillatelse. Dersom det stilles krav om selvforsørgelse, ivaretas ikke familiers behov for å innrette samlivet sitt slik man måtte ønske, med en eller begge i jobb. Dette gjør seg særlig gjeldende for kvinner som er gift med en referanseperson. Det er ofte vanskelig for gifte kvinner med barn å få seg en heltidsjobb, og dermed anses som selvforsørget. De vil dermed ikke kunne få en

selvstendig oppholdstillatelse. Dersom ekteskapet opphører, vil kvinnen miste oppholdstillatelsen. Forslaget begrenser individets rett til å organisere eget familieliv, og kan virke kjønnsdiskriminerende.

Juss-Buss mener at det i realiteten vil være mange som må omfattes av et unntak fra kravet om selvforsørgelse. Vi mener at forslaget dermed legger opp til mer saksbehandling og byråkrati, og ikke effektivisering slik formålet med innstrammingene skal være.

2.2.5 Avsluttende bemerkninger

Juss-Buss mener at arbeid er helt avgjørende for god integrering, og frykter at manglende permanent oppholdstillatelse går utover muligheten til å få jobb. Departementet har ikke vurdert dette. De foreslåtte skjerpede kravene til permanent oppholdstillatelse bidrar ikke til å få flyktninger ut i jobb.

Forslaget om skjerpede krav til permanent oppholdstillatelse må også sees i sammenheng med tidligere forslag om å heve botidskrav for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år.

2.3 Forslag om endringer i regler om familiegjeningforening

Juss-Buss er negative til forslagene om endringer i reglene om familiegjeningforening.

2.3.1 Forslag om utvidelse av underholdskravet

Departementet foreslår i punkt 7.6.2 å fjerne unntaket fra underholdskravet for flyktninger i utl. § 58 annet ledd. Juss-Buss stiller seg svært kritiske til forslaget.

I forarbeidene til utlendingsloven (Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 430) begrunnes det gjeldende unntaket med at et underholdskrav for flyktninger "[ikke vil] harmonere med våre internasjonale forpliktelser eller grunnlaget for å innvilge opphold; behovet for beskyttelse mot overgrep." Dette var altså rådende oppfatning hos lovgiver for få år siden. Juss-Buss kan ikke se at det har vært noen utvikling i folkeretten som kan tilsi at underholdskrav for flyktninger nå kan harmonere med våre internasjonale forpliktelser.

Et av formålene med forslaget er i følge departementet at en generell innstramming vil gi økt motivasjon til integrering. Juss-Buss mener at forslaget vil ha en negativ effekt på integreringen. Det er flere grunner til dette.

For det første mener vi at et familienettverk har positiv effekt på integreringen. En familie får grener til flere arenaer i det norske samfunnet enn en enkeltperson. Med barn i skole og barnehage, og to foreldre i arbeid eller utdanning, får en familie sosiale relasjoner i flere generasjoner. Forslaget angriper integreringsspørsmålet i feil ende. Gjennom å vanskeliggjøre mulighetene til familiegjeningforening, fjernes et grunnleggende insentiv for god integrering.

For det andre opplever våre klienter perioden de venter på familiegjeningforening som å ha livet på vent. I den første perioden etter innreise er det vanskelig å satse alt man har på å integrere seg og få bli i Norge. Vanskeligere adgang til familiegjeningforening styrker denne usikkerheten. Forskning¹ viser også at familiegjeningforening for de som får innvilget asyl kan ha betydning for vedkommendes psykiske helsetilstand. Menneskene vi har kontakt med forteller om en livssituasjon preget av ensomhet, isolasjon og en usikker fremtid.

For det tredje vil forslaget også virke negativt på integreringen fordi effektiviteten av integrerende tiltak som introduksjonsprogrammet reduseres når flyktningen venter på familiegjeningforening. Se nærmere om dette under punkt 2.2.2.

¹ Gorst-Unworth og Goldenberg (1998), Psychological sequelae of torture and organised violence suffered by refugees from Iraq. Trauma-related factors compared with social factors in exile. Publisert i British Journal of Psychiatry, 172: 90-94, 1998 og Birgit Lie, Nora Sveaass & Dag Erik Eilertsen (2004) Family, activity, and stress reactions in exile, Community, Work & Family, 7:3, 327-350, DOI:10.1080/1366880042000295745.

Opphevelse av unntaket i utl. § 58 annet ledd vil kunne gjøre at det tar flere år før flyktninger kan få familiegjengforening, siden det er spesielt vanskelig for denne gruppen å oppfylle underholdskravet. Forslaget er av svært inngripende karakter, særlig sett i sammenheng med departementets forslag om å øke kravet med hele fem lønstrinn, til 305 200 kr. Juss-Buss mener at dette samlet sett vil uthule flyktningers rett til familieliv, og at departementet må gjøre en grundig vurdering av forholdet til EMK artikkel 8.

Forholdet til EMK artikkel 14 må også utredes grundig. Riktignok har myndighetene en plikt til å behandle like saker likt, men flyktningers situasjon skiller seg fra andre utlendingers situasjon. Flyktninger er en spesielt utsatt gruppe, og de er splittet fra sine familier nettopp på grunn av deres beskyttelsesbehov. Et rimelig og likebehandlende regelverk må ta høyde for dette, og ivareta flyktningers spesielle behov gjennom særregler.

For Juss-Buss er det viktig å presisere at det eksisterende unntaket fra underholdskravet "dersom særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det" er svært snevert. Dette kan ikke legitimere at kravet om underhold også skal gjelde flyktninger.

2.3.2 Forslag om innføring av krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge ved familiegjengforening
Departementet foreslår i punkt 7.6.3 å innføre et krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge før familiegjengforening med ektefelle eller samboer kan skje. Juss-Buss stiller seg svært kritiske til forslaget.

I dag gjelder et slikt fireårskrav for familieetablering. Hensynet bak skillet mellom familieetablering og familiegjengforening er at familier som allerede var etablert før de ble adskilt har en berettiget forventning om å kunne fortsette samlivet og utøve sin rett til familieliv på tross av adskillelsen. Juss-Buss mener avbrudd i familieliv må behandles annerledes enn ønsket om å etablere en ny familie, og støtter ikke forslaget om å oppheve skillet mellom de to formene for familieinnvandring.

Juss-Buss mener at innføring av fireårskrav for familiegjengforening vil ha en negativ effekt på integrering. Se nærmere om dette under punkt 3.3.1 om underholdskravet.

Adgangen til å gjøre unntak fra fireårskravet når særlige grunner tilsier det, kan ikke legitimere at kravet innføres for familiegjengforening for flyktninger. Unntaksadgangen er snever, og Juss-Buss erfarer at det skal svært mye til før den benyttes.

2.3.3 Forslag om avslag dersom familiens tilknytning til Norge er svak
Departementet foreslår i punkt 7.6.4 at søknad kan avslås dersom referansepersonen ikke har permanent oppholdstillatelse og gjenforening er mulig i et tredjeland familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Juss-Buss er negativ til forslaget. Det er flere grunner til dette.

For det første vil forslaget innebære at utlendinger som ikke har permanent oppholdstillatelse ikke lenger har et rettskrav på familiegjengforening, fordi det innføres et skjønnsmessig vilkår. Dette innebærer at selv om alle vilkår for familiegjengforening er oppfylt, kan en søknad avslås. Juss-Buss frykter at en skjønnsmessig adgang til å avslå søknader blir hovedregelen heller enn unntaket.

En følge av å innføre en skjønnsmessig vurdering er også at domstolenes mulighet for å prøve forvaltningens vedtak begrenses. Personer uten permanent oppholdstillatelse vil ikke kunne gå rettens vei for å hevde sin rett til familiegjengforening. Dette er et stort inngrep i deres rettsstilling og rettssikkerhet.

For det andre legger forslaget opp til to kompliserte vurderinger. Det første vurderingstemaet er om familien samlet sett har sterkere tilknytning til et tredjeland enn til Norge. Denne vage ordlyden er bekymringsverdig fordi den ikke sier noe om hva som anses som tilknytning. Juss-Buss frykter at en familie ofte vil anses å ha sterkere tilknytning til et annet land enn Norge på grunn av språk og kulturelle forhold. Dette er særlig aktuelt i asylsaker, der det er vanlig at familiemedlemmer har hatt opphold i land som Libanon og Tyrkia.

Det andre vurderingstemaet er om det aktuelle tredjelandet er trygt. Dette innebærer at det legges opp til en slags asylvurdering i familiegjenforeningssaker. Dette er krevende vurderinger som må foretas konkret i hver enkelt sak. Hva som regnes som et "trygt tredjeland" må presiseres. Også livssituasjonen til familiemedlemmene i tredjelandet må tas i betraktning. Det vil være uholdbart å legge opp til en ordning med familiegjenforening i flyktningleirer. Et overordnet formål med disse forslagene er i følge departementet å forenkle regelverket. Juss-Buss mener at disse vurderingene kompliserer regelverket, og frykter at saksbehandlingstiden blir enda lenger enn dagens 18-20 måneder.

2.3.4 Forslagene samlet sett

Juss-Buss mener at forslagene samlet sett utgjør et inngrep i retten til familieliv jf. EMK artikkel 8. Alle forslagene henger sammen, og det er derfor viktig at de vurderes som en helhet. For å få familiegjenforening må en utlending etter forslaget oppfylle fireårskravet, ha høy nok inntekt til å oppfylle underholdskravet, og helst ha permanent oppholdstillatelse. For å få permanent oppholdstillatelse må utlendingen ha hatt oppholdstillatelse i minst tre år, alternativt fem år hvis tidligere forslag vedtas, og ha vært selvforsørget i de siste tre årene.

Den samlede virkningen av forslagene er at det går mange år før utlendingen kan søke om familiegjenforening. I tillegg er familien adskilt i tiden det tar å behandle både asylsøknaden og søknaden om familiegjenforening. Det tar ca. 14 måneder å behandle en typisk asylsak. En familiegjenforeningssøknad fra land som Syria, Eritrea, Afghanistan og Irak tar mellom 18 og 20 måneder å behandle. Belastningen på familielivet er stor bare i saksbehandlingstid. Krav om fire års utdanning eller arbeid, underholdskrav og skjønnsmessig vurdering ut fra om utlendingen har permanent opphold, og dermed krav om selvforsørgelse, kan ikke vurderes uten hensyn til dette. Denne samlede virkningen er ikke utredet i forslaget.

Departementet viser til at norske statsborgere er unntatt fra fireårskravet. Juss-Buss mener det er uholdbart at utlendinger må vente like lenge på å gjenforenes med sin nærmeste familie som på å bli norsk statsborger. Forslaget tar heller ikke høyde for at det er flere vilkår enn botid som må være oppfylt for at søknad om statsborgerskap kan innvilges.

2.4 Forslag om endringer i saksbehandlingsregler mv.

2.4.1 Redusert klagefrist

Departementet foreslår i punkt 10.2.4.2 å redusere klagefristen fra tre uker til én uke der UDI anser det åpenbart at en asylsøker ikke fyller vilkårene for beskyttelse i ny utl. § 94 a.

Juss-Buss er enig i at det er viktig å få ned saksbehandlingstiden hos UDI. Det kan imidlertid ikke gå på bekostning av rettssikkerhet. Asylsøkere er allerede en utsatt og sårbar gruppe. De har ofte ikke mulighet til å orientere seg og ivareta egne interesser i prosessen, og er dermed avhengig av hjelp. Det gjør at det tar lenger tid å klage. Utgangspunktet i forvaltningsretten er tre ukers klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Juss-Buss mener at gruppens særskilte behov heller tilsier lenger enn kortere frist enn utgangspunktet for å ivareta deres rettssikkerhet.

Juss-Buss mener også at det er urealistisk å tro at det ikke skjer saksbehandlingsfeil i disse sakene. En ukes klagefrist er veldig kort for en person som ikke har noen reell mulighet til å forstå innholdet i

vedtaket. Videre er det problematisk at UDI både skal utrede og avgjøre saken, og deretter avgjøre om den ikke trenger mer enn en ukes klagefrist.

Departementet "legger til grunn at forslaget her ivaretar asylsøkerens rettssikkerhet på en forsvarlig måte". Juss-Buss mener at dette ikke er en tilstrekkelig vurdering.

Målet er at det skal foreligge endelig vedtak på et tidligere tidspunkt. Det er ikke tiden etter vedtak som er det største problemet, men saksbehandlingstiden fra man søker til man får vedtak. Vi forstår at en nedgang i antall klager kan frigjøre ressurser til saksbehandling, men mener at en avkorting av klagefristen ikke er veien å gå.

2.4.2 Rettshjelp

Departementet foreslår i punkt 10.3.4.1 å fjerne retten til fritt rettsråd i avvisningssaker etter utl. § 32 første ledd bokstav b og c. Juss-Buss er enige i at ressursene bør brukes der behovet er størst. Vi mener imidlertid at behovet for fri rettshjelp er stort i de nevnte sakene. Juss-Buss lurer også på hvor departementet planlegger å bruke de frigjorte rettshjelpsressursene hvis de fjernes herfra, siden argumentet er at ressursene må prioriteres riktig. Vi har ikke sett noe til økning på andre områder.

Departementet vurderer i punkt 10.3.4.4 også å fjerne fri rettshjelp for enslige mindreårige asylsøkere i forbindelse med UDIs behandling av asylsøknaden. Dette begrunnes med at gruppen blir bistått av en representant. Juss-Buss er uenige med departementet i at det ikke er nødvendig med særlig juridisk kunnskap i disse tilfellene.

Fri rettshjelp og fritt rettsråd bidrar til riktigere og bedre opplyste avgjørelser. Fritt rettsråd bidrar også til at søkeren får god nok informasjon om hvilke vilkår som må være oppfylt, og selv kan vurdere sin egen rettsstilling. Dette kan føre til at færre søker, fordi de blir opplyst om at søknaden mest sannsynlig ikke vil bli innvilget. Dette er effektivisering som vi ikke kan se at departementet har vurdert.

Juss-Buss bemerker at det også er foreslått innstramming i adgangen til å fremme omgjøringsbegjæring. Vi viser her til høringssvar av 01.02.2016. Sett i sammenheng utfordrer disse forslagene rettssikkerheten for en allerede utsatt gruppe.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

De skjønsmessige vurderingene forslaget legger opp til, kommer til å øke saksbehandlingstiden, og vil kreve store ressurser. Departementet ser ikke ut til å ha vurdert dette i forslaget. Departementet sier selv at endringene i utl. § 28 vil kunne medføre flere klager, mer saksbehandling og høyere utgifter. At endringene likevel foreslås, bærer preg av symbolpolitikk og en overdreven tro på at strenge regler i Norge fører færre asylsøkere hit. De eneste forslagene som kan antas å ha en positiv effekt på saksbehandlingstid og ressurser er de forslagene som går direkte på rettssikkerheten. Det er ikke akseptabelt at så massive innstramminger gir en så liten og usikker gevinst, og at en så liten gevinst fører til dårligere rettssikkerhet for en svakere stillt gruppe i samfunnet.

4 Generelle merknader til høringsforslaget

4.1 Mangelfull utredning av forslagene

Juss-Buss mener at høringsforslaget bærer preg av å være hastverksarbeid. Forslagene bygger på en mangelfull utredning, der flere påstander står fullstendig ubegrunnet og uten kildehenvisninger. Et eksempel på dette er påstanden på side 73 i punkt 7.6.1 om at "en generell innstramming [vil] gi økt motivasjon til integrering". Når påstandene er grunnlag for store innstramminger må de forventes å være bedre begrunnet.

Viktige punkter om Norges folkerettslige forpliktelser er ikke utredet. Et eksempel er vurderingen av forpliktelsene etter Barnekonvensjonen art. 3, 9 og 10 under punkt 7.4.3. Departementet "går ikke nærmere inn på rekkevidden av disse bestemmelsene". Det er kritikkverdig at det ikke er foretatt en ordentlig vurdering av dette.

I punkt 7.4.2 redegjør departementet for folkerettslige forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 8. Juss-Buss bemerker at det ikke er foretatt en konkret vurdering av forholdet mellom forslagene og retten til familieliv. Diskrimineringsforbudet i EMK art. 14 er ikke utredet eller vurdert i det hele tatt. Departementet nøyer seg med å si at "reglene ikke må være diskriminerende". Det må foretas en gjennomgang av forholdet mellom folkerettslige forpliktelser og de foreslåtte endringene. Det er ikke tilstrekkelig å liste opp tolkninger av konvensjonsartiklene.

Vurderingen av Grunnloven § 97 i punkt 12 er overfladisk. I stedet for å vurdere de konkrete forslagene mot Grunnloven § 97, vises det til en tidligere vurdering som ikke gjelder samme søkergruppe.

4.2 Misvisende om gjeldende rett og asylforliket

Gjeldende rett er til tider misvisende fremstilt, for eksempel i punkt 7.2.2.1 om vilkår for familieinnvandring. Departementet nevner at det har "en viss betydning om det er tale om familieetablering eller familiegjenforening", uten å gå inn på hva denne forskjellen innebærer. Det nevnes heller ikke at forslaget innebærer at denne forskjellen oppheves for flyktninger.

Henvisningene til Stortingets asylforlik er også lettvinne. Asylforliket instruerte regjeringen i å fremme et lovforslag om å stramme inn retten til familieinnvandring for asylsøkere og flyktninger, men sier ikke noe om hvordan dette skal utformes. Stortinget står dermed helt fritt til å mene at regjeringens forslag går for langt. Juss-Buss presiserer også at asylsøkere ikke har noen rett til familieinnvandring.

4.3 Inkonsistent sammenligningsgrunnlag

Innstrammingsforslaget begrunnes flere steder med at andre land strammer inn sine regler. Hvilke land departementet sammenligner oss med er imidlertid ikke konsistent. Departementet velger ut reglene som passer dem, og sammenligner eksempelvis med Sverige der svensk rett er strengere enn norsk, mens der Sverige er mer liberale enn oss sammenlignes vi med andre land. For eksempel nevnes ikke svensk praksis med advokatbistand til enslige mindreårige asylsøkere i punkt 10.3.4.4. Juss-Buss mener det er ureddelig å sammenligne på så inkonsistent grunnlag. Høringsinstansene ville hatt et bedre grunnlag for å vurdere forslaget i lys av andre lands praksis dersom departementet hadde brukt en konsekvent sammenligningsgruppe.

4.4 Stigmatiserende språkbruk

Departementets høringsforslag tar ikke høyde for at flyktninger har ulike forutsetninger for å bidra i samfunnet. Formuleringer som at utlendingsloven ikke skal oppfordre til "passivt å motta offentlige stønader" i punkt 8.3.4 gjenspeiler ikke den reelle situasjonen for mange av flyktningene som kommer til Norge. Man har ikke de samme mulighetene til å få jobb som nyankommen flyktning som man har med et etablert liv og nettverk i Norge. Departementet har valgt en stigmatiserende språkbruk, som bidrar til å opprettholde skillet mellom oss og dem.

4.5 Kort høringsfrist

Det følger av utredningsinstruksen punkt 5.2 at en høringsfrist normalt skal være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Etter punkt 1.3 kan reglene i instruksen bare fravikes når særlige omstendigheter gjør det nødvendig. Innstrammingsforslaget ble sendt på høring 29. desember. Med en frist 9. februar er dette akkurat seks uker, hvorav noen av dagene var i romjulen. Selv om seks uker er

innenfor minimumsgrensen i instruksen, mener Juss-Buss at forslaget er så omfattende og kontroversielt at seks ukers høringsfrist er for kort til å komme med en grundig tilbakemelding.

5 Avsluttende kommentarer

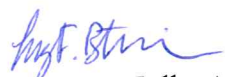
Dersom noen av partiene velger å stemme mot enkelte av forslagene, er totalsummen av forslaget uansett svært inngripende. Innstrammingene er i hovedsak begrunnet i en ekstraordinær situasjon. Juss-Buss mener derfor at dersom noen av forslagene vedtas, må det gjøres med en tidsbegrensning, slik det gjøres i Sverige. Det er kritikkverdig at departementet ikke har foreslått dette.

Dersom forslaget vedtas, vil Norge ha noen av Europas strengeste regler på utlendingsfeltet. Juss-Buss er kritiske til at forslaget legger opp til å ivareta kun et minimum av folkerettslige forpliktelser. Det må være en ambisjon for Norge å følge også de konvensjonene som ikke er rettslig bindende.

På de øvrige punktene i forslaget stiller Juss-Buss seg bak kommentarene fra NOAS og Rettspolitisk forening.

Mvh,

Juss-Buss v/Utlendingsrettsgruppa
Tlf.: 2284 2900



Ingeborg Folkestad Breistein



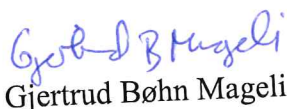
Siri Sofie Eng Rudaa



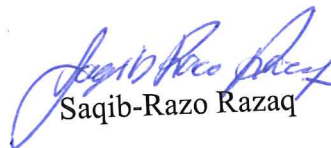
Tonje Lilaas Larsen



for Hilde Firman Fjellså



Gjertrud Bøhn Mageli



Saqib-Razo Razaq

