

Migrasjonsforskere ved
Institutt for fredsforskning (PRIO)

Postboks 9229 Grønland
0134 Oslo

8. februar 2016

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Høringsuttalelse – endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)

Vi viser til høringsbrev datert 29.12.2015. Institutt for fredsforskning (PRIO) har et av Norges fremste migrasjonsforskningsmiljøer og ønsker å bidra med faglige innspill til forslaget om endringer i utlendingsloven. PRIO-forskere er regelmessig i kontakt med ulike myndighetsorganer for å bidra til godt samspill mellom forskning og forvaltning på dette krevende feltet.

PRIO som institusjon tar ikke standpunkt i faglige spørsmål og det er de undertegnende forskerne som er ansvarlig for innholdet i høringsuttalelsen.

Innledende betraktninger

Våre innsigelser bygger på vår forskningsbaserte innsikt. Vårt hovedanliggende er ikke å fremme et bestemt politisk standpunkt men å bidra til at den politiske debatten har et godt faglig fundament. Sentrale faglige sammenhenger mellom hva man ønsker å oppnå, hvilke midler som tas i bruk, og hva konsekvensene blir, er til dels dårlig belyst i høringsnotatet.

Manglende samsvar mellom målsetninger og virkemidler

Innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug uttaler i departementets pressemelding (29.12.2015) at «Vi fremmer disse høringsforslagene for å begrense ankomster av personer uten rett til beskyttelse.» Statsråden har gjentatt denne fremstillingen i media, og for eksempel presisert overfor p4 (29.12.2015) at «dette handler om å gjøre det mindre attraktivt for alle de som ikke har et beskyttelsesbehov å komme».

Det er imidlertid ikke samsvar mellom denne uttalte målsetningen og innholdet i forslagene. En stor del av forslagene berører kun personer som *har* et behov for beskyttelse og dermed har fått opphold. Det gjelder for eksempel pkt 7 og 8 i sin helhet. I Høringsnotatets pkt. 13 legges det også til grunn at forslagene vil redusere antall innvilgede søknader. Dette er utfall som ikke stemmer med hensikten om kun å gjøre Norge mindre attraktivt for personer uten rett til beskyttelse.

De foregående punktene har to mulige forklaringer: enten at departementet gir en feilaktig fremstilling av hensikten med forslagene eller at departementet mangler oversikt eller forståelse av forslagenes virkning. Begge muligheter er alvorlige og beklagelige. Dette er et politisk krevende saksfelt med mange dilemmaer der det er viktig med en åpen debatt. Slik debatt fordrer oppriktighet fra departementets side.

Vi anmoder departementet om å klargjøre hva som er de reelle målsetningene med forslagene.

Manglende faglig vurdering av integreringshemmende virkninger

Høringsnotatet inneholder utførlige drøftinger av forslagenes forhold til Grunnloven og internasjonale forpliktelser, men kun overflatiske vurderinger av hvorvidt forslagene er formålstjenlige og hvorvidt de vil ha utilsiktede bivirkninger. Notatet gir inntrykk av at faglig kompetanse utelukkende er innhentet for å kunne utnytte det juridiske handlingsrommet så langt som overhodet mulig. Forvaltningen besitter kunnskap som kunne sikret en bedre faglig forankring av foreslåtte lovendringer.

Forslagene om økt bruk av midlertidig beskyttelse (pkt. 6.3, 6.4 og 8) og begrensede muligheter til familiegjennforening (pkt. 7) vil ha sterkt integringshemmende virkninger. Vedvarende usikkerhet og ufrivillig atskillelse fra nær familie vil gjøre det vanskeligere for flyktninger å omstille seg til et liv i det norske samfunnet. For psykisk sårbare flyktninger vil dette være spesielt belastende.

Som et tankeeksperiment, la oss forestille oss en målsetning om å gjøre flyktningene til en marginalisert og ustabil befolkning i samfunnet. Da ville usikker oppholdsstatus og adskillelse fra familiemedlemmer være målrettede tiltak. Til tross for denne sammenhengen inneholder høringsnotatet imidlertid ingen tilfredsstillende diskusjon av forslagenes integreringshemmende virkning.

Vi advarer om at endringene som er beskrevet i pkt. 6.3, 6.4, 7 og 8 kan ha integreringshemmende virkninger som overgår effekten av forsterkede insentiver til arbeid og utdanning.

Manglende faglig begrunnelse for antagelsen om at forsinket gjenforening fremmer integrering

Forslagene om skjerping av vilkårene for familieinnvandring inneholder blant annet et krav om fire års arbeid eller utdanning. I høringsnotatet (pkt. 7.6.1) heter det at «departementet antar at dette vil kunne gi familiemedlemmene et bedre utgangspunkt for sin integreringsprosess». Dette fremstår som en spekulativ antagelse uten faglig begrunnelse. Vi vet for det første at barn spiller en svært viktig rolle i integreringsprosesser, blant annet fordi de gjennom skole og fritidsaktiviteter blir sosiale bindeledd mellom voksne med og uten innvandrerbakgrunn. Ved familiegjennforening med barn, er det rimelig å anta at jo tidligere i barndommen barna kommer til Norge, jo enklere vil tilpasning til det norske samfunnet være. Vi vet også at langvarig adskillelse er en påkjenning for alle familiemedlemmer, inkludert det familiemedlem som allerede befinner seg i Norge, og arbeider for å sikre en familiegjennforening i Norge. Omstillingen til et liv i Norge blir vanskeligere dersom den skal kombineres med en omstilling til å leve sammen etter mange år fra hverandre.

Vi anbefaler at det ikke legges til grunn noen antagelse om at forsinket familiegjennforening fremmer integrering.

Økt risiko for kvinner og barn

De aller fleste som søker asyl i Norge har en lang og krevende reise bak seg. Reisen innebærer for mange en betydelig risiko for dødsfall og skader i tillegg til store psykiske påkjenninger for de som kommer fysisk uskadd til Norge. Kvinner og barn er spesielt utsatt på reisen. Amnesty International har nylig dokumentert hvordan kvinner og jenter utsettes for seksuelle overgrep og trakassering på vei til Europa. Mange asylsøkere forsøker å skjerme familiemedlemmer fra disse farene ved at familiefaren reiser alene og deretter bringer kone og barn i sikkerhet på en trygg måte gjennom familiegjennforening.

Forslagene og begrenset adgang til familiegjennforening (pkt. 7) vil redusere asylsøkeres mulighet til å ivareta egen sikkerhet på denne måten. Slik forslagene foreligger vil det i langt større grad være nødvendig å ta barn med på reisen dersom barna skal få beskyttelse i Norge. Alternativt må barna etterlates i et land som norske myndigheter ikke anser som et trygt tredjeland mens begge foreldrene reiser.

Høringsnotatet bruker barnets beste som argument for å returnere enslige mindreårige asylsøkere og dermed forebygge at barn reiser alene. Dette argumentet er allerede imøtegått av relevante fagmiljøer i media og vil formodentlig belyses i andre høringssvar. I høringsnotatet som helhet er det påfallende at risikoen for barn på

flukt trekkes frem på sviktende faglig grunnlag for å rettferdiggjøre pkt. 6.4 samtidig som det ikke tas med i betraktningen i diskusjonen av pkt.7.

Vi advarer om at reduserte muligheter til familiegjenforening vil øke nødvendigheten av å utsette kvinner og barn for farlige fluktreiser.

Uforutsette konsekvenser av vurderingen av familiens «samlede tilknytning» i familiegjenforeningssaker

Forslaget om nytt tredje ledd i § 51 har overskriften «Forslag om avslag dersom familiens tilknytning til Norge er svak». Den foreslåtte lovteksten gjenspeiler ikke denne vurderingen av «svak» tilknytning men har en komparativ tilnærming: det vises til «et land familien samlet sett har *sterkere* tilknytning til» (vår utheving). Endringen er foreslått som et generelt unntak i alle familiegjenforeningssaker der referansepersonen ikke er norsk statsborger.

Avhengig av hvordan praktiseringen av en slik regel spesifiseres i forskrift kan den gi uheldige og uforutsette konsekvenser i form av rettighetstap for innvandrere som opprettholder tette bånd til sine opprinnelsesland. Dette gjelder særlig dersom sammenlikningen av tilknytning gjøres på grunnlag av botid.

Et tenkt eksempel: to tvillingbrødre med innvandrerforeldre er født og oppvokst i Norge men har beholdt foreldrenes statsborgerskap ettersom Norge ikke tillater dobbelt statsborgerskap og deres opprinnelsesland legger begrensninger på utlendingers rett til å kjøpe fast eiendom og ta arbeid i offentlig sektor. Den ene broren har tilbrakt flere år av ungdomstiden i foreldrenes fødeland mens den andre har bodd sammenhengende i Norge. Som 25-åringer ønsker begge å gifte seg med en person fra opprinnelseslandet. Forslaget om vurdering av «samlet tilknytning» vil kunne gjøre at broren som har opparbeidet botid i foreldrenes fødeland får avslag på sin søknad.

Dette er en situasjon som ikke vil gjelde et stort antall mennesker, men den foreslåtte lovendringen er prinsipielt dramatisk. Mange innvandrere opprettholder sterke bånd til sine opprinnelsesland, også gjennom lengre opphold. Forskning på feltet viser at dette ikke er ensbetydende med svekket tilknytning til Norge. Mange norskfødte unge med innvandrerbakgrunn fra fattige land ønsker å bidra til utviklingsprosesser med sin kompetanse fra Norge. Vårt eget samfunn nyter også godt av at mennesker som stort sett bor i Norge er internasjonalt mobile. Det er svært uheldig hvis norsk lovgivning gjør at utenlandsopphold kan medføre rettighetstap fordi familiegjenforening underlegges en vurdering av «samlet tilknytning».

Vi mener at en eventuell lovendring på dette punktet bør utformes slik at personer med sterk tilknytning til Norge ikke risikerer rettighetstap ved å opprettholde eller opparbeide seg tilknytning til et annet land.

Diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne

Høringsnotatet inneholder forslag om at både familiegjenforening og retten til permanent opphold skal være betinget av nye eller skjerpede krav til inntekt og arbeid eller utdanning. Departementet uttaler at «Det er av stor betydning for integrering at utlendingslovens regler oppmuntre til å ta utdanning og søke arbeid, og ikke til mer passivt å motta offentlige stønader» (pkt. 8.3.4).

Dette argumentet gir inntrykk av at mennesker i Norge fritt kan velge å bli forsørget av staten snarere enn å forsørge seg selv. Det er imidlertid en etablert politisk målsetning å sørge for at sosiale ytelser kun er et sikkerhetsnett for de som ikke har andre alternativer. Regelverket for ulike stønader endres stadig nettopp ned det formål å oppmuntre til å ta utdanning å søke arbeid så langt det overhodet er mulig.

Hvis Arbeids- og sosialdepartementet lykkes med sine politiske målsetninger på dette området, vil Justis- og beredskapsdepartementets forslag til nye betingelser for familiegjenforening og permanent opphold arte seg mest som en avstraffelse av personer som av ulike grunner har nedsatt funksjonsevne. Dette står i motsetning til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets arbeid for å sikre at personer med funksjonsnedsettinger skal ha levekår og livskvalitet på lik linje med andre.

Endringene vil innebære en dobbeltdiskriminering av personer som både har nedsatt funksjonsevne og er innvandrere. Adskillelsen fra familiemedlemmer vil også kunne gjøre det spesielt vanskelig å skape en god hverdag til tross for nedsatt funksjonsevne.

Vi anmoder om at pkt. 7.6.2, 7.6.3 og 8.3.4 revurderes for å sikre sterkere koherens mellom målsetningene til JD, ASD og BLD. De samme punktene bør også revurderes i lys av FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

Sårbarhet overfor skjønnsmessige vurderinger

De foreslåtte endringene innebærer at vern av sterke menneskelige hensyn i større grad blir avhengig av hvordan unntaksreglene praktiseres. Ressurssvake enkeltindivider vil bli mer sårbare med en slik dreining. Denne forskyvningen kan også svekke Stortingets grep om landets asyl- og innvandringspolitikk.

Utvidelsen av underholdskravet for familieforening (pkt. 7.6.2) samt innføring av krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge ved familieforening (pkt. 7.6.3) innebærer at flere mennesker vil miste muligheten til familieforening. I begge tilfeller er det åpnet for unntak. For unntak fra underholdskravet kreves det «særlig sterke menneskelige hensyn», og dette beskriver departementet som en «snever unntaksregel» i gjeldende rett. Unntak fra fireårskravet forutsetter «særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet».

Det er vanskelig å forutse hvordan departementet mener at disse unntaksreglene skal praktiseres etter de foreslåtte innstramningene. Hensynet til familiens enhet står i kontrast til departementets eget argument om at forsinket gjenforening fremmer integrering (pkt. 7.6.1). I diskusjonen av FNs barnekonvensjon (pkt. 7.4.3) lar departementet eksplisitt være å vurdere hvordan bestemmelsene om «en positiv, human og rask» behandling av familieforeningssaker bør påvirke norsk praksis. I stedet konkluderer departementet med at «det sentrale i denne sammenheng er at statene står fritt til å fastsette regler om familieinnvandring, og til å skjerpe de regler som allerede er gitt». Den økte betydningen av unntakspraksis er bekymringsfull i lys av slike signaler om departementets grunnholdning.

De skjerpede kravene for permanent oppholdstillatelse (pkt. 8.3.4) vil også utløse behov for unntaksbestemmelser. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hva slags unntakssituasjoner det bør tas hensyn til. Det er betenkelig å sette opp en liste over bestemte situasjoner, som aldri vil bli uttømmende. Noen mennesker vil av legitime årsaker ikke makte å oppfylle kravene til selvforsørgelse, for eksempel på grunn av nedsatt funksjonsevne eller store omsorgsoppgaver i hjemmet.

Vi advarer om at den økte betydningen av unntakspraksis vil gjøre asyl- og innvandringspolitikken mer uforutsigbar for den enkelte og svekke den demokratiske kontrollen med hvordan politikken praktiseres.

Vennlig hilsen

Jørgen Carling (kontaktperson)
Elin Martine Doeland
Marta Bivand Erdal
Cindy Horst
Noor Jdid
Maria Gabrielsen Jumbert
Tove Heggli Sagmo
Kristin Bergtora Sandvik