

5. februar 2016

Justis- og beredskapsdepartementet

Høringsuttalelse til forslag om innstramminger i utlendingslovgivningen

Svar på høringsnotatet av desember 2015 fra Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (innstramminger II).

Nei til uthuling av asylretten

Rødt Bergen nord avviser de konkrete forslagene til innstramminger som blir foreslått i høringsnotatet. Vi mener at departementets forslag til lovendringer er grunnleggende usolidarisk og bygger på mistillit til mennesker som søker asyl.

Det er særlig alvorlig at lovendringene har som uttalt mål å «stramme inn og gjøre det mindre attraktivt å søke asyl i Norge» når nærområdene til kriger og konflikter uten tvil tar det største ansvaret for å verne mennesker på flukt. At land som Norge strammer inn asyl- og flyktningpolitikken, øker byrden på de hardt pressede nabolandene til verdens krigssoner.

I land som Syria, Irak og Afghanistan har vi sett hvordan våpeneksport og geopolitikk gjør sitt til at konflikter vedvarer. Store områder er destabilisert etter angrepskriger i regi av NATO eller ulike koalisjoner av vestlige land med Norges støtte. Situasjonen i Libya er et eksempel. Nabolandene til Syria-konflikten er ikke lenger i stand til å gi grunnleggende hjelp, og FN-organ får ikke nok støtte til sitt arbeid i området. Mange mennesker har dermed begitt seg ut på farefulle fluktruter, ofte med europeiske land som mål. Norge har svært gode forutsetninger for å ta imot mennesker som trenger asyl. En mer restriktiv politikk fra Norges side sender et sterkt signal til andre land i Europa. Vi bidrar til å drive fram et kappløp mot bunnen, der landene overgår hverandre i å hindre flyktninger fra å søke asyl. Ekstraordinær og stor tilstrømming oppgis som begrunnelse for innstrammingsforslag, men tallet på asylsøkere må også ses i sammenheng med folketallet generelt. For eksempel kom det omtrent 17 500 asylsøkere til Norge i 2003, dette utgjorde 0,3 prosent av befolkninga. De rundt 30 000 som kom i 2015 utgjorde 0,5 prosent av befolkninga. I tillegg er det også mange som flytter ut av landet.

Rødt Bergen nord avviser dermed premisset for høringsforslaget, som bygger på ideen om at det er nødvendig og riktig å stramme inn Norges asylpolitikk. Når det gjelder de konkrete forslagene til endringer, er vi bekymret for at grensen vil stenges helt, at flyktninger som trenger beskyttelse ikke får det, at tiltakene vil motvirke integrering og dessuten bryte med våre internasjonale forpliktelser overfor mennesker på flukt. Forslaget går langt utover asylforliket og vil innebære dramatiske endringer av lovverket. Norge vil bli et av de strengeste landene i Europa. Da mener vi det er direkte uansvarlig at høringsnotatet bærer preg av hastverksarbeid og at forslaget synes dårlig utredet. Vi vil kommentere enkelte punkter nedenfor:

Endring av Utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere

Regjeringa foreslår i praksis å stenge grensene til Norge dersom man innfører visumplikt for alle asylsøkere som kan nektes realitetsbehandling. Bare de som ankommer med fly eller på annet vis klarer å krysse grensen uten å bli oppdaget, vil kunne få tilgang til å søke om beskyttelse i Norge. Ikke bare er forslaget direkte usolidarisk mot våre naboland, men det er også mest sannsynlig et brudd med folkeretten dersom det innføres som en generell regel.

Det er dessuten svært urovekkende at regjeringa foreslår å gi polititjenestemenn vedtaksrett, at vedtak skal forkynnes muntlig og at det ikke er klagerett. Polititjenestemenn har ikke grunnlag for å gjøre de asylfaglige vurderingene som kreves, f. eks. om søkeren tilhører bestemte kategorier som gjør at saken skal unntas Dublin-prosedyre, eller om saker skal tas til realitetsbehandling på grunn av det absolutte vernet mot retur (non-refoulement). Regjeringas forslag vil innebære en alvorlig svekkelse av asylsøkeres rettssikkerhet, og Norge vil legge seg på en linje som er langt strengere enn nabolandene våre.

Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse. Forslag til lovendring (jamfør 8.3.4, Vilkår om selvforsørgeelse)

Regjeringa foreslår å kreve tre år i jobb før man kan få permanent oppholdstillatelse. Fram til nå har alle flyktninger kunnet søke om permanent opphold etter tre år, så lenge de har gjennomført obligatorisk norskundervisning. Nå foreslår regjeringa at det først blir mulig å søke permanent opphold etter minst fem år i landet, og mennesker som søker permanent opphold må ha vært i jobb og vært selvforsørget i minst tre år. Under halvparten av flyktningene i Norge oppfyller dette kravet. Kvinner er i mindre grad enn menn sysselsatt i lønnsarbeid og vil dermed rammes hardest. Blant kvinnelige flyktninger fra Eritrea, Irak og Pakistan er sysselsettinga under 40 prosent, også hos dem som har vært her i mange år. Blant somaliske kvinner er det kun 22 prosent som er i jobb. Kravet kan føre til at mennesker som har blitt syke eller mista jobben ikke vil få permanent oppholdstillatelse, mens de som er bedre økonomisk stilt vil få fordi de kan forsørge seg av formue. Rødt mener at muligheten til å få permanent oppholdstillatelse ikke skal avhenge av størrelsen på lommeboka.

Å la mennesker vente enda lenger med få reelle rettigheter i det norske samfunnet og uten å komme i gang med livene sine synes lite hensiktsmessig. Regjeringa mener det vil gi sterkere insentiver til å integrere seg. Vi er svært uenige, og frykter det er mer sannsynlig at resultatet kan bli det motsatte. Forslaget vil medføre en midlertidighet og usikkerhet som vil være svært belastende på mennesker som har flyktet. Flyktninger trenger stabilitet og trygghet. Denne lovendringa vil dessuten i stor grad ramme mennesker som skal fortsette å være her. Da er det påfallende å foreslå lovendringer som vil hemme integrering når det ellers er bred enighet på Stortinget om å satse på integreringstiltak framover. Den andre gruppen en slik endring vil ramme, er de som allerede i dag blir holdt utenfor viktige fellesskap. Enslige mødre, eldre og syke som ikke klarer å følge introduksjonsprogrammet eller lære seg språket vil også fortsette å være her, men de vil være enda lenger unna å oppnå fulle rettigheter og en permanent oppholdstillatelse.

Regjeringa vil også åpne for å avslå søknad om permanent oppholdstillatelse «dersom det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, herunder manglende bidrag til avklaring av egen identitet, unnlattelse av å fremskaffe reisedokumenter når det har hindret

retur, eller at beskyttelsesbehovet skyldes søkerens egne handlinger etter at søkeren forlot hjemlandet og det hovedsakelige formålet med disse handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse». Et skjerpa krav om å bidra til avklaring av identitet før permanent opphold vil i alvorlig grad uthule retten til slikt opphold for nåværende og tidligere politisk aktive. Dette er mennesker som i mange tilfeller ikke kan bidra til å avklare identiteten sin uten å utsette seg for risiko som strider mot § 83 i utlendingsloven: «En utlending kan ikke pålegges å medvirke til å avklare sin identitet på en måte som kommer i konflikt med et behov for beskyttelse».

Når det gjelder punktet om «søkerens egne handlinger etter at søkeren forlot hjemlandet», vil regjeringas forslag blant annet ramme konvertitter og mennesker med annen seksuell orientering og konvertitter. Det er allerede et problem at personer fra disse gruppene i mange tilfeller får avslag på søknad om beskyttelse fordi utlendingsforvaltningen argumenterer med at søkeren kan unngå forfølgelse ved å tilpasse seg hjemlandets normer for religion eller kjønnsuttrykk. UNHCR har imidlertid fastslått at det for eksempel ikke er legitimt å be homofile, lesbiske, bifile, transkjønnede og andre bli i skapet eller holde en lav profil for å unngå forfølgelse. Forslaget vil også ramme politisk opposisjonelle som fortsetter eller trapper opp sin aktivitet i eksil.

Formuleringa «der det hovedsakelige formålet med disse handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse» gir et uholdbart rom for skjønn på et punkt hvor det vil være umulig å foreta gode sannsynlighetsvurderinger på en måte som sikrer likebehandling fra sak til sak. Det øker risikoen for at flere blir nektet permanent opphold selv om de faktisk risikerer forfølgelse i hjemlandet. Slik vi ser det, må det sentrale fortsatt være forfølgelsesfaren og beskyttelsesbehovet for den som har søkt om beskyttelse, ikke om risikoen er utløst av aktivitet i hjemlandet eller «sur place»-aktivitet i et annet land. Regjeringa foreslår i praksis en innskrenking av og uthuling av rettigheter for personer som lever i tråd med sin religiøse tilhørighet, seksuelle orientering eller politiske overbevisning. Det er et paradoks at det å gi uttrykk for disse sidene ved seg selv skal telle negativt ved beskyttelsesvurderingen, når søkerens aktivitet i eksil i seg selv ofte demonstrerer hvorfor det var nødvendig å flykte fra hjemlandet.

Innføring av midlertidige tillatelser

Regjeringa foreslår å innføre en hjemmel for å gi midlertidige tillatelser på inntil to år uten rett til familiegjengenforening, som heller ikke danner grunnlag for permanent opphold og der det ikke er klagerett på vedtaket. Disse tillatelsene setter asylsøkere i en rettighetssvak situasjon med kontinuerlig utrygghet, med dagens saksbehandlingstider vil dette kunne dreie seg om flere år. Dette vil virke sterkt integreringshemmende og det viser liten respekt for menneskeverd å sette mennesker på vent på den måten. Vi er svært bekymret for hva en slik lovendring kan åpne opp for og mener man bør unngå bruk av midlertidige tillatelser. En slik lov som foreslås vil trolig tas i bruk når mange mennesker flykter fra særlig dramatiske situasjoner – ikke ulikt dagens situasjon i Syria. At et slikt vedtak om midlertidig tillatelse ikke skal kunne påklages, svekker asylsøkernes rettsstilling.

Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige asylsøkere har tidligere som regel fått bli, men nå foreslår regjeringa at disse skal på generelt grunnlag skal gis midlertidig beskyttelse fram til de er 18 år. Da skal det

gjøres en ny vurdering av deres beskyttelsesbehov. Regjeringa begrunner forslaget med teorien om ankerbarn, altså at familier sender et barn i forveien for at de selv skal få opphold gjennom familiegjennforening. I de fleste tilfeller blir familiene imidlertid ikke gjenforent. Ifølge Utlendingsdirektoratet var det bare 28 av de 499 enslige mindreårige asylsøkerne som fikk beskyttelse i Norge i 2013, som ble gjenforent med familien sin i etterkant. Regjeringa begrunner dette ytterligere med en UNICEF-rapport FN selv mener norske myndigheter misforstår. Teorien om ankerbarn har med andre ord ikke rot i virkeligheten.

Derimot vet vi av erfaring at å utsette barn for denne midlertidigheten er en trussel mot deres helse og utvikling. Det nasjonale mottaket i Salhus utenfor Bergen ble opprettet høsten 2009 for å ta imot enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år. Barna hadde fått midlertidig opphold og skulle forberedes på retur da de fylte 18. Midlertidigheten gjorde at barna ikke var motivert for aktiviteter, og tilværelsen ble meningsløs for dem. Mottaksansatte rapporterte om at barna hadde søvnproblemer, konsentrasjonsvansker, angst og drev selvskading.

Det er dessuten problematisk at forslaget synes å ville ramme én spesifikk gruppe særlig hardt. De tre største gruppene som søker asyl i Norge er syrere, eritreere og afghanere. Mens de to førstnevnte nesten garantert får oppholdstillatelse, også i voksen alder, vil en afghaner kunne henvises til internflukt i hjemlandet. Det er grunn til å tro at de fleste som returneres fra Norge flykter igjen. Rødt mener det er svært lite solidarisk ovenfor folket i Afghanistan å returnere psykisk ødelagte ungdommer til et liv på gata i et land med så store utfordringer.

Endringer i reglene om familiegjennforening – forslag om utvidelse av underholdskravet

Regjeringa vil fjerne unntaket fra underholdskravet for de som får opphold etter utlendingsloven § 28 (asyl), slik at også flyktninger og personer som får subsidiær beskyttelse må oppfylle underholdskravet og vilkåret om ikke å ha fått sosialhjelp det siste året. Den foreslåtte utvidelsen av underholdskravet straffer også de som har helseplager etter å ha gjennomlevd forfølgelse og undertrykking, og som kan ha ekstra utfordringer med å komme i arbeid og stå i en jobb. Forslaget kan dermed føre til at mennesker som har overlevd tortur og andre traumatiske erfaringer mister muligheten til å gjenforenes med familien. Unntaket fra underholdskravet var nettopp ment å sikre retten til familieliv for forfulgte mennesker, slik at de ikke blir straffet for langtidsvirkningene av skader som andre har påført dem.

Forslaget legger også opp til å øke inntektskravet til lønnstrinn 24 i statens lønnsregulativ (per i dag 305 200 kroner i året). Dette vil undergrave retten til familieliv for en gruppe som ofte vil være lavtlønte når de etablerer seg i arbeidslivet. Lavtlønte vil generelt tape på dette forslaget, for eksempel må ufaglærte i kommunen jobbe ti år i full stilling for å oppnå et lønnsnivå som oppfyller det skjerpa underholdskravet. Mange med asyl- og flyktningebakgrunn har et sterkt ønske om å jobbe, men har vansker med å få innpass på et arbeidsmarked som er preget av diskriminering. Rødt mener at retten til å leve i Norge med ens ektefelle og barn ikke skal avgjøres av hva slags privatøkonomi man har. Der kvinner er referansepersoner ved familiegjennforening, vil de rammes spesielt av det utvidede underholdskravet. Kvinner som gruppe tjener i snitt mindre enn menn og arbeider oftere deltid, og har dermed dårligere forutsetninger for å oppnå en inntekt som fyller det skjerpa underholdskravet regjeringa foreslår.

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

Regjeringa foreslår å innføre krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge, bolig og permanent oppholdstillatelse før man kan søke om familiegjennforening. Å gjøre det vanskeligere for foreldre og barn å bli gjenforent er både umenneskelig og til hinder for integrering. Hvem klarer å konsentrere seg om å lære norsk, få seg en jobb og bli en del av samfunnet hvis man går rundt med en konstant frykt for sikkerheten til barn og ektefelle?

I likhet med utvidelsen av underholdskravet vil også dette forslaget legge stein til byrden for mennesker som har gjennomlevd tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling, noe som ikke kan sies å forenkle integreringsprosessen for den enkelte. En del vil ha helseplager som følge av disse erfaringene, og det er urimelig å forvente at alle som er i denne situasjonen likevel skal delta fullt ut i arbeid og utdanning som er dårlig tilpasset den enkeltes behov. Vi mener at klassebakgrunn, kjønn og livssituasjon, helsetilstand og språk påvirker om den enkelte kan «sysselsette seg på egenhånd gjennom arbeid eller utdanning, eller eventuelt gjennom kvalifiseringstiltak» i to år etter introduksjonsprogrammet. Ikke alle har like forutsetninger for å oppfylle dette kravet i et klassesdelt og diskriminerende samfunn.

Forslagene som strammer inn muligheten flyktninger har til å gjenforenes med sine familier har allerede fått skarp kritikk av FNs høykommissær for flyktninger, som har varslet at endringene utgjør brudd på folkerettslige forpliktelser. Det er alvorlig. UDIs direktør mener dessuten forslaget ikke vil hemme innvandringen til Norge, men heller føre til at hele familier legger ut på den farlige ferden over Middelhavet i mangel av trygge ruter.

Oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt i utlendingsloven § 28 femte ledd

Regjeringa vil fjerne kravet om at det ikke må være urimelig å henvise til internflukt, det vil si dersom en flyktning med et anerkjent behov for beskyttelse kan søke tilflukt i en trygg del av hjemlandet. Nå er kravet for å gjøre slike vedtak at internfluktalternativet må være trygt, tilgjengelig og altså rimelig. For det første vil et slikt forslag føre til en økning i antall internt fordrevne, noe UNHCR og verdenssamfunnet forsøker å jobbe for å motvirke.

Forslaget betyr konkret at personer vil henvises til det som kanskje er ulevelige kår, uten nettverk eller familie i en annen del av hjemlandet, i en tilværelse som internt fordreven, ofte for mange år framover. Dermed vil det også være en stor sannsynlighet for at mange vil tvinges til ny flukt. UNHCR ser på rimelighetsvilkåret som en del av flyktningkonvensjonen. Forslaget innebærer dermed et brudd med folkeretten i seg selv. Norge har allerede en svært streng internfluktpraksis, dersom dette forslaget vedtas vil vi bli de strengeste i Europa.

Endringer i reglene om beskyttelse

Regjeringa foreslår også endringer i reglene om beviskrav og risikokrav. Rødts klare oppfatning er at disse kravene allerede i dag blir praktisert svært strengt. Å heve terskelen enda mer vil føre til at flere som har grunnlag for beskyttelse får avslag. Endringene vil dermed øke

sannsynligheten for at Norge returnerer mennesker til forfølgelse. Nylig ble det kjent at to tsjetsjenske asylsøkere (i to separate saker) ble torturert og drept, etter at Norge returnerte dem tross sterke advarsler fra Den norske Helsingforskomité og den russiske menneskerettsorganisasjonen Memorial. På bakgrunn av disse erfaringene finner vi det urovekkende at regjeringa foreslår å skjerpe kravene til bevisføring og sannsynliggjøring av risiko.

Rødt Bergen nord
v/Åsne Hagen, lagsleder