

Vår ref.

Deres ref.
15/8555

Dato:
05.02.16

Svar på høring om endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)

1 Innledning

Fra Kirkens Bymisjons side har vi forståelse for behovet for tydeliggjøring av det regelverket som skal gjelde når mennesker ankommer Norge på leting etter beskyttelse og bedre livsbetingelser for seg og sine. Forutsigbarhet, tydelighet, og et effektivt apparat som håndhever dette regelverket, er ønskelig. Samtidig er det et åpenbart behov for internasjonalt samarbeid og koordinering.

Imidlertid vil vi protestere mot en argumentasjon som tar sikte på å være «det minst attraktive landet» i Europa. Internasjonalt samarbeid og koordinering må ta på alvor den alvorlige humanitære situasjonen som er i Europas nærområder, og den situasjonen som de ankomne flyktningene befinner seg i. Innstramninger på nasjonalt nivå, løser ikke flyktningkrisen. Situasjonen forutsetter internasjonalt samarbeid og politisk lederskap på et helt annet nivå enn det «knapphetskonkurransen» innebærer. Regjeringens forslag til innstramninger, forsterket av regjeringens egne kommentarer til innstrammingsforslagene, viser at bakgrunnen for menneskers flukt har fått mindre plass, mens Norges behov for begrenset innvandring har fått stor tyngde i argumentasjonen. Dette er en vektlegging som nå er ute av balanse.

En av de verdiene det er verd å kjempe for, er et samfunn uten for stort sprik i levekår, makt og muligheter. I vårt arbeid ser vi hver dag tendensene til A- og B-lag, enten det gjelder i arbeidsliv, utdanning, bolig, eller når det gjelder muligheten for sosial tilhørighet. Vi har en sterk frykt for at regjeringens foreslåtte innstramninger vil forsterke lagdelingen i samfunnet, at den uformelle delen av arbeidslivet vil øke og at den gruppen som lever uten gyldig opphold, med all den sosiale risikoen og rettighetsfattigdommen det innebærer, vil øke betydelig.

Det er beklagelig at departementet presenterer en rekke innstrammingsforslag som for mange vil komplisere muligheten for integrering i samfunnet, uten at departementet samtidig presenterer en offensiv politikk for integrering/inkludering. Departementets høringsnotat uttrykker tydelig behovet for integrering. I lys av dette er det unnfalighet fra departementet side når politikken ikke reflekterer dette integrerings-behovet.

2 Oppsummering

- Dette høringssvaret tar utgangspunkt i de gruppene Kirkens Bymisjons medarbeidere møter i sitt arbeid: mennesker i sårbare situasjonen som for tiden oppholder seg i landet. Vår innfallsvinkel er sosial/humanitær.
- Vi er bekymret for at økt bruk av midlertidighet, kombinert med svært høye krav til varig opphold eller familiegjengeforening vil frata mennesker framtidshåp og muligheter, vil svekke integreringen, og vil føre til at kun de aller mest ressurssterke vil få opphold, ikke de som trenger det mest.
- Økt bruk av midlertidig opphold er et ekstra alvorlig tiltak overfor enslige mindreårige. Her er omsorgssvikt en nærliggende beskrivelse av departementets foreslåtte innstramning.
- Antall papirløse i Norge vil med all sannsynlighet øke som følge av de foreslåtte endringene, med negative konsekvenser for den enkelte og for samfunnet.

- Vi vil advare mot de tendensene vi ser til lagdeling i samfunnet, ikke minst i arbeidslivet, tendenser som departementets forslag vil kunne forsterke og segmentere.
- Vi ser det som inhumant å forlenge familiemedlemmers fravær fra hverandre, slik disse forslagene legger opp til.

3 innfallsvinkel og avgrensninger

Ulike innfallsvinkler kan velges når regjeringens innstrammingsforslag skal kommenteres. Fra Kirkens Bymisjons side har vi valgt å ikke gi oss ut på en grundig juridisk drøfting av de ulike punktene, da vi forutsetter at andre miljøer vil ha bredere erfaring og tyngre kompetanse på de juridiske sidene av utlendingslovgivningen.

Kirkens Bymisjon arbeider for å bedre sosiale, helsemessige, humanitære og rettslige utfordringer, slik disse erfares av mennesker i krevende livssituasjoner, personer som bor eller oppholder seg i landet. Holdningsskapende arbeid og politisk påvirkningsarbeid er en konsekvens av organisasjonens oppdrag. Når Kirkens Bymisjons erfaringsgrunnlag gjelder mennesker som bor eller oppholder seg i landet, medfører det at vi i dette høringssvaret tar utgangspunkt i de av regjeringens forslag som tydeligst rammer de menneskene dette gjelder, mennesker som våre medarbeidere møter på mange ulike bymisjonsarenaer – i Norge. Vårt utgangspunkt er derfor i hovedsak humanitært/sosialt, og erfaringsgrunnlaget er knyttet til mennesker som på én eller annen måte, med den ene eller andre begrunnelsen, har passert Norges grense.

4. kommentarer til departementets høringsnotat/innstramminger i utlendingslovgivningen

På bakgrunn av Kirkens Bymisjons oppdrag og erfaringer, samt den avgrensningen som er omtalt ovenfor, vil vi gi følgende kommentarer:

4.1 Langvarig usikkerhet er et dårlig utgangspunkt for integrering og mestring

Departementet slår i høringsnotatet fast at de foreslåtte endringene skal gi sterkere incitamenter for integrering. Fra Kirkens Bymisjon vil vi hevde at det er betydelig risiko for at det motsatte vil skje.

Det er en utbredt misforståelse, i møte med ulike sosiale problemstillinger, at det er viktig for myndighetene å se til at det ikke blir «for behagelig» å være i den aktuelle situasjonen. Logikken synes å være at dersom det gjøres mer ubehagelig å være i en fra før vanskelig situasjon, vil motivasjonen øke for å komme seg ut av problemene. Slik tankemåte kjenner vi fra debatten om tiltak overfor mennesker med rusmiddelavhengighet, størrelsen på sosialhjelpssatser, eller akutte overnattingstilbud overfor fattige tilreisende. Det synes som om denne tankemåten nå legges til grunn for departementets politikk på utlendingsfeltet. Det argumenteres for at midlertidighet, i kombinasjon med høye krav til den som skal få innvilget varig opphold, skal motivere den enkelte til å bli integrert.

Fra en rekke arbeidsfelt innenfor Kirkens Bymisjon ser vi at denne logikken ikke stemmer. Motivasjonen øker ikke fordi om nåløyet snevres inn og risikoen gjøres større. Våre erfaringer tilsier tvert i mot at den som har de grunnleggende behovene dekket, den som erfarer trygghet og forutsigbarhet, og som er del av et støttende fellesskap, også kan mobilisere det håpet og den kraften som skal til for å gjøre gode veivalg og konstruktive endringer i egen livssituasjon. Vi tror ikke på departementets argumentasjon når tiltakene begrunnes med å være incitamenter for integrering. De foreslåtte tiltakene vil åpenbart føre til et lavere antall mennesker med varig opphold, men de vil samtidig gjøre det vanskeligere for mange av dem som kommer hit, å oppleve framtidshåp og muligheter.

4.2 Barndom og ungdom på vent: Utenforskapet styrkes på bekostning av håpet

Midlertidighet kan være et effektivt hinder for framtidshåp og forutsigbarhet i den enkeltes situasjon, med økt sårbarhet og risiko som konsekvens for den enkelte. Dette er særlig alvorlig overfor enslige mindreårige asylsøkere (EMA). Fra Kirkens Bymisjons side er vi sterkt kritiske til departementets forslag om utvidet bruk av midlertidig opphold, fram til barnet/ungdommen fyller 18 år.

EMA befinner seg i en spesielt sårbar situasjon. Mange sliter med traumatiske opplevelser fra hjemlandet, eller fra flukten. Da er det ekstra vanskelig å orientere seg i et nytt land. Språkproblemer, konsentrasjonsvansker, og en hverdag preget av utfordringer, er vanlig for EMA. Fra Kirkens Bymisjons side er vi alvorlig bekymret for at det å sette livet på vent, det å forlenge usikkerheten og frykten for å bli

returnert til opprinnelseslandet, bidrar til å vedlikeholde traumene, frustrasjonen og frykten. «Omsorgssvikt» er en nærliggende overskrift for en politikk som tar sikte på å forlenge og forsterke barn og unges sårbarhet.

EMA har forhøyet risiko for å bli utsatt for menneskehandel, eller for utnyttning i for eksempel salg av narkotika. Verktøyet for å redusere denne risikoen, er inkludering. Økt bruk av midlertidighet, vil tvert i mot forsterke usikkerhet og utenforskap, og vil dermed forlenge og forsterke sårbarheten.

Departementet begrunner endringen bl.a. med at en ikke kan utelukke at det å være «ankerbarn» kan være blant motivene når barn reiser ut. Dette er en farlig argumentasjon. Når barns liv settes på vent, for å advare andre familier i barnets hjemland mot eventuelt å sende «ankerbarn», gjøres EMA til brikker i en politisk kommunikasjon. Deres livsbetingelser forverres, framtidsfrykten øker, for gjennom det å være et politisk virkemiddel. Fra Kirkens Bymisjon vil vi ikke akseptere at barn i sårbare situasjoner reduseres til virkemidler, underlagt regjeringens behov for å gi politiske signaler.

4.3 Papirløse

Når vi omtaler papirløses situasjon i dette høringssvaret, er det fordi det er overveiende sannsynlig at departementets innstramningsforslag, dersom de gjennomføres, vil resultere i betydelig økning av gruppen papirløse.

Sammen med Røde Kors driver Kirkens Bymisjon i Oslo et helsesenter for papirløse migranter. Også i andre av våre virksomheter møter vi mennesker som av en eller annen grunn oppholder seg i Norge uten gyldige oppholdsdokumenter. Dette er en mangfoldig gruppe mennesker med ulike og svært individuelle historier for hvorfor de lever som papirløse i Norge. Mange, men slett ikke alle, har en fortid som asylsøkere som på et tidspunkt har fått avslag på søknaden om opphold.

Noe svært mange papirløse har felles, er en livssituasjon med store utfordringer knyttet til fysisk og psykisk helse, sosialt nettverk, utnyttning i svart arbeid, utnyttning på leiemarkedet for overnatting, m.m. Mange erfarer at de lever et liv som er definert av alt de ikke er. Papirløse lever i en situasjon preget av rettighetsfattigdom, og der grunnleggende rettigheter til helsetjenester i Norge ikke er oppfylt fra myndighetenes side. Noen lever i konstant frykt for å bli sendt ut av landet, andre er ureturnerbare eller statsløse som uansett ikke kan sendes ut.

Utgangspunktet er at mange befinner seg i en situasjon der de selv erfarer at de ikke har mulighet til å returnere til opprinnelseslandet. Departementets forslag om økt bruk av langvarig usikkerhet og midlertidighet for den som har søkt asyl, for så å få et avslag, vil føre til at en del satser på å leve i skjul, jobbe svart og klare seg så godt en kan. Vi kan ikke se at det er en ønskelig situasjon å komme i, verken for den enkelte eller for samfunnet som helhet, at antall papirløse øker.

4.4. Et lagdelt samfunn

Ovenfor har vi pekt på den risikoen som midlertidighet og usikkerhet medfører for den enkelte. På samfunnsnivå vil midlertidigheten gi seg utslag i større gråsoner, særlig i arbeidslivet. Den lagdelingen vi ser klare tendenser til i samfunnet i dag, noe Kirkens Bymisjons medarbeidere erfarer, bl.a. i møte med papirløse, vil kunne bli en varig struktur. Resultatet er i så fall segmentering av en lagdeling i samfunnet, og en nedbygging av det vi fram til nå har sett som en felles minimums-standard for et ordnet arbeidsforhold.

4.5. Familier

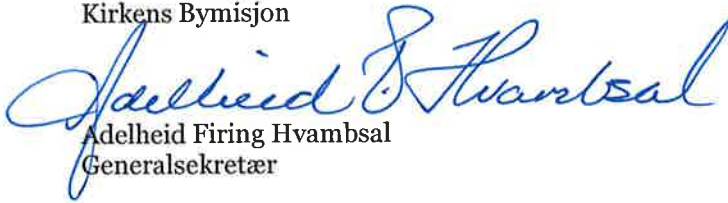
Departementets forslag legger opp til betydelig innstramning av muligheten for familiegjennforening. Denne politikken vil ha som effekt at mange familier nødvendigvis må leve adskilt i lang tid, mot sin vilje, med de negative konsekvensene det vil ha. Også her vil vi særlig peke på barnas behov for nærhet og trygghet. Departementets forslag vil forsterke og forlenge familiemedlemmers fravær. Utgangspunktet her vil oftest være at en familie er i en spesielt vanskelig situasjon, på grunn av krig eller voldserfaringer. Da legger regjeringen sten til byrden, dersom en innfører så høye krav i premissene for familiegjennforening som disse forslagene legger opp til.

4.6. Et system for de mest ressurssterke

Departementets endringsforslag tegner konturene av et system der de mest ressurssterke er de som har mulighet for å klare seg, mens andre vil ha mindre muligheter for å oppfylle de kriteriene som settes for varig opphold eller familiegjenforening. Vår sterke bekymring er at de som da får innvilget varig opphold, ikke nødvendigvis er de som trenger det aller mest, men de som oppfyller departementets krav til integrering og selvberging.

Fra Kirkens Bymisjon finner vi det beklagelig at ordninger som er tenkt å ivareta mennesker på flukt, i så stor grad legger den enkeltes ressurser til grunn i spørsmålet om varig opphold eller familiegjenforening.

Med vennlig hilsen
Kirkens Bymisjon



Adelheid Firing Hvambsal
Generalsekretær