

Justis- og beredskapsdepartementet
Via nettløsning

Oslo 05.04.17

Hørings svar - tilknytningskrav for familieinnvandring

Vi viser til departementets høringsbrev av 3. februar, og benytter med dette anledningen til å kommentere forslaget.

SEIF er imot hele tilknytningskravet, og vi vil påpeke at dette ble vedtatt i sammenheng med en helt annen asyltilstrømning enn det som er tilfellet nå,. Det ble også vedtatt sammen med en rekke andre tiltak, slik at det ikke kan sies å ha vært en grundig nok utredning av dette i forbindelse med lovendringen. Tilknytningskravet var kun nevnt med ett avsnitt i høringsnotatet. Vi kommenterte dette i vårt [hørings svar av 09.02.16, side 4](#)

Paradoksal innstramning

Som kjent er tilknytningskravet tenkt å gjelde i saker hvor det søkes familiegjennforening med flyktninger med innvilget beskyttelse i Norge. Det dreier seg altså om saker hvor personen i Norge har et beskyttelsesbehov som allerede er anerkjent av norske myndigheter, enten som overføringflyktninger / kvoteflyktninger jf utlendingsloven § 35, flyktninger med innvilget asyl jf. § 28 eller flyktninger med tillatelse etter "kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon jf. § 34 (en bestemmelse som i praksis ikke brukes).

Forslaget omfatter ingen andre enn flyktninger med innvilget beskyttelse i Norge. Når Norge skal velge kvoteflyktninger, står det i blant annet i [kriteriene for utvelgelse](#) at Norge skal prioritere ut i fra:

- c) *Kvinneperspektiv.* Ved uttak skal det ses særlig hen til kvinners behov, og utsatte kvinner er en prioritert gruppe.
- d) *Barneperspektiv.* Ved uttak skal barnefamilier med barn under 18 år prioriteres.

Som kjent er det å flykte til Norge både farefullt og kostbart, og det er derfor ikke uvanlig at familiefar tar den farlige færden først, for at barn og kone kan komme trygt og lovlig etter på familiegjennforening. Følgelig speiler [UDIs statistikk](#) at det er det flere menn enn kvinner som søker og innvilges asyl i Norge.

Som en følge av dette, er tallenes tale på familiegjennforening meget klar, det er langt flere kvinner og barn enn menn på familiegjennforening. I følge [UDIs statistikk](#) ble det i 2016 innvilget 1903 førstegangs familiegjennforeningstillatelser til menn, og 6783 tilsvarende tillatelser til kvinner.

Følgelig vil tilknytningskravet ramme flest familier hvor familiefar er i Norge mens barn og kone befinner seg enten i en krigssone som hvor forholdene er så ille at far har fått innvilget asyl i Norge, eller som flyktninger i tredjeland/"nærområdene" hvor de fleste har en svært vanskelig tilværelse.

Paradokset er klart: Ved utvelgelse av kvoteflyktninger skal kvinner og barn prioriteres, mens tilknytningskravet nettopp vil ramme kvinner og barn i tilsvarende situasjon som kvoteflyktningene. Med tanke på hvor få kvoteflyktninger Norge tar imot, legger regjeringen her opp til en politikk som totalt sett vil gjøre situasjonen verre for de samme menneskene på flukt som Norge skal prioritere ved utvelgelse av kvoteflyktninger.

"Trygt tredjeland"

Departementet skriver i høringsnotatet:

Det er en forutsetning for avslag etter nytt tredje ledd i utl. § 51 at landet familien henvises til er trygt. Det sentrale i denne vurderingen er at medlemmer av familien ikke må risikere å bli utsatt for behandling i strid med EMK artikkel 3. Dette innebærer at referansepersonen eller søkeren ikke må risikere forfølgelse i det aktuelle landet eller stå i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Dette lyder til forveksling likt argumentasjonen som ble brukt i forbindelse med de såkalte "storskogsakene" i 2016, som viste seg å være en fullstendig fiasko for norske myndigheters del, og som samtidig viste at vurderingen av "trygd tredjeland" verken stemte med hva som var trygt eller tilgjengelig. Dette er omtalt nærmere i vår høringsuttalelse om forslaget om å [forlenge midlertidige lovendringer](#).

Det er derfor god grunn til å være kritisk med tanke på hva som kan bli vurdert som "trygt tredjeland" i denne vurderingen. Dette særlig med tanke på at regjeringen også skriver følgende i høringsnotatet:

Den humanitære situasjonen i landet er ikke relevant for vurderingen av om landet kan anses som et trygt land

Departementet skriver videre:

Departementet foreslår at det presiseres i forskriften at det aktuelle landet må være tilgjengelig gjennom trygg og lovlig innreise. Dette innebærer at referansepersonen og ev. medfølgende barn må ha, eller vil kunne få, nødvendige reisedokumenter og ev. innreisevisum mv. til landet de skal utøve familielivet i. Det innebærer også at familien må kunne passere grensen til det aktuelle landet og ev. transitland uten å risikere å bli sendt videre til forfølgelse.

Vi viser nok en gang til kroneksempelen på hva dette fører til, nemlig storskogsakene. Storskogsakene gjaldt så mange og ble så politisk betent at de til slutt fikk en løsning. Familiegjenforeningssaker flest får ikke den samme oppmerksomheten, og for oss som daglig jobber med dette, er det lett å se for seg en rekke avslag hvor UDI og UNE anser et land for tilgjengelig selv om det rent faktisk ikke er det. Det kan ikke forutsette at UDI og UNE faktisk vil besitte kunnskap om hvorvidt hver enkeltperson vil kunne reise trygt inn i tredjeland eller ei, og departementet legger heller ikke opp til at UDI og UNE skal vite dette. Departementet skriver nemlig også følgende:

Med dette legger ikke departementet opp til at norske utlendingsmyndigheter i den enkelte sak skal foreta faktiske vurderinger av hvorvidt en person bosatt i Norge vil få en søknad om familiegjenforening innvilget i et tredjeland. (Vår understreking)

"Familielivet kan utøves"

Om krav til oppholdstillatelse eller liknende skriver departementet følgende:
Som inngangsvilkår for at «familielivet kan utøves» i et annet land foreslår departementet at det presiseres i forskriftsbestemmelsen at søkeren må ha statsborgerskap, formell oppholdstillatelse eller lignende status i det aktuelle landet.

Vi må nok en gang vise til vurderingene i storskogsakene hvor det ble lagt til grunn at en rekke mennesker hadde oppholdstillatelse i Russland selv om de i realiteten ikke hadde det. Hva som ligger i begrepet "elle liknende status", er uklart og betyr i klartekst at det ikke er noe krav om faktisk oppholdstillatelse for å kunne utøve familieliv i et tredjeland.

Om muligheten for oppholdstillatelse i tredjeland skriver departementet følgende:

Dette innebærer ikke at landet ikke kan stille vilkår for familieinnvandring som familien må oppfylle for å kunne gjenforenes, så lenge det er et regelverk som åpner for at familiemedlemmene vil kunne oppnå formell oppholdstillatelse eller lignende status i landet. Med dette legger ikke departementet opp til at norske utlendingsmyndigheter i den enkelte sak skal foreta faktiske vurderinger av hvorvidt en person bosatt i Norge vil få en søknad om familiegjening innvilget i et tredjeland. For at søknaden skal kunne avslås på dette grunnlaget, må imidlertid norske myndigheter sannsynliggjøre at det er et *realistisk alternativ* for familien å kunne fortsette familielivet i det aktuelle landet.

Altså: UDI og UNE skal ikke vurdere hvorvidt en søknad om opphold i tredjeland blir innvilget, men om det kan argumenteres for 51 % sjanse for opphold, er dette grunn nok til å avslå en søknad.

Vi minner om hva som ligger i ordet "sannsynliggjøre" rettslig, og det er mer enn 50 % sannsynlig. Det sier seg selv at dette vil by på mange saker hvor UDI og UNE kan fatte vedtak basert på at en person kan få oppholdstillatelse i et tredjeland uten at dette faktisk er tilfellet. En slik situasjon gjør i praksis folk rettsløse.

Norge i en særstilling.

Et slikt krav vil sette Norge i en særstilling kun i selskap med Danmark hva angår tilknytningskrav. Dette er ikke omstridt da følgende står å lese i høringsnotatet:

Departementet er ikke kjent med andre europeiske land med et tilsvarende tilknytningskrav.

Som kjent er det flere vilkår som skal oppfylles for å innvilges familiegjening, og Norge legger opp til en strengere linje enn Danmark når det kommer til for eksempel underholdskrav i familiegjeningssaker for flyktninger. Totalt vil altså dette sette Norge i en særstilling med enda strammere politikk for familiegjening enn Danmark. Angående underholdskravet viser vi til [vårt hørings svar av 10.02.17](#).

Dårligere integrering.

Strengere regler for familiegjening fører ikke til bedre integrering. Også det offentlige fagorganet på området, IMDi, har klart gitt uttrykk for at strengere familiegjeningssaker vil være til hinder for integrering, og har skrevet følgende i sin høringsuttalelse av februar 2016:

EU studien: «How immigrants experience integration in 15 European cities», viser at integrering hemmes ved at familiegjening vanskeliggjøres . Flyktninger opplever

at adskillelse fra familien får en negativ innvirkning på hele integreringsprosessen. Personer som er på flukt og søker om beskyttelse vil som regel ha som hovedprioritet å finne og samle familien så fort det lar seg gjøre. Uro, frykt og stressreaksjoner rundt uvissheten om familiemedlemmers situasjon, øker deres allerede store sårbarhet etter å ha vært utsatt for traumatiske opplevelser som har tvunget dem på flukt. Også UNHCR understreker betydningen av å samle familien raskt for den enkeltes integreringsprosess fordi å bo sammen med nær familie forsterker flyktingers sosiale støtteapparat. Forskningen viser at tvungen familieadskillelse med en konstant bekymring for familien, uten utsikter til å kunne bli gjenforent før det er gått mange år, for mange vil kunne resultere i svekket psykisk helse. Dette vil igjen kunne føre til dårligere konsentrasjon og læringsevne, og gjøre det vanskeligere for flyktingene å lære norsk og komme over i en normalisert situasjon og selvforsørgelse. Motsatt har familiegjenforening en positiv effekt, særlig på enkeltpersoners velferd, men også på deres arbeidsutsikter og på skoleprestasjonene til barna i familien. Erfaringen fra mange kommuner er også at familier, barn og unge ofte har bedre muligheter for integrering enn enslige voksne og eldre. Barn og unge går i barnehager og på skole og blir kjent med andre barn i nabolaget, og bidrar derfor til at familien får større kontaktflate

Departementet virker å være klar over problemstillingen, uten at det egentlig tas hensyn til den. Følgende er fra høringsnotatet:

I et integreringsperspektiv ser departementet at det kan være uheldig dersom flyktinger som er i ferd med å bli integrert i det norske samfunnet må forlate Norge for å kunne gjenforenes med sin familie. Det kan virke hemmende på integreringen dersom flyktinger frykter dette og derfor ikke gjør en innsats for å bli integrert.

(...)

Departementet viser videre til at tilknytningskravet ikke får anvendelse der referansepersonen har fått permanent oppholdstillatelse i Norge. Permanent oppholdstillatelse gis normalt etter tre års botid med oppholdstillatelse.

Vi minner om at regjeringen har forsøkt å øke botidskravet til fem år, og at det i tillegg er på høring forslag om krav til selvforsørgelse for innvilgelse av permanent opphold. Kort fortalt hører det med til historien at det vil bli vanskeligere å få permanent opphold om regjeringen får gjennomslag for sin politikk, mens departementet her argumenterer med at flyktinger etter tre år får permanent opphold slik at tilknytningskravet da ikke vil gjelde.

Når det er sagt, er tilknytningskrav åpenbart ikke myntet på å bedre integrering, men på å skremme folk fra å komme til Norge samt drive flyktinger med innvilget asyl i Norge ut av landet.

Kun unntak for flyktingleir

I foreslåtte § 9-9 står følgende unntak

Bestemmelsen i lovens § 51 tredje ledd gjelder ikke når familielivet må utøves i en flyktingleir.

Vi minner om at en stor andel av flyktingene rundt om i verden ikke bor i formelle flyktingleire, men i en svært vanskelig situasjon hvor de bor privat. Dette er for eksempel tilfellet for mange av de syriske flyktingene i Libanon. Når det ikke skal tas hensyn til den

humanitære situasjonen i landet, men for eksempel språk og nettverk skal vektlegges, er det lett å se for seg at mange syrere vil bli henvist til en umulig tilværelse i Libanon - de snakker samme språk, bor ikke i flyktningleir, etc.

Unntaket burde også omfatte folk som er flyktninger utenfor flyktningleir.

Mer byråkrati.

Forslaget åpner for en rekke skjønsmessige vurderinger som vil være vanskelige, og som vil foutsatte en detaljkunnskap om andre lands regelverk og praksis, samt den enkeltes faktiske situasjon, som vil være umulig å inneha i alle enkeltsakene. Kravet vil føre til mer og vanskeligere saksbehandling for både utlendingsmyndighetene og for oss som bistår flyktningene. Følgelig vil hver sak ta mer tid og ressurser for alle involverte, og føre til mer byråkrati.

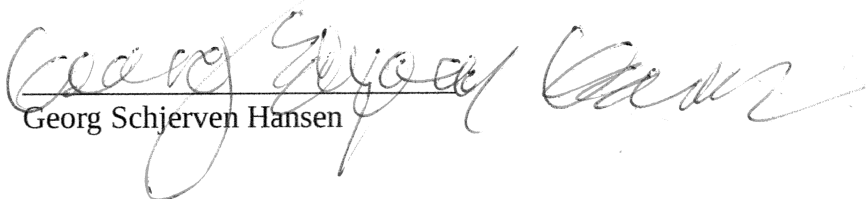
Oppsummering.

Som vist innledningsvis, ble ikke dette grundig utredet i forbindelse med lovendringen. Når det nå blir en noe grundigere utredning, henstiller vi til en revurdering av hele tilknytningskravet da det vil ha mange negative konsekvenser som går mot den politikken Norge offisielt står for når det kommer til å støtte opp om barn og kvinner i vanskelige situasjoner.

Om kravet likevel innføres, må unntakene utvides.

Med vennlig hilsen

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)


Georg Schjerven Hansen