

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep

0030 Oslo

Oslo, 09.02.16

HØRING – ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN (INNSTRAMMINGER II), REF: 15/8555

Juridisk rådgivning for kvinner (Jurk) viser til høring om endringer i utlendingsloven (innstramminger II), med referansenummer 15/8555. Vi takker for tilliten som høringsinstans.

Juridisk rådgivning for kvinner (Jurk) er et uavhengig rettshjelptiltak som skal bidra til at alle kvinner er bevisste sin rettsstilling og at likestilling praktiseres. Jurk drives av jusstudenter i samarbeid med daglig leder og fagrådgiver, og yter tilpasset hjelp til selvhjelp for kvinner med udekket rettshjelpsbehov gjennom rettighetsinformasjon, rettspåvirkning og bistand i konkrete saker.

Jurk behandlet i 2015 i overkant av 3000 enkeltsaker. Vi bistår i saker innenfor en rekke rettsområder, deriblant utlendingsrett, og uttaler oss på bakgrunn av de erfaringer vi har gjort i vårt arbeid.

Gjennomgående for høringsnotatet er det manglende kjønnsperspektivet. Vi finner dette kritikkverdig, da mange av innstrammingsforslagene vil ha klare kjønnede virkninger, som er så synlige at de burde vært omtalt. Av kapasitetshensyn vil vi i dette høringssvaret først og fremst kommentere på punkter der det er særlig viktig å få frem kvinne- og barneperspektivet.

Flyktninger må få leve med familien sin

I høringsnotatet foreslås det å innføre underholds krav og krav om fire års arbeids- og utdanning for at en flyktning skal kunne få sin familie til Norge på familiegjensforening. Som begrunnelse nevnes at familien skal være selvforsørget, og at flyktningen skal være integrert før familien kommer, for at familien deretter lettere skal kunne integreres.

Vi stiller oss sterkt tvilende til at innstramningene vil virke integreringsfremmende. Alle mennesker har et behov for nære relasjoner, nettverk og sosialt samvær, og dette behovet er særlig sterkt når man befinner seg i krevende situasjoner. Flyktninger vil ofte ha med seg vanskelige opplevelser fra hjemlandet og selve flukten, de skal reetablere seg i et samfunn de ikke kjenner og skal lære seg et nytt språk. Å på toppen av dette måtte leve adskilt fra sine familiemedlemmer synes for oss å være en unødvendig påkjenning i en ellers utfordrende prosess. Vi kan ikke se det som noen fordel å skulle integrere en familie i to ledd – først referansepersonen, deretter resten av familien. Da familieliv er et gode som befolkningen ellers har tilgang til, kan en tvungen separasjon fra familien dessuten bidra til å skape større avstand mellom flyktningen og samfunnet hen skal integreres inn i. Vi kan heller ikke se at å frarøve mennesker i en sårbar situasjon muligheten til familieliv skal være motiverende. Det forutsetter i så fall at ensomhet og mangel på et nettverk, skal påvirke flyktninger annerledes enn befolkningen for øvrig. Innstrammingsforslagene ser her ut til å oppstille ytterligere hindringer for flyktningen, heller enn å fremme integrering.

Innstramninger i reglene om familiegjennforening tvinger kvinner og barn til å begi seg ut på farlige fluktruter

Vi er sterkt kritiske til det manglende kvinneperspektivet når det gjelder innstramning av regelverket for familiegjennforening. Det er grunn til å tro at en stor del av kvinners reelle fluktbehov i dag dekkes opp gjennom familiegjennforeningsordningen. Tall fra UDI viser at i 2015 utgjorde kvinnelige asylsøkere kun 23 % av det totale antall søkere¹.

Mange kvinner vil avstå fra å begi seg ut på farefulle fluktruter, og velger heller å bli værende i en krevende situasjon i hjemlandet eller nærområdene i påvente av familiegjennforening med et medlem av familien som har reist i forveien. Kvinner og barn på flukt er særlig utsatte på farlige reiseruter, og for å utsettes for overgrep, vold, utnyttelse og seksuell trakassering.

Hvis forslaget om 4 års arbeid eller studier trer i kraft er det mye som tyder på at det reelle fluktbehovet for kvinner og barn vil bli mer synlig i flyktningstrømmene, da færre vil anse det som en mulighet å bli værende og vente på familiegjennforening. Flere store organisasjoner har allerede meldt om en økt andel kvinner og barn blant flyktningene, som følge av de europeiske statenes innstramninger i reglene om familiegjennforening. En innskrenkning av ordningen også i Norge vil følgelig ende i at stadig flere kvinner og barn tvinges ut på farlige fluktruter.

¹ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-aldersgruppe-og-kjonn/>

Jurk finner dette svært bekymringsverdig. De foreslåtte innstramminger vil ha omfattende virkninger for kvinner og barn. Likevel er virkningene ikke omtalt i høringsnotatet. Så lenge det ikke finnes noen strategi for å møte disse utfordringene, bør ikke innstrammingsforslaget gjennomføres på dette punktet.

Det må ikke gjøres ytterligere innstramminger av muligheten til å innvilges permanent oppholdstillatelse som fører til at kvinner på familiegjennforeningstillatelse må leve stadig lengre på avhengige oppholdstillatelser

Høringsnotatets del om hevede krav for å få permanent oppholdstillatelse omtaler ikke problemstillinger knyttet til kvinner som har opphold gjennom familiegjennforening. Jurk har tidligere gått hardt ut mot den foreslåtte endringen fra tre til fem års midlertidig opphold før permanent opphold kan innvilges, nettopp av hensyn til det svært uheldige avhengighetsforholdet familiegjennforeningstillatelsen alltid vil innebære. Da høringsnotatet overhodet ikke omtaler de foreslåtte innstramminger for permanent oppholdstillatelse i ett kjønnsperspektiv, fremstår det noe uklart for oss hvordan problematikken med avhengige oppholdstillatelser vil møtes.

Dersom denne generelle innstramminger vil føre til en ytterligere forlengelse av den perioden kvinner og barn lever på den midlertidige familieoppholdstillatelsen som avhenger av familiens beståen, vil vi uttrykke vår sterkeste bekymring for innstramminger. Særlig i tilfeller hvor en kvinne på familiegjennforeningstillatelse utsettes for vold fra mannen som hennes oppholdstillatelse avhenger av, vil dette være ekstremt problematisk. Vi bemerker også at Norge mottok klar tilbakemelding etter høringen i CERD-komiteen i sommer, om at denne typen innstrammingsforslag burde revurderes². Slike innstramminger vil i praksis medføre at familiegjennforente kvinner blir værende i voldelige forhold over lengre tid.

Dersom foreslåtte innstramminger innebærer en ytterligere økning av terskelen for å oppnå permanent oppholdstillatelse, som igjen fører til at tiden kvinner lever på familiegjennforeningstillatelse blir svært utvidet, vil dette også være et problem i familier hvor det ikke utøves vold. Det er helt grunnleggende for kvinners frihet at ekteskap og samliv bygger på frivillighet. Om kvinner i mange år vil være bundne til samlivet for å få bli i Norge, innebærer det en voldsom innskrenkning av disse kvinnenes frihet. Jurk er av den oppfatning at strengere krav for å oppnå permanent opphold vil svekke innvandrerkvinnens rettssikkerhet.

² http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/NOR/CERD_C_NOR_CO_21-22_21522_E.pdf avsnitt 33 og 34, se særlig 34(b).

De innstrammingsforslagene som oppstiller forhøyede krav til egen-integrering vil ramme kvinner særlig hardt – dette gjelder både kravene som stilles til referanseperson ved familiegjennforening, og reglene om permanent opphold

En generell tendens i innstrammingsforslaget er at flere sentrale rettigheter av stor velferdsmessig betydning gjøres avhengig av innvandrers integrering. Innvandrere som ikke har oppnådd en tilstrekkelig høy grad av integrering utelukkes fra muligheten til familiegjennforening og fra å få permanent oppholdstillatelse.

Vi reagerer på at det settes økte krav til innvandrernes integrering, uten at det samtidig presenteres tiltak for å hjelpe innvandrerne med denne prosessen. Innstrammningene synes å stamme fra en ide om at manglende integrering skyldes manglende innsats fra innvandreren. Denne ideen er stikk i strid med våre erfaringer på feltet – nemlig at viljen til å integrere seg er stor, men at mange innvandrerkvinner møter hindringer på veien.

Det utvises generelt liten forståelse av kompleksiteten ved integreringsarbeid når det utelukkende vektlegges å bygge opp innvandrernes motivasjon gjennom å nekte innfrielse av rettigheter til de har oppnådd et tilfredsstillende nivå av integrering. Ved å ta utgangspunkt i et slikt syn, fanger en heller ikke opp de ulike livene og opplevelsene disse menneskene har med seg, og som er av stor betydning for deres integrering i det norske samfunnet.

Flyktninger vil i varierende grad kunne ha tatt fysisk eller psykisk skade av forholdene i hjemlandet, i flyktningeleirer og under selve flukten. Kvinnelige flyktninger vil kunne ha opplevd overgrep og seksuell vold, og de kan også være preget av å ha levd med en redsel for å utsettes for slike overtredelser.

En del av de kvinnelige flyktningene vil komme fra land hvor de har hatt et lavere utdanningsnivå og mindre arbeidserfaring enn mannlige flyktninger fra samme land. Utdanningsnivå og arbeidserfaring fra hjemlandet er faktorer av stor betydning for mulighetene for rask integrering i et nytt land.

Også etter ankomst til Norge vil kvinnelige og mannlige flyktninger ha ulike opplevelser. Forholdene ved norske asylmottak holder ikke gjennomgående et tilfredsstillende nivå for å ivareta kvinner og barns behov. Ved enkelte asylmottak er det ikke engang tilfredsstillende sikkerhetsnivå for disse gruppene.

Kvinnelige flyktninger vil dessuten ofte ha større omsorgsoppgaver for familiemedlemmer, som naturlig nok legger beslag på kapasitet som ellers kunne vært brukt til å bli integrert.

Der det settes bestemte krav til inntekt, er det også verdt å nevne at kvinnelige flyktninger skal forholde seg til det samme kjønnsdelte arbeidsmarkedet som resten av befolkningen – hvor både lønnsutsiktene og muligheten for hele stillinger er dårligere i kvinnedominerte yrker enn i mannsdominerte yrker.

Vi har ikke det fulle svaret på hvorfor kvinner i snitt integreres langsommere enn menn, men vår erfaring gjennom mange års arbeid med innvandrerkvinner er at det ikke er motivasjonen eller innsatsviljen det står på. Krav som knytter seg til oppnådd grad av integrering, vil dermed ramme kvinner særlig hardt. Svaret er ikke så enkelt som at kvinnene bare kan prøve litt hardere.

Av disse grunner savner Jurk integreringsfremmende forslag, og vi savner en utforming av regelverket som tar høyde for at ikke alle flyktninger vil ha de samme forutsetningene for integrering, særlig ikke der integrering kun måles etter deltakelse i arbeidsliv og inntektsnivå. Reell likestilling oppnås ikke ved å behandle ulike tilfeller likt. Det er noe grunnleggende urettferdig i at familiegjenforening og permanent oppholdstillatelse kun gjøres tilgjengelig for de mest ressurssterke flyktningene. De flyktningene som aller mest trenger støtte fra familien og stabiliteten i en permanent oppholdstillatelse, er de flyktningene som etter innstrammingsforslaget vil ha vanskeligst for å få nettopp dette. Kvinnelige flyktninger utgjør en av de gruppene som kan ha særlig vanskelig for å møte integreringskravene. De tilsynelatende nøytrale innstramningene vil i praksis ha en klar kjønnskjev virkning. Vi mener derfor at innstramningene som oppstiller forhøyde krav til integrering før det gis adgang til familiegjenforening og permanent opphold ikke bør gjennomføres.

Enslige mindreårige må sikres stabilitet og forutsigbarhet

Enslige mindreårige er en svært utsatt og sårbar gruppe som står i en særstilling i samfunnet. For at de skal kunne vokse opp og ha en naturlig utvikling er de avhengig av forutsigbarhet og trygge rammer. De skal lære å knytte relasjoner, og de skal lære seg å fungere i et samfunn. Vi anser det som uakseptabelt at enslige mindreårige skal gjennomleve sine barne- og ungdomsår med den overhengende trusselen om at de kan returneres idet de når myndighetsalder.

Vi finner det også beklagelig at det i høringsnotatet argumenteres med bakgrunn i ankerbarn-teorien, som har vist seg å være direkte feil. Utbredelsen av holdninger som dette er med på å vanskeliggjøre integreringen av innvandrere. Når det i dag er så klart at denne teorien er feil, bør den ikke fremstilles som fakta i et dokument utsendt av departementet.

For Juridisk rådgivning for kvinner (Jurk)

Hibo Adam
saksbehandler
bolig- og utlendingsrett

Rut Severinsen
saksbehandler
bolig- og utlendingsrett

Sibel Solberg
saksbehandler
bolig- og utlendingsrett

Sara Eline Grønvold
daglig leder

Frøydis Patursson
fagrådgiver