

Endringer i Utlendingsloven (innstramminger II)

Det vises til høringen «Endringer i utlendingsloven. Innstramminger II» der Borg Biskop i brev av 29.12.2015 gis mulighet til å komme med synspunkter på de forslagene departementet presenterer. Jeg takker for denne invitasjonen til å bidra inn i arbeidet med å utvikle Utlendingslovgivningen.

Innledning.

Når Norge i de nærmeste årene vil måtte forholde seg til at mange mennesker i nærheten av Norge flykter fra krig, vold og undertrykkelse, er det naturlig at Norge vurderer sider ved utlendingspolitikken for å være forberedt på å håndtere denne økningen på en ansvarlig måte. Et aspekt ved dette er å opprettholde skillet mellom flyktninger og generell migrasjon med grunnlag i de store og økende forskjeller i levestandard i og mellom stater. Det er et uomtvistelig faktum at det blant dem som søkte seg til Norge i fjor, også var mennesker som neppe har grunnlag for beskyttelse som flyktning (jfr tilsvarende i langt større omfang i Tyskland og Sverige). Det er rett og riktig å utvikle en politikk som returnerer mennesker som ikke har krav på beskyttelse og flyktningestatus etter en ansvarlig prosedyre.

Borg Biskop har blant annet som ansvar å forbinde kirken i Borg bispedømme med den globale kirke. Denne uttalelsen er derfor forankret i det arbeidet den globale kirke gjør i de landene flyktningene kommer fra, i deres naboland og langs fluktrutene. Borg biskop representerte også Den norske kirke på et såkalt høynivå-møte i Geneve 18. og 19. januar 2016 mellom representanter fra kirkene og ulike FN-organisasjoner, arrangert av Kirkenes Verdensråd. Min grunnholdning er godt representert i dette utsagnet fra konferansen:

«All people fleeing from conflict and persecution are entitled to seek protection under international refugee law. Access to a fair asylum process must not be limited on the grounds of nationality, ethnicity, religion, health status or any criterion other than need. Cooperation is also urgently required to oppose xenophobic, racist and Islamophobic statements and actions, and political exploitation of the crisis. ».

Om forslagenes formål

Høringsutkastets formål er å gjøre det minst mulig attraktivt for mennesker å søke beskyttelse i Norge, dog slik at Norges folkerettslige forpliktelser oppfylles slik departementet forstår disse. Det synes som om grunnen til dette formålet dels er å få kontroll med arbeidsinnvandring fra land utenfor EU/EØS, dels å beskytte det norske samfunnet mot at antallet som søker beskyttelse i Norge er høyere enn det som er mulig å håndtere for norske utlendingsmyndigheter (s.31), og at man anser «den voldsomme økningen i asylankomster høsten 2015» som en «alvorlig trussel mot den offentlige orden eller indre sikkerhet» (s. 26).

Slik jeg ser det, er det nødvendig å motvirke at generell fattigdom og nød ikke gir grunnlag for flyktningestatus, og at Norge som hovedregel ikke vil gi mennesker som ønsker bedre inntekt for seg og sin familie mulighet til dette i Norge, dersom de kommer fra land utenfor EU/EØS. Det er

imidlertid nødvendig i møte med situasjonen rundt Middelhavet å utrede hvilken rolle Norge skal spille i fordelingen mellom europeiske stater overfor mennesker som søker opphold i Europa. For å kunne skille mellom de som trenger beskyttelse og de som ikke trenger beskyttelse må det gis adgang til saksbehandling – en asylprosedyre. Norge må være med å legge premissene for europeiske løsninger. En spesielt viktig side ved dette er at ifølge – de siste opplysningene, er 1/3 av alle som kommer i disse «mixed flows» av migranter og flyktninger barn. Norge bør delta aktivt i de europeiske samtaler om disse barnas fremtid. Og selv om det finnes åpenbare grensetilfeller mellom flyktninger og alminnelig migrasjon, er det allikevel helt avgjørende at vi i dagens situasjon med økning i antall flyktninger med beskyttelsesbehov sørger for disses rettigheter. Samtidig må ikke flyktningepolitikken gjøres til generell migrasjonspolitik.

Det er derfor etter min oppfatning uholdbart at høringsnotatet viderefører politikken fra tidligere regjeringer der innvandringsregulerende hensyn i stadig større grad gis prioritert over retten til beskyttelse, familiers rett til å leve sammen og barns rettigheter. Det er derfor svært uheldig at en bruker begrepet «asylinnvandring» (s13) og knytter dette til begrepet «sekundærinnvandring». Begge begrepene kommuniserer tvil om asylsøkerne faktisk har et beskyttelsesbehov.

Det er videre helt uakseptabelt at det nå i tillegg til innvandringsregulerende hensyn, legges inn en begrunnelse om forvaltningens kapasitet. Min erfaring er at i det internasjonale flyktningearbeidet har norske humanitære organisasjoner rutinemessig kapasitet til å håndtere titusener av flyktninger og katastroferammede i løpet av noen få uker. Slike utsagn må jo også være svært provoserende for regjeringer i nærområde og i de europeiske middelhavslandene. Det er vanskelig å forstå at Norge ikke skal ha mulighet til å ta sin del av ansvaret og å etablere kapasitet til å håndtere det som i internasjonal målestokk er en svært begrenset mengde mennesker på flukt.

Det er også svært uheldig at en bruker udokumenterte henvisninger til offentlig orden og sikkerhet som grunnlag for innstramningen og slik bidrar til å forsterke en almen, menneskelig usikkerhet og frykt overfor dem som er annerledes enn oss selv. Det virker som en er helt uten tanke på hvordan denne type resonnementer virker på mennesker som er annerledes og som er blitt en del av det norske samfunnet.

Manglende vurderinger av forslagenes konsekvenser

Høringsbrevet har et begrenset perspektiv på konsekvensene av de innstrammingsforslagene som fremmes. Selv om enkelte politiske begrunnelser for forslagene indikerer noe annet, legger jeg til grunn at regjeringens intensjon er å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser, sikre asylinstituttet og legge grunnlaget for god inkludering av flyktninger i det norske samfunnet. Konsekvensene av de foreslåtte tiltakene for Norge og flyktningene er imidlertid mangelfullt utredet og belastningene innstrammingsforslagene innebærer for asylsøkere og flyktninger er undervurdert. I det følgende vil jeg legge vekten på noen slike uheldige konsekvenser av flere av departementets forslag.

Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere (Kap6.4.2).

Forslaget om at det skal foretas en fornytt, alminnelig vurdering av barn som har rett til beskyttelse når disse fyller 18 år, vil høyst sannsynlig få svært uheldige konsekvenser for disse barnas vilje og mulighet til å lære språk, skaffe seg utdanning og bli inkludert i lokalsamfunnenes ulike fellesskap. Konsekvensene av dette forslaget er sannsynligvis økte utgifter i form av omsorg for barna og forsterking av psykiske belastninger som gjør inkludering enda vanskeligere. Den menneskelige belastningen dette medfører er overhodet ikke vurdert i regjeringens forslag.

Dette forsterkes ved at begrunnelsen for forslaget synes å være en generell antagelse om at det er til barnets beste å være sammen med sin familie (s. 59). Dette er helt riktig, og bør få konsekvenser for familiegjenforeningspolitikken (se nedenfor). Men resonnementet har begrenset gyldighet dersom familien lever i krigsområder (Eks: Syria, Irak, Afghanistan), under totalitære regimer (Eks: Syria/IS, Afghanistan/Taliban) eller i hjemlandet tvinges til samfunnstjeneste i strid med menneskerettighetene og isolert fra familien (f.eks. Eritrea).

Omfanget av s.k. ankerbarn er ikke dokumentert, og det vurderes ikke om de familiene som måtte ha sendt mindreårige i forveien, med det nye regimet vil velge å flykte som samlet familie med de konsekvenser det får.

Endring i reglene om familiegjenforening (kap 7)

Konsekvensene av at forutsetningen for familiegjenforening er 4 år med utdanning og arbeid og økt underholdskrav, er ikke tilfredsstillende vurdert verken med hensyn til barns beste, folkerettslige forpliktelser til å legge til rette for å holde familiene sammen, psykisk stabilitet eller effekt på inkludering i det norske samfunn.

Forslaget er preget av at nåværende utlendingslov er generell og derfor betrakter familiegjenforening for flyktninger under overskriften familieinnvandring. Dette bidrar til å svekke oppmerksomheten om flyktingenes spesielle situasjon og de svært uheldige konsekvenser det får for et familieliv å måtte være tvunget til å leve adskilt når grunnen til adskillelsen ikke er et generelt ønske om økt velferd, men behov for beskyttelse.

Det vises heller ingen forståelse for at både friske tenåringsgutter og menn vurderes av familiene som de minst risikofylte å sende ut på farefulle fluktruter. I stedet for å belønne denne klokskapen, straffes man med tvangseparasjon av familier i årevis.

Det antas at denne generelle innstrammingen vil gi økt motivasjon til integrering (s.73), et utsagn som er udokumentert uten troverdighet. Det virker som en antar at flyktninger helst ikke vil utdanne seg og arbeide. Saken er vel snarere omvendt, det er det norske arbeidslivet som nøler med å tilrettelegge for at flyktninger kommer i arbeid, i tillegg til at arbeidsmulighetene er fraværende når de har status som asylsøkere.

Utydelighet om «opphold i tredje land».

Høringen har en rekke forslag som tar sikte på å returnere asylsøkere til tredje land når dette anses mulig innenfor folkeretten. På dette punktet er det flere svært krevende forslag som svekker asylinstituttet betydelig og som jeg er redd også vil være i strid med folkeretten om de gjennomføres:

- Forslaget innebærer en begrensning i visumsfriheten for flyktninger og at asylsøkere ikke skal ha krav på realitetsbehandling og kunne bortvises allerede på grensen etter vurdering av en polititjenestemann på stedet. Dette er en alvorlig svekkelse av retten til asyl og retten til å få sin sak prøvet i samsvar med flyktningkonvensjonen og menneskerettighetene. Det mest alvorlige er at gjennomføringen av slike tiltak kan være i strid med non-refoulement prinsippet om ikke-retur til et område hvor liv og sikkerhet vil være i fare. Prinsippet gjelder også ved fare for videresending fra et tredjeland tilbake til forfølgelse og andre alvorlige menneskerettighetsbrudd. Non-refoulement prinsippet gjør det dessuten påkrevet at stater gir adgang til territoriet og en asylprosedyre. Først da vil man vite om en eventuell retur kan være trygg og i samsvar med folkeretten.
- Politikken overfor flyktninger i de tidligere kommunistlandene er stadig gjenstand for kritikk fra FN og Menneskerettighetsorganisasjoner. Ikke minst gjelder dette Russland, og det blir interessant å se hvordan man vil vurdere utviklingen i Ungarn og Polen. De

innstramningstiltakene og den praksis som en søker å gjennomføre, er i strid med Høykommissærens anbefalinger. Høykommissæren for flyktninger ble av statene gitt et spesielt beskyttelses mandat som blant annet innebærer å vokte at konvensjonen etterleves i innhold og formål. Jeg finner det alvorlig at regjeringen vil bidra til å svekke høykommissærens autoritet. Vurderingen av hvilke konsekvenser forslaget får for flyktningene er svært begrenset.

- Det er svært uklart hva «opphold i tredje land» betyr. Dersom en asylsøker har gyldig oppholdstillatelse og har bodd i f.eks. Russland i flere år, er det sannsynligvis ikke grunnlag for asyl – så sant en ikke er forfulgt i Russland – hvilket ikke kan utelukkes i et land der f.eks. homofile er utsatt for forfølgelse. Det kan imidlertid virke som om «opphold» i departementets forstand også inkluderer de dagene/ukene det tar å reise gjennom et land, f.eks. Russland, fra land der beskyttelsesbehovet er anerkjent (eks. Syria). Siden det henvises til at tiltak høsten 2015 stoppet folk fra å komme over Storskog, virker det som hovedhensikten er å hindre at det etableres fluktruter til Norge som jo med nødvendighet må innebære at en reiser gjennom tredjeland. Dette er en kynisk politikk som henviser flyktninger til å bruke ruten over Middelhavet der faren for liv og helse er stor.
- Under dagens lovgivning ser vi at kravet til dokumentasjon av identitet ofte setter asylsøkeren i en catch22 situasjon fordi det som oftest er landet en har flyktet fra som har mulighet til å gi dokumentasjonen. Det er ikke vanskelig å forstå at dette setter flyktningen i en umulig situasjon, men det er for mange saker som holder asylsøkeren fanget i dette.

Oppholdstillatelse for utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse

Regjeringen vil gjeninnføre skillet mellom personer som har krav på opphold etter flyktningekonvensjonen og de som har krav på vern mot retur til hjemlandet etter det menneskerettslige returforbudet. Begrunnelsen er kostnadene dette medfører fordi det å gi mennesker med subsidiær beskyttelse flyktningestatus gir dem rettigheter som har en kostnadsside, selv om mennesker med subsidiær beskyttelse de siste årene utgjør en begrenset andel av de som har fått beskyttelse (s.49). Dette vil i følge tidligere utredninger (s. 46) i hovedsak bety at mennesker fra krigsområder og voldsregimer som ikke kan dokumentere individuell forfølgelse, ikke får status som flyktninger. Det er grunnlag for å særbehandle konvensjonsflyktninger, men det er svært uheldig om dette vil medføre at mennesker fra krigsområder, stater i oppløsning uten rettssikkerhet og diskriminerte minoritetsbefolkninger ikke kan få flyktningestatus. Konsekvensen er en forskjellsbehandling og manglende mulighet for effektiv inkludering. Forslaget vil innebære at vi kommer tilbake til den rettstilstanden vi hadde før den nye utlendingsloven ble vedtatt i 2008. den gangen skilte man mellom de som fikk konvensjonsstatus og de som fikk «opphold på humanitært grunnlag» og med dette kategoriserte man mennesker i et «A» og «B» lag. Det virker etter min mening meningsløst å gå tilbake til en slik situasjon. Med den nye loven unngikk man et slikt skille og samlet de som etter folkeretten har krav på beskyttelse. Selv om dette ikke er påkrevd rent folkerettslig, var Norge likevel et foregangsland på dette området. I EU-sammenheng opereres det med skille mellom konvensjonsflyktninger og de som får «subsidiær beskyttelse» fremdeles. Men det er en uttrykt ambisjon at skillet skal oppheves, noe som også langt på vei er gjort når det gjelder de ulike rettigheter som tilkommer konvensjonsflyktninger på den ene side og de med subsidiær beskyttelse, på den annen. Jeg vil på det sterkeste anmode om at § 28 slik den nå står i utlendingsloven, ikke endres.

Norges omdømme

Norge har så langt hatt et godt omdømme som en stat som på tross av sin rikdom fortsatt fremmer humanitære prinsipper og rettigheter. Det var påfallende at i den omtalte konferansen i Geneve

anså ingen Norges asyl og flyktningepolitikk som mønstergyldig. Når Høykommissæren for Flyktninger og en bred gruppe av menneskerettighetsorganisasjoner og folkerettsjurister kritiserer de innstramningstiltakene som nå foreslås og den praksis som gjennomføres, svekker dette Norges omdømme og mulighet til å føre en aktiv menneskerettighetspolitikk i FN og bilateralt.

Norge har en helt spesiell status i verdens flyktningearbeid gjennom Nansen som den første høykommissæren for flyktninger, kunnskapen om at vi selv var flyktninger i under den nazistiske okkupasjonen og som en hittil raus bidragsyter til det globale flyktningearbeidet. Konsekvensen av at Norge ønsker å lede kappløpet mot bunnen når det gjelder muligheten for mennesker til å få beskyttelse, kan bidra til at andre land med langt svakere tradisjoner og muligheter vil forsøke å overgå oss i innstramning. Konsekvensen for mennesker på flukt vil bli svært alvorlig.

Holdninger i det norske samfunnet

Den politiske motivasjonen og tonen i deler av høringen legger ensidig vekt på de utfordringer og farer det økte antallet flyktninger innebærer for det norske samfunnet. Innstramningstiltakene gir liten støtte til kommuner, bedrifter og organisasjoner i det sivile samfunnet som etablerer gode relasjoner til asylsøkere og flyktninger og erfarer hvordan disse nye naboene gjør lokalsamfunnet rikere. Det ensidig problematiserende fokuset forsterker derimot fordommer og frykt i forhold til mennesker som er annerledes. Vi ser allerede at nordmenn ser annerledes ut eller har en annen religion enn humanister og kristne, erfarer økt mobbing og eksklusjon. Konsekvensen er et kaldere samfunn der vi lett kan ende opp som Inger Hagerups gamle baker som døde ensom på sin bitte lille øy, midt i et hav av kaker og loff og syltetøy. De langsiktige konsekvensene for mennesker med spesielle behov generelt i det norske samfunnet er alarmerende.

Konklusjon

Borg biskop har i denne høringsuttalelsen pekt på noen av de viktigste, negative konsekvensene departementets høringsutkast vil føre til, selv om intensjonen kan være en annen. Med grunnlag i kirkens forpliktelse til å utvikle et samfunn som elsker den fremmede som oss selv – for å sitere Moseloven, brede erfaring gjennom et par tusen år og som en av de største globale aktørene i dagens flyktningearbeid og humanitære arbeid generelt, samt min egen erfaring fra 40 års arbeid med slike spørsmål på alle kontinenter, vil jeg på det sterkeste anbefale Departementet å foreta betydelige endringer i dette forslaget.. Konsekvensene av forslagene slik de nå fremkommer, er for alvorlige til å bli gjennomført.