

SOLIDARITET OG FLEKSIBILITET:

En norsk visumpolitikk for menneskerettighetsforsvarere

Den norske Helsingforskomité (NHC) krever at Norge fører en fleksibel og solidarisk visumpolitikk overfor menneskerettighetsforsvarere som arbeider under verdens mest autoritære regimer.

Fra norsk side er det behov for en solidarisk og visumpolitikk for menneskerettighetsforsvarere. Følgende tiltak støttes av flere norske menneskerettighetsorganisasjoner:

- Norge bør tilby flerreisevisum til Schengenområdet med varighet på minst ett år, fortrinnsvis lenger, til menneskerettighetsforsvarere som arbeider under særlig undertrykkende regimer.
- Slik visumutstedelse kan operasjonaliseres med bistand fra Helsingforskomiteen og andre sivilsamfunnsorganisasjoner. Utvalgte sivilsamfunnsorganisasjoner med ekspertise på aktuelle land kan inviteres til å foreslå kandidater for visum.
- Som en sikkerhetsforanstaltning, bør også familiemedlemmer til menneskerettighetsforsvarere tilbys Schengenvisum.
- Norske ambassader bør legge til rette for at menneskerettighetsforsvarere kan søke ved ambassaden og ikke ved VFS. Om sikkerhetshensyn tilsier det, bør menneskerettighetsforsvarere kunne søke ved ambassader utenfor sitt opprinnelsesland.
- Norske ambassader bør ha kapasitet til å flytte sårbare menneskerettighetsforsvarere.

Bakgrunn

I sin utenrikspolitikk anerkjenner Norge menneskerettighetsforsvarere som personer som tar fredelige grep for å fremme og beskytte andres menneskerettigheter. Norge har spilt en ledende rolle i FN i å fremme resolusjoner som anerkjenner viktigheten av menneskerettighetsforsvarernes rolle og har understreket staters forpliktelse til å sikre et gunstig miljø for denne gruppen.

Likevel opplever menneskerettighetsforsvarere avslag på søknad om Schengenvisum, særlig

flerreisevisum som muliggjør reiser til et trygt land på kort varsel hvis sikkerhetsforholdene forverres. Resultatet er en dissonans mellom Norges menneskerettighets- og visumpolitikk, som bør opphøre.

Menneskerettighetsforsvarere som arbeider under verdens mest undertrykkende regimer, forteller at vissheten om et gyldig flerreisevisum til Schengenområdet oppleves som en betydelig psykologisk støtte i perioder der presset mot sivilsamfunnet i hjemlandet intensiveres.

Et Schengenvisum åpner et pusterom for mennesker som ikke har til hensyn å søke politisk asyl. FNs Spesialrapportør for menneskerettighetsforsvarere gir i sin position paper fra 2023¹ vektige argumenter mot antakelsen om at fleksible visumordninger kan føre til økt press på asylordningen. Irland tok imot 827 menneskerettighetsforsvarere i perioden 2010-2021. Av disse søkte 0,6% asyl.

Hvem er menneskerettighetsforsvarere?

En bred definisjon av menneskerettighetsforsvarere bør anvendes. Uttrykket «menneskerettighetsforsvarer» defineres av den norske regjering som «personer eller grupper som arbeider for å verne og gjennomføre menneskerettighetene, uten bruk av vold eller våpenmakt». Norge henter sin formulering fra FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere av 1998, der tilsvarende heter at en menneskerettighetsforsvarer (Human Rights Defender (HRD)), er «individuals or groups who act to promote, protect or strive for the protection and realization of human rights and fundamental freedoms through peaceful means.»

Definisjonen omfatter i bred forstand menneskerettighetsaktivister, unge menneskerettighetsaktivister, LHBTQ+- og miljø-menneskerettighetsaktivister, advokater, journalister som jobber med menneskerettighetssaker og andre personer som kan anses som særlig utsatt på grunn av sitt menneskerettighetsarbeid eller egenskaper hører inn under denne definisjonen. Begrepet omfatter mennesker som aktivt fremmer menneskerettigheter og demokratiske prinsipper. I land med autoritære styresett lever denne gruppen ofte med trusler om represalier.

Global solidaritet

Utstedelse av flerreisevisum til anerkjente menneskerettighetsforsvarere er i tråd med uttalte målsetninger i regjeringens internasjonale arbeid for å fremme demokrati og rettsstat.

¹ <https://srdefenders.org/resource/position-paper-concerning-human-rights-defenders-and-the-eus-mandatory-due-diligence-initiative/>

Regjeringen har selv formulert det slik: «Et lite land som Norge kan ikke gjøre alt. Samarbeid med og støtte til multilaterale aktører og gjennom sivilt samfunn er viktig. Det Norge gjør, inngår i en større helhet.»² I land med autoritære styresett er sivilsamfunnet den kanskje viktigste delen av denne «helheten».

Den norske Helsingforskomité tradisjonelt har hatt særlig fokus på den såkalte OSSE-regionen, men anti-demokratiske styresett er i høyeste grad en global utfordring. Blant de femten nederste plassene på en demokratirangering der Norge tar førsteplassen³, finner vi stater i Amerika, Asia, Europa og Afrika: Fra Nicaragua til Nord-Korea, fra Belarus til Den sentralafrikanske republikk.

Blant autoritære regimer i OSSE-regionen finner vi land som Russland, Belarus, Turkmenistan og Tadsjikistan. Men menneskerettighetsforsvarere fra flere andre land i regionen kan komme under betydelig press.

Borgere av Russland og Belarus, Armenia og Aserbajdsjan, og samtlige fem republikker i Sentral-Asia trenger per i dag visum for å besøke Schengenområdet. Ambassaden i Moskva har svært begrenset kapasitet. I Sentral-Asia finnes ingen norsk ambassade overhodet, og visumsøknader behandles av samarbeidsland som Tyskland, Italia eller Sveits.

Felles for menneskerettighetsforsvarere med behov for å raskt fjerne seg fra en vanskelig situasjon, er at søknadsprosessen er tidkrevende og omstendelig. Velkjente og respekterte menneskerettighetsforsvarere risikerer avslag av innvandringsregulerende hensyn.

Russland

Den 9. september 2022 suspenderte EU visumavtalen mellom EU og Russland. I tiden etter fullskalainvasjonen har praksis blitt justert i flere europeiske enkeltland. Land med grense mot Russland innført strengere restriksjoner enn land lenger vest. En halv million russere fikk Schengenvisum i 2024⁴, men fremtidige sanksjonspakker kan innføre ytterligere restriksjoner.

Den 22. september 2022 opphevet også Norge sin «visumfasiliteringsavtale» med Russland. Denne sikret reduserte dokumentasjonskrav, raskere saksbehandling og lettere tilgang til flerreisevisum. Suspensjonen innebærer at søknadsprosessen er blitt mer komplisert og avslag mer utbredt.

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/menneskerettigheter/regjeringens-internasjonale-arbeid-for-a-fremme-demokrati-og-rettsstat/id2709389/>

³ https://en.wikipedia.org/wiki/The_Economist_Democracy_Index

⁴ <https://www.politico.eu/article/eu-russian-visa-rules-borders/>

Russiske statsborgere kan i dag få visum for å besøke foreldre, ektefeller, samboere og barn bosatt i Norge, men ikke fjernere relasjoner. Den 29. mai 2024 ble det også innført unntak for russiske statsborgere som er invitert av norske myndigheter eller skal delta i prosjekter finansiert av norske myndigheter. Russiske borgere får ikke norsk visum for turisme og ikke-essensielle reiser.

Helsingforskomiteen ser at unntakene ikke er en pålitelig sikkerhetskanal for russiske menneskerettighetsforsvarere.

Det er korrekt at russisk statsborgerskap gir rett til 90 dagers visumfritt opphold i populære turistmål som Istanbul, Dubai, og Bangkok. De anses allikevel ikke som «trygge havner». Mange menneskerettighetsforsvarere har en velbegrunnet frykt for å bli holdt under observasjon av hjemlandet sikkerhetstjenester, også i utlandet.

Menneskerettighetsforsvarere har familie

MR-visum bør også utstedes til menneskerettighetsforsvarerens familie. I en presset situasjon vil vedkommende ha behov for å ta med seg ektefelle og barn. I andre situasjoner kan det tvert imot være ønskelig at nær familie oppholder seg i utlandet for en periode mens ektefelle/forelder står i en vanskelig situasjon. Autoritære regimer benytter seg av familierelasjoner for å legge press på regimekritikere. Et gyldig visum bør foreligge før omstendighetene plutselig gjør det nødvendig å midlertidig forlate landet. Da kan det være for sent å stille seg i kø ved en ambassade.

I sin veileder for utenriksstjenestens innsats for menneskerettighetsforsvarere⁵, skriver regjeringen at saker som involverer press mot familie er «politisk sensitiv og kan kreve grundige forberedelser og nøye vurdering av utenriksstasjonen.»

Geografisk fleksibilitet

Menneskerettighetsforsvarere bør kunne levere visumsøknader direkte til norske ambassader. Søknadsprosessen gjennom VFS oppleves ikke alltid som trygg. I en situasjon der menneskerettighetsforsvarere er forhindret fra å søke fra sitt eget hjemland, må det utvises fleksibilitet og skjønn slik at vedkommende kan fremme sin søknad ved egnet utenriksstasjon utenfor hjemlandet, fortrinnsvis hvor vedkommende har visumfrihet.

Praktisk utvelgelse

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norwegian-guidelines-for-support-to-human-rights-defenders/id2992011/>

Norske myndigheter må sikre implementeringen av den oppdaterte EU Visa Code Handbook⁶ både internt i UDI og blant konsulært ansatte ved norske ambassader. Håndboken presiserer at man skal utvise fleksibilitet på områder som visumgebyrer, frister for søknadsinnlevering eller krav om omfattende dokumentasjon på eiendom, inntekt eller ekteskap.

I mange land har ambassaden god oversikt over menneskerettighetsmiljøet og pleier selv kontakt med det. I andre land er kontakten begrenset og norske myndigheters kjennskap til miljøet er mangelfull.

Helsingforskomitéen foreslår at det opprettes en arbeidsgruppe der relevante norske organisasjoner inngår. Der det anses for nødvendig, kan internasjonal ekspertise kobles inn. Saksbehandling og avgjørelser ligger naturligvis under UDI, men ikke-statlige organisasjoner kan fremme kandidater basert på kunnskap om søkeren og grad av utsatthet i hjemlandet. Situasjonen endrer seg fortløpende, og listen over personer med behov for flerreisevisum vil være i endring.

Opprettelse av en egen visumkategori for menneskerettighetsforsvarere vil flagge vedkommende sin aktivitet overfor hjemlandets myndigheter og kan skape potensielt farlige situasjoner ved utreise og hjemreise. Målet må være at man finner en løsning der etablerte og velkjente menneskerettighetsforsvarere sikres langvarige flerreisevisum til Schengenområdet. Mange menneskerettighetsforsvarere opplyser at et kortvarig nasjonalt norsk visum kan være svært upraktisk både å søke om og å reise på.

Menneskerettighetsforsvarere er avhengige av at demokratiske stater som Norge viser fleksibilitet og nytenkning. Menneskerettighetsforsvarerne har også behov for at noen forsvarer deres rettigheter. Autoritære regimer vet hvem menneskerettighetsforsvarerne i samfunnet er. I de aller mest autoritære landene finnes det knapt lenger noen å samarbeide med. Vi må sikre at ikke flere land kommer i samme situasjon.

⁶ <https://protectdefenders.eu/wp-content/uploads/2020/07/CSOs-PROTECTDEFENDERS.EU-GUIDANCE-NOTE-EU-VISA-HANDBOOK-2024.pdf>