

Til Justis- og beredskapsdepartementet

09.02.2016

DERES REF.:

VÅR REF.:

09/21757 - 2 / eich

Høringsuttalelse om endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)

Vi viser til forslag til endringer i utlendingslovgivningen av 29. desember 2015, og ønsker med dette å presentere våre merknader til de foreslåtte endringene.

Flyktinghjelpen gir hjelp og beskyttelse til mennesker på flukt i 30 land over hele verden og erfarer daglig hvor avgjørende det er at vertslandene vi jobber i respekterer Flyktingkonvensjonen og menneskerettighetene. Derfor har vi ved gjennomgangen av forslagene hatt et spesielt fokus på at respekten for disse rettighetene ikke svekkes, hverken nasjonalt eller internasjonalt, ved at Norge risikerer å fravike etablerte rettigheter og sende uheldige signaler om dette. Vi understreker den spesielle rollen FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) ble gitt av statene når det gjelder å overvåke at Flyktingkonvensjonen og at dens formål følges. Vi etterlyser på generelt grunnlag at det i større grad henvises til føringer gitt av UNHCR. Flyktinghjelpen anser det som fundamentalt at FNs autoritet ikke undergraves. På bakgrunnen av Flyktinghjelpens ståsted har vi valgt å kommentere et utvalg av forslagene. Vi vil presisere at dette ikke betyr at organisasjonen gir sin støtte til forslagene som ikke eksplisitt er kommentert.

Punkt 4: Visumfrihet for asylsøkere

Erfaringene med asylsøkere fra Russland viser at det er behov for en grundig individuell behandling før det er forsvarlig med retur, også dersom sakene ikke skal realitetsbehandles i Norge. Derfor er det uforsvarlig om dette skal avgjøres på grensen. Det er også i strid med retten til å søke asyl, Flyktingkonvensjonens intensjon og non-refoulement-prinsippet å innføre visumtvang overfor flyktninger. Retur til andre europeiske land i samsvar med Dublin-avtalen må også gjøres til gjenstand for individuell vurdering av hvert enkelt mottakerland. Rettspraksis ved Den europeiske menneskerettighetsdomstol gir føringer for europeiske standarder som må legges til grunn ved bruk av Dublin-regelverket og det må gjøres unntak

for land som det har blitt vurdert at det ikke er forsvarlig å returnere asylsøkere til.

Punkt 5: Mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat

Når det gjelder retur til realitetsbehandling til andre nordiske land, er Flyktningshjelpen av den oppfatning at disse er trygge returland, men det er grunn til å stille spørsmål ved om det er ønskelig å gå tilbake til tilstanden vi hadde før Dublin-regelverket kom på plass som vi siden har benyttet på dette feltet i samarbeidet med de øvrige nordiske land. Flyktningshjelpen anser at håndteringen av dagens flyktningsituasjon krever en felles europeisk innsats og at de nordiske land kan være sterke pådrivere for nettopp dette. Det krever at Norge ikke opptrer unilateralt, men snarere tar initiativ som kan fremme en helhetlig europeisk politikk til gunst for både nordiske og andre land vi samarbeider med. Vi mener under enhver omstendighet at Norge bør konsultere sine nordiske naboer og ikke begynne en praksis basert på et nordisk regelverk som har vært sovende siden Dublin-reglene trådte i kraft.

Punkt 6: Endringer i reglene om beskyttelse

6.1 Klargjøring av bevis- og risikokrav ved vurdering av beskyttelsesbehov

Flyktningshjelpen er skeptisk til departementets tolkning og oversettelse av UNHCRs anbefalinger når det gjelder bevis- og risikovurdering. Vi anbefaler derfor at en eventuell endring av dette punktet gjøres i nær dialog med UNHCR.

6.2 Oppheving av utlendingslovens § 28 første ledd bokstav b – ny bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse

Selv om en utvidet flyktningsdefinisjon ikke er juridisk påkrevet, er den logisk siden Norge tidligere innvilget en svært liten prosentandel flyktningsstatus i samsvar med Flyktningskonvensjonen og en stor andel «opphold på humanitært grunnlag» (etter hvert også kategorisert som «av beskyttelsesgrunner»). I europeisk regelverk for øvrig opereres det fortsatt med et skille mellom flyktningsstatus og subsidiær beskyttelse. Norges motiv for å utvide var at det ikke gav mening å inndele mennesker i en A- og B-kategori ettersom det i alle disse tilfellene gjelder et beskyttelsesbehov som våre internasjonale forpliktelser pålegger oss å ivareta. Noen ville ha krav på beskyttelse i samsvar med Flyktningskonvensjonen alene, andre etter menneskerettighetsforpliktelsene og mange etter en kombinasjon av disse. På denne bakgrunn ble det laget en utvidet definisjon som favner alle de ulike beskyttelseskategoriene og skiller disse samlet sett fra andre oppholdsgrunner, som for eksempel humanitære hensyn på grunn av alvorlige helseproblemer.

Flyktningshjelpen er av den oppfatning at bestemmelsen i Utlendingsloven § 28 bør bli stående i sin nåværende form. Det hindrer et kunstig skille mellom beskyttelsestrengende og bidrar til å sende et positivt signal utad for en europeisk og internasjonal utvikling i samme retning. Nok et viktig poeng er at det før lovendringen i 2008 hersket en uheldig forvirring blant folk flest med hensyn til hvem som var å anse som «ekte flyktninger» og hvem som ikke var det. Denne forvirringen ble borte ved koordineringen av våre internasjonale forpliktelser i nåværende § 28. Det er dessuten slik at ut fra kravene for å få beskyttelse på dette grunnlaget er det ingenting som taler for at disse skal ha færre rettigheter enn andre flyktninger. Under 20 % av de som får beskyttelse får det på dette grunnlaget, så det vil heller ikke representere veldig store innsparinger. Flyktningshjelpen er derfor imot endringen.

6.3 Innføring av midlertidig beskyttelse

Forslaget er begrunnet ut fra saksbehandlingshensyn, og det er en åpenbar gevinst å få flyktninger raskere gjennom systemet og ut i arbeid og utdanning. Flyktninghjelpen er positiv til dette tiltaket så lenge det bidrar til at flere får beskyttelse raskt. Det er også intensjonen bak utlendingslovens § 34 om kollektiv beskyttelse og EUs direktiv om midlertidig beskyttelse. Innføring av midlertidighet skaper imidlertid usikkerhet for flyktningene og kan dermed også være til hinder for god integrering. Ordningen bør derfor benyttes med forsiktighet, hvor det gjøres grundige vurderinger for hver enkelt gruppe om repatriering i løpet av rimelig tid er sannsynlig, og om integreringsulempene oppveies av andre hensyn. Integreringsarbeidet må ikke nedprioriteres selv om flyktninger kanskje skal returnere om noen år, og det er viktig at det garanteres god norskopplæring, som er en forutsetning for integrering.

Flyktninghjelpen er imidlertid sterkt imot at retten til familiegjenforening fjernes. (Se utdypning under punkt 7.) Vi er uenig i departementets begrunnelse om at en forenklet saksbehandling tilsier at familiegjenforening ikke er forsvarlig. Det understrekes i høringsnotatet at det er en forutsetning at identitet er avklart for å bli inkludert i denne ordningen. Samtidig sies det at ordningen er tenkt å gjelde for grupper hvor de aller fleste har et beskyttelsesbehov, som for syrere i dag. Nettopp i en slik situasjon er det avgjørende at flyktninger som har blitt splittet fra sine familier, får mulighet til å bli gjenforent inntil det blir mulig å returnere.

6.4 Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for EMA

Flyktninghjelpen mener at det som hovedregel er til barnets beste å være sammen med sine foreldre eller andre omsorgspersoner. Derfor mener vi at det bør brukes mer ressurser på å kartlegge barnets familiesituasjon i hjemlandet med tanke på retur.

For de som ikke kan eller skal returneres er det viktig at det skapes så lite usikkerhet som mulig. Rask integrering oppnås ved å gi langsiktig horisont.

6.5 Oppheving av rimelighetskravet ved henvisning til internflukt

Norge praktiserer allerede et strengere regime når det gjelder henvisning til internflukt enn de fleste andre europeiske land. Flyktninghjelpen kan derfor ikke se at det er behov for lovendring. Vi anbefaler imidlertid sterkt at norske utlendingsmyndigheter i større grad enn i dag legger til grunn anbefalinger fra UNHCR når det gjelder generelle kriterier for internflukt og høykommissærens konkrete anbefalinger for det enkelte land.

Punkt 7. Endringer i regler for familiegjenforening

Flyktninghjelpen er imot å stramme inn reglene for familiegjenforening. Prinsippet om familiens enhet er et folkerettslig forankret prinsipp og det er svært viktig at dette respekteres overfor flyktninger i en sårbar situasjon, noe det også ble minnet om da Flyktningkonvensjonen ble vedtatt. Vi vet dessuten at en splittet familie er et særdeles dårlig utgangspunkt for god integrering. I dagens situasjon med en høy andel enslige flyktninger, er det ekstra viktig med tanke på integreringen at det gis mulighet til familiegjenforening. Ved siden av kvoteflyktningsordningen, er familiegjenforening i realiteten eneste lovlige vei til beskyttelse i Europa for det store flertall. Dersom denne retten fjernes, vil enda flere foreldre tvinges til å ta med barna på den farefulle ferden over Middelhavet.

Departementets forslag om at familiegjenforening kan henvises til et land hvor familien samlet har sterkere tilknytning, mener vi kun er forsvarlig når det gjelder trygge land som har

undertegnet og respekterer Flyktningskonvensjonen. I tillegg må ikke tredjelandet allerede ha store kapasitetsutfordringer når det gjelder mottak av flyktninger. I dagens situasjon er det for eksempel ikke rimelig at flyktninger henvises til familiegjenforening i et av Syrias sterkt belastede naboland. Et ytterligere ankepunkt mot forslaget til endring i reglene for familiegjenforening, er at det i praksis gis tilbakevirkende kraft for alle som har søkt asyl i 2015. Mange av disse har brukt hele familiens sparekonto og satt seg i gjeld for å sende ett familiemedlem til Europa i forvissning om at familien kunne komme etter ifølge de reglene som har vært fram til nå. Dersom flyktninger nå må returnere fordi de ikke får mulighet til å være sammen med familien, risikerer man å stille familien i en enda verre situasjon enn de var i utgangspunktet.

Punkt 9. Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad...

Utvisning er en meget alvorlig reaksjon som innebærer innreiseforbud i et visst antall år både til Norge og til andre land i Schengen-området. Det som oppfattes som utidig «secondary movement», kan i stedet være utslag av alvorlig svikt i asylsystemet i enkelte europeiske land. Flyktningshjelpen anser derfor at utvisning ikke nødvendigvis er en rimelig reaksjon. Flyktningshjelpen er for eksempel imot at det skal gis mulighet til å utvise personer som har kommet via Russland, siden det er en svært mangelfull asylbehandling i Russland, og asylsøkere risikerer derfor å ikke få sine asylsøknader behandlet. Ved en lovendring som foreslått, vil en asylsøker som er utvist fra Norge til Russland uten å ha fått realitetsbehandlet søknaden sin, heller ikke kunne søke asyl i andre Schengen-land.