



Hørings svar fra Amnesty International i Norge

Endringer i Utlendingslovgivningen (innstramminger II)

Oslo, 9. februar 2016

Innledende bemerkninger

Amnesty vil innledningsvis understreke viktigheten av at norske myndigheter foretar grundige vurderinger når det foreslås endringer i lov. Det har mot slutten av forrige år vært innført alvorlige innstramminger uten at forslagene har vært ute på høring. Dette finner vi svært beklagelig.

Hastverksarbeid

Den gjeldende høringen bærer preg av hastverksarbeid. Høringen er uryddig, lite strukturert i sin fremstilling og for mange av endringsforslagene gis det ingen vurdering av hvilke konsekvenser dette vil føre til, eller hvordan de står seg i forhold til Norges internasjonale forpliktelser. Dette fører til at presentasjonen av innstramningstiltakene er uoversiktlig og lite systematisk. Det gjør arbeidet for høringsinstansene vanskeligere, og når det i tillegg er kort høringsfrist blir dette problematisk.

Det er i høringsnotatet ikke kommentert at departementet foreslår å ta bort regelen om barnesensitiv vurdering i alle asylsaker, jf. Utlendingslovens §28, 3. ledd. Hele leddet er slettet i forslaget uten at dette er kommentert. Ref. vår kommentar over; det er ingen vurdering av hvilke konsekvenser denne endringen vil kunne føre til og hvordan det vil ramme, ei heller noen vurdering av dette opp mot internasjonale forpliktelser. Vi kan håpe at dette er en glipp, og at det da ikke er foreslått at §28, 3.ledd fjernes? Dette vil vi ha en klar tilbakemelding på fra departementet.

Dersom det faktisk er slik at §28, 3.ledd fjernes foreslås fjernet er dette en stor og inngripende endring, og det må utredes nøye og deretter sendes ut på høring.

Vi oppfordrer norske myndigheter til å være et foregangsland når det gjelder å følge sine forpliktelser etter folkeretten. Og til å være med å finne løsninger som sikrer rettighetene til mennesker på flukt, og ikke et land som forsøker å stenge grensene for at menneskene ikke skal komme hit. Det kan være nødvendig med endringer på utlendingsfeltet, men disse må aldri komme i konflikt med Norges internasjonale forpliktelser. For å sikre dette er det også svært viktige at de norske prosessene blir gitt tilstrekkelig tid; både for de som forbereder

lovforslag, høringsinstanser og til den etterfølgende behandling i Stortinget. Slik har vi ikke opplevd prosessene i høst.

Hindre at mennesker på flukt kommer til Norge

Det er påfallende at et høringsnotat som omhandler de mest alvorlige innstramningene i Utlendingsloven som noen gang er blitt foreslått av en norsk regjering ikke har et eneste ord om at verden står overfor den største humanitære krisen siden annen verdenskrig, hvorfor, og hva dette innebærer for mennesker på flukt. I stedet for å ta utgangspunkt i hvordan Norge best kan bidra til å sikre flyktnings beskyttelse gjør høringsnotatet det klart at det overordnede målet med endringsforslagene er å redusere antallet mennesker på flukt som kommer til Norge. Aldri tidligere har det, som i dette høringsnotatet, vært eksplisitt uttrykt at man vil redusere flyktnings rettigheter for å spare penger: «De høye asylankomstene det siste halvåret, og det forhold at mange av disse vil fylle vilkårene for oppholdstillatelse og flyktningstatus etter gjeldende rett, påfører det norske samfunnet høye kostnader knyttet til bosetting, livsopphold og integrering. For å begrense kostnadene og antall utlendinger som nyter godt av de særfordeler som flyktningskonvensjonen og norsk regelverk, foreslår departementet å oppheve de «utvidede flyktningbegrepet» i utlendingsloven § 29 første ledd bokstav b.» (s. 49).

Det paradoksale er at, i motsetning til regjeringens egen kommunikasjon utad som gir inntrykk av at majoriteten av asylsøkerne som kommer ikke har beskyttelsesbehov, så er faktum det motsatte. Og nettopp derfor legger regjeringen frem innstrammingsforslag for å kunne bruke mindre penger på de som trenger beskyttelse og som Norge er pliktig å la få bli i landet. Ref. regjeringens egen ordlyd i høringsnotatet side 73 «...i dagens situasjoner, hvor den store majoriteten av asylsøkerne er konvensjonsflyktnings». Norske myndigheter bør ha som mål å etterleve sine internasjonale forpliktelser og sikre at mennesker på flukt får ivaretatt sin rett til å søke asyl, få sine søknader raskt behandlet, ivaretatt sine rettigheter og dermed sikre en god integrering av de som får opphold i landet.

Amnesty vil også innledningsvis presiser hvor viktig asylinstituttet er. For mennesker som opplever forfølgelse, og ikke opplever at egen stat har vilje eller evne til å beskytte dem er asylinstituttet oftest eneste mulighet til å kunne søke beskyttelse et annet sted. I disse tider med et stort antall mennesker på flukt er det særdeles viktig at retten til å søke og motta asyl ikke undergraves.

Vi ønsker også innledningsvis å reise spørsmålet: Hvordan tenker departementet at mennesker som trenger beskyttelse skal kunne søke asyl i Norge dersom det som foreslått innføres begrensninger via nordiske naboland og praksis etter endringen i §32 d opprettholdes? Amnesty mener at det er helt avgjørende at norske myndigheter er med å jobbe for at det sikres trygge og lovlige veier til Europa for mennesker på flukt, ikke at det bygges enda flere stengsler; juridisk eller fysisk.

Kritikken Norge nylig fikk av UNHCR for praksisen på Storskog og innstrammingsforslagene må tas på alvor: *“Our concern now is that this comes at the expense of ensuring that everyone can exercise their right to seek asylum”*.

UNHCR uttrykte også bekymring med hensyn til dette i sin høringsuttalelse til innstrammingsforslagene i Danmark. (<http://www.refworld.org/docid/5694ed3a4.html>) De sier:

“In the context of the European refugee situation, UNHCR has repeatedly called on States to demonstrate the principles of international solidarity and responsibility sharing, set out in international instruments relating to refugees, including in paragraph 4 of the Preamble to the 1951 Convention, and in Conclusions on international protection adopted unanimously by UNHCR’s Executive Committee”

Prinsippet om ansvarsdeling i Flyktningkonvensjonens fortale må Norge følge opp. Norge er en nasjon som holder menneskerettighetsfanen høyt i møte med andre nasjoner. Norge må fortsatt være et land som går foran og viser vei, et land som setter menneskerettighetene høyt og arbeider aktivt for at flere land blir med og tar ansvar framfor å være et usolidarisk land som skyver ansvaret over på andre.

Forslagene går på mange områder ut over asylforliket i Stortinget, det er flere nye forslag som ikke har støtte i forliket. Forslaget slik det ligger nå innebærer massive innstramninger, som også vil ramme mennesker med et beskyttelsesbehov. Amnesty frykter konsekvensene av disse forslagene. Vi frykter at barn, kvinner og menn med reelt behov for beskyttelse ikke får det. Amnesty er sterkt kritisk til forslag som i praksis vil kunne stenge grensene, og dermed hindre retten til å søke asyl. Og vi er imot forslagene som omhandler innskrenkninger i retten til familiegjenforening som vi mener vil kunne krenke retten til familieliv, og motvirke god integrering.

Vedrørende punkt 3: Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Amnesty savner en grundig gjennomgang av lovforslaget og forholdet til folkeretten. Eksempelvis når det gjelder midlertidige tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere; der er ikke Barnekonvensjonen og hensynet til «barnet beste» vurdering kommentert. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov, og har forrang etter Menneskerettighetsloven. Videre mener Amnesty at folkerettslige forpliktelser er misvisende fremstilt på området for familiegjenforening og retten til familieliv, se kommentarer på dette under i punkt 7.

Amnesty finner det dypt beklagelig at departementet legger seg på en linje der de ser hen til hvor streng en kan være uten å komme i klar konflikt med folkeretten. Norge er en av de sterkeste støttespillerne til FN og Norge må støtte opp om FN som en sterk og betydningsfull aktør. Det er i Norges egeninteresse, som et lite land, å ha et sterkt FN-system. Norge må lytte til konklusjoner og anbefalinger fra FN, også når disse utfordrer norsk politikk.

Vedrørende punkt 4: Endring av utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere mv

Amnesty støtter ikke dette forslaget. Dersom visumfriheten for asylsøkere begrenses vil dette innebære en alvorlig innskrenkning av den grunnleggende menneskeretten det er å søke og å ta imot asyl.

Det ligger i sakens natur at et overveldende flertall av mennesker på flukt som kommer til Norge ikke har visum. Fra flertallet av landene de kommer fra er det nær sagt umulig å få visum til Norge, og nettopp derfor har de ingen annen mulighet for å komme til Norge enn som flyktninger som søker asyl ved ankomst.

Om mennesker på denne måten nektes innreise uten visum vil Amnesty stille spørsmål med hensyn til hvordan man da mener å skulle kunne sikre at saken er tilstrekkelig opplyst og at man fatter beslutning på riktig grunnlag.

Amnesty understreker Norges forpliktelse til ikke å returnere mennesker til forfølgelse eller behandling i strid med Flyktningkonvensjonens artikkel 33 og den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (EMK) artikkel 3.

Departementet skriver at slik lovendring vil ha betydning for Russlands forpliktelser etter tilbaketakingsavtalen av 8. juni 2007, da Russland er forpliktet til å ta tilbake enhver tredjelandsborger eller statsløs person som har reist ulovlig inn til Norge fra Russland.

Amnesty oppfordrer myndighetene til å revurdere dette også i lys av den krasse kritikken Norge har fått fra blant annet UNHCR knyttet til endringer i §32 d).

Vedrørende punkt 5: Mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat

Amnesty støtter ikke dette forslaget. Forslaget vil dersom det blir vedtatt kunne få alvorlige konsekvenser for enkeltmennesker som på bakgrunn av lovforslaget ikke vil kunne søke asyl i Norge.

I lys av de foreslåtte endringene finner Amnesty det betimelig å spørre: Hvordan mener departementet at mennesker skal kunne komme til Norge og søke asyl?

Amnesty ser dette som et forslag som vil svekke rettsikkerheten til asylsøkere i alvorlig grad. Det er her tale om et svært inngripende vedtak. Amnesty støtter ikke dette. Dersom departementet likevel velger å gå videre med dette må det være et minstekrav at vedtaket besluttet ved enkeltvedtak, slik at vedkommende har klagerett. Dette for bedre å sikre rettsikkerheten til mennesker som står i fare for å bli bortvist.

Amnesty er videre skeptisk til at slike vedtak foreslås vedtatt av politiet. Dersom dette kun skal skje dersom det kommer unormalt stor strøm av asylsøkere så er det ekstra viktig at det er gode saksbehandlingsregler som sikrer at det ikke gjøres feil. Det må være skriftlig vedtak som kan påklages.

Amnesty understreker også her Norges forpliktelse til ikke å returnere mennesker til forfølgelse eller behandling i strid med Flyktningkonvensjonens art. 33 og EMK art 3. Saksbehandlingsreglene må sikre at dette blir grunnlag for en ordentlig vurdering av kompetent myndighet, slik lovforslaget er nå er vi ikke overbevist at så er tilfellet.

Amnesty ser heller ikke at det er vurdert hvordan forslaget står seg mot Dublin-regelverket. Enslige mindreårige asylsøkere, personer med nære slektninger i Norge og særlig sårbare personer skal etter Dublin-regelverket få saken sin vurdert i Norge, selv om de tidligere er registrert eller har søkt beskyttelse i annet land. Hvordan vil polititjenestemenn på grensen kunne foreta en slik vurdering, og hvordan etterprøve at det er gjort dersom det ikke skjer skriftlig og ikke kan påklages?

Amnesty mener som det fremkommer over at denne bestemmelsen ikke må innføres. Innføres den allikevel stiller vi også spørsmål om når departementet vil beslutte at det er

særskilt behov for bestemmelsen. Departementet skriver at den forutsettes anvendt i tilfeller der det er unormalt store tilstrømminger av asylsøkere. I slike situasjoner vil hensynet til en betryggende saksbehandling og rettsikkerhet til asylsøkere være like sterkt som ellers. En bør heller gjøre utlendingsmyndighetene i stand til å takle høyere ankomster uten at det går på bekostning av asylsøkernes rettsikkerhet.

Vedrørende punkt 6: Endringer i reglene for beskyttelse

6.1 Klargjøring av bevis- og risikokrav ved vurdering av beskyttelsesbehov

Amnesty er enig i at det er fornuftig med en klargjøring av hvordan bevis- og risikokrav skal anvendes.

Beviskrav:

Amnesty mener at det er viktig å sikre at det er tilstrekkelig kunnskap knyttet til forhold som kan føre til at søkere er redd eller vegrer seg å forklare. Det kan være følelse av skam knyttet til opplevelser og overgrep som fører til at en ikke tørr å fortelle. Likeså redsel for politi og myndigheter basert på tidligere erfaringer fra det man har flyktet fra. Kunnskap knyttet til dette er viktig med hensyn til vurdering av troverdighet.

Amnesty mener at departementets forslag om at søkers forklaring legges til grunn når den er «sannsynlig» er strengere enn det som går frem av UNHCRs håndbok: «Plausible», som også inneholder et element av rimelighet. UNHCR anbefaler at forklaringen er «*capable of being believed*», det samsvarer bedre med dagens krav: «noenlunde sannsynlig», enn det strengere «sannsynlig». Amnesty mener troverdighetsvurderingen er streng nok som den er, og at den ikke bør gjøres strengere

Risikokravet

Amnesty mener at også på dette punkt foreslår departementet å legge seg på en strengere linje enn de folkerettslige regler. Amnesty er ikke enige at det bør gjøres.

Flyktningkonvensjonen sier det skal være «velbegrunnet frykt» og EMK artikkel 3 krever en «real risk». Dette mener vi er en lavere terskel enn det norske forslaget «sannsynlig».

Som departementet også skriver i høringen; «Staten har i midlertidig bevisbyrden for at det er trygt å returnere». Det er viktig, Amnesty ser ikke at norske myndigheter har fulgt dette opp ved endringen av §32 d) og praksisen på Storskog. I at staten har bevisbyrden må det ligge langt mer enn å sjekke hvilke internasjonale forpliktelser et land har, staten må foreta en vurdering av hva som er den faktiske situasjonen i landet, og vurderingen må være konkret.

Amnesty er kritisk til forslaget om at ved retur til stater som er forpliktet etter EMK og EUs statusdirektiv vil en kunne presumeres at personer ikke vil behandles i strid med EMK artikkel 3. Staten må foreta en selvstendig vurdering av den enkeltes situasjon ved eventuell retur.

Ungarns håndtering av flyktningssituasjonen og asylsøkere i landet er et eksempel på at det ikke er tilstrekkelig kun å vise til et lands internasjonale forpliktelser og anvende dette for å

legitimere retur av asylsøkere til et land. Staten må også se på hva som gjøres i praksis og den faktiske situasjonen i landet, som vist i disse to Amnesty-dokumentene:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/10/hungary-eu-must-formally-warn-hungary-over-refugee-crisis-violations/>

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/hungary-refugees-blocked-by-forces-criminalized-by-laws/>

Vedrørende punkt 6.2: Oppheving av Utlendingslovens §28, 1.ledd b – ny bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med rett til subsidiær beskyttelsen

Amnesty er ikke enige i at det skal foretas et slikt skille, og mener dagens ordning med likestilling av de to gruppene må opprettholdes. Begge gruppene er mennesker som opplagt har behov for og krav på beskyttelse. Det gir ikke mening at de ikke skal likestilles med hensyn til rettigheter de får i Norge.

Dersom det innføres et slikt skille vil en skadd krigsflyktning som får opphold etter den nye bestemmelsen aldri få uførepensjon, men være henvist til sosialhjelp. Vi ser ikke at et skille vil være klokt med tanke på å få til god integrering av mennesker som uansett skal bli boende i Norge.

Amnesty vil knytte en kommentar til forfølgelse fra ikke-statlige aktører; det følger av anerkjent praksis at en person har rett til beskyttelse dersom man utsettes for forfølgelse fra ikke-statlige aktører. Dette gjelder når en person utsettes for forfølgelse fra ikke-statlige aktører og når grunnlaget for forfølgelse er i henhold til kriteriene i Flyktningkonvensjonen, og myndighetene ikke har vilje eller evne til å gi beskyttelse.

Når departementet skriver at de som i dag påberoper seg beskyttelse etter dagens §28 b) «*anfører beskyttelse som for eksempel nabo- eller familieføider...*» på side 50, er dette en måte å ufarliggjøre det som faktisk kan omfatte alvorlige overgrep som ikke myndighetene evner eller viljer å beskytte mot.

Dette mener vi ikke kommer tydelig frem i høringsnotatet og ønsker en bekreftelse fra norske myndigheter på at denne gruppen fortsatt vil komme inn under §28, dersom det foreslåtte skillet vedtas.

Dersom det blir vedtatt mener Amnesty at dette er særlig urimelig og urettferdig tilbakevirkning – og da i strid med Grunnlovens §97, slik at det ikke vil kunne anvendes på personer som har søkt, men ennå ikke fått innvilget oppholdstillatelse.

Vedrørende punkt 6.3: Innføring av midlertidig beskyttelse

Amnesty mener at dette forslaget vil ha negative konsekvenser hvis en rent faktisk er opptatt av integrering. Midlertidig beskyttelse vil ikke oppleves like trygt som ordinær beskyttelse. Det vil skape stor uforutsigbarhet hos den enkelte med hensyn til hva fremtiden vil bringe, og ikke skape god motivering for å integreres i det norske samfunnet.

Vedrørende økning av botidskrav og instruks om at utlendingsmyndighetene i økt grad skal vurdere tilbakekall av oppholdstillatelse når vilkårene for det er oppfylt.

Amnesty er ikke enig i en økning av botidskravet.

Det bør utvises stor aktsomhet med hensyn til at oppholdstillatelsen til statsløse skal opphøre og tilbakekalles. Statsløse er en kateball mellom stater, og i de fleste land er de fratatt grunnleggende rettigheter nettopp fordi de er statsløse.

Vedrørende avslag av søknad om permanent oppholdstillatelse der tungtveiende innvandringsregulerende hensyn tilsier det:

Departementet redegjør ikke for eller problematiserer hva slags type handlinger departementet mener skal forstås som «asylsøkerens egne handlinger etter at asylsøker forlot hjemlandet, der formålet med disse handlingene har vær å oppnå oppholdstillatelse», og som skal føre til at søkeren ikke skal kunne få permanent opphold. Omfatter det for eksempel LHBTI-personer som først etter ankomst til Norge våger å stå frem og leve som den de er?

Dette forslaget vil kunne gi grunnlag for å nekte permanent opphold til familier som har fått opphold på grunn av barnets sterke tilknytning til riket fordi foreldrene tidligere har manglet identitetsdokumenter. Når barnets tilknytning til Norge er grunnlaget for at familien har fått opphold, så blir jo barnets tilknytning til riket bare sterkere mens familien er i Norge noe som innebærer at dette er personer som kommer til å bli i landet. Da er det urimelig at familien ikke får permanent opphold i Norge.

Det er positivt at barns forhold vurderes for seg og at man tar hensyn til prinsippet om barnets beste. Men, når dette er grunnlaget for at en familie får opphold så bør det logisk følge at familien får permanent opphold.

Vedrørende forskriftshjemmel som gir adgang til å gi midlertidig oppholdstillatelse uten å ta endelig stilling til beskyttelsesbehovet der hensynet til saksbehandlingen tilsier det.

Amnesty mener at det er bedre måter å håndtere store ankomster på enn å innføre en praksis med omfattende bruk av midlertidig oppholdstillatelser. Dette handler om prioritering av ressurser i utlendingsforvaltningen. Et eksempel kan være at klare beskyttelsessaker, ref. prima facie saker, kan behandles etter en enklere prosedyre eller at de prioriteres behandlet først.

Dersom den foreslåtte endringen innføres vil oppholdstillatelsen ikke gi rett til permanent oppholdstillatelse og heller ikke grunnlag for familieinnvandring.

Dette vil ha negative konsekvenser for de personer som omfattes av dette. Når retten til å gjenforenes med sin familie utsettes vil dette oppleves svært inngripende. Det vil også kunne virke negativt på personens mulighet for å bli integrert. Dersom det blir kjent at mennesker på flukt gis midlertidig tillatelse vil dette kunne føre til at flere familier legger ut på farefull flukt sammen, fordi de ellers risikerer å være adskilt i svært lang tid.

Amnesty synes ikke det kommer tydelig frem i høringsnotatet hvilke rettigheter som utløses ved at en person får midlertidig tillatelse. Skal de bosettes, bo i mottak, får de rett på introduksjonsstønad etc.?

Amnesty er skeptisk til forslaget slik det er nå, og mener at det ikke bør innføres. Dersom dette innføres bør det gi samme rettigheter som ordinær tillatelse. Videre må oppholdstiden personen har opparbeidet seg forut for den ordinære tillatelsen medregnes i botidskravet, ellers vil det bli en forskjellsbehandling basert på hvor store ankomster det var da flyktingen kom.

Vedrørende punkt 6.4 Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere.

Barnesensitiv vurdering etter Utlendingslovens §28, 3. ledd

Som nevnt under innledningen er det en stor regelendring som ikke er kommentert i høringsnotatet. I §28, 3. ledd heter det: «**Ved vurderingen etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er et barn**». Hele dette leddet er tatt bort og det er ikke kommentert på hvorfor dette er gjort. Det betyr at det ikke er en vurdering av hvilke konsekvenser denne endringen vil kunne føre til og hvordan det vil ramme, ei heller noen vurdering av dette opp mot internasjonale forpliktelser. Vi kan håper at det er en glipp og at det da ikke er foreslått at §28, 3. ledd fjernes. Dette vil vi ha en klar tilbakemelding på fra departementet. Dersom det faktisk er slik at den foreslås fjernet er dette en stor og inngripende endring og det må utredes nøye og deretter sendes ut på høring.

§28, 3. ledd slik den står i dag gjelder også barn som kommer sammen med foreldre som søker asyl, også disse har krav på en barnesensitiv vurdering.

Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere

Amnesty viser til kritikk fremmet av UNICEF knyttet til rapport fra dem som departementet bruker som begrunnelse for innstramning rettet mot enslige mindreårige asylsøkere. UNICEF har sent klage til Justisdepartementet, og de sier blant annet «Når det gjelder påstanden om at barn sendes ut som ankerbarn er dette en konklusjon som vi har vanskelig for å finne støtte for i rapporten.»

Tall fra UDI viser at om lag 5% har fått familiegjenforening siden 2010. Hovedårsaken til at barn legger ut på flukt er behov for beskyttelse – ikke at de er «ankerbarn» for familien.

Amnesty savner en bedre fremstilling av hva det innebærer dersom forslaget blir vedtatt, hvilke konsekvenser vil en slik endring ha i forhold til blant annet bosetting, mulighet for å være i fosterhjem, og barnevernets ansvar. Vi savner også en bedre redegjørelse for hva en slik endring vil kunne bety for sårbare barn som har behov for trygge rammer og forutsigbarhet.

Det er ikke tvilsomt at barn er en særlig sårbar gruppe med behov for stabilitet. Med gode rammer rundt seg har de gode forutsetninger for å bli godt integrert. Men en midlertidighet i beskyttelsen kan føre til at de ikke så lett integreres - usikkerheten dette medfører kan være

ødeleggende for skolegang og læring av språk. Dette mener vi ikke i tilstrekkelig grad er vurdert og hensyntatt i høringsnotatet.

Amnesty kan ikke se at den foreslåtte endringen kan være i tråd med kravet i Barnekonvensjonen om «barnets beste».

Dersom formålet i størst grad er å avskrekke flere fra å komme – og dersom man baserer seg på vurderingen at det er barn som sendes ut som «ankerbarn» for å øke familiens velstand– vil det lille fåtallet på 5% som det er dokumentert dette gjelder muligens kunne avskrekkes fra å reise. Men hvordan forsvare at de som er her og som man overhode ikke kan si at ikke har et reelt beskyttelsesbehov - skal straffes for å bidra til å avskrekke andre barn fra å komme til Norge. Dette kan ikke forsvares ut fra hensynet til barnets beste.

Amnesty mener at dette forslaget ikke må innføres. Dersom det allikevel innføres må det ikke gjelde for de som allerede har fremsatt søknad om beskyttelse i tråd med Grunnlovens prinsipp om at nye lover ikke skal ha tilbakevirkende kraft

Vedrørende punkt 6.5: Oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt i Utlendingslovens §28, 5. ledd.

Amnesty understreker at norsk praksis på dette området bør være i samsvar med UNHCRs anbefalinger. Det må være strenge vilkår for når det henvisning til internflukt er akseptabelt.

Amnesty stiller spørsmål ved departementets påstand om at rimelighetsvilkåret ikke skulle være folkerettslig påkrevet. UNHCR anbefalinger vedrørende internflukt har med rimelighetsvilkåret som ledd i vurderingen, og UNHCRs vurdering er at rimelighetsvilkåret er en del av Flyktningkonvensjonen. Det er vektige grunner som gjør at det er inntatt en slik anbefaling.

Det er svært inngripende å henvise noen til Internflukt. Når man gir et så inngripende vedtak må det i det minste fremstå som ikke urimelig. Norge er allerede blant de strengeste på dette feltet, og bør myke opp og følge FNs anbefalinger for internfluktverdinger.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolens (EMD) dom 28. juni 2011 i saken Sufi & Elmi mot UK fastslår tydelig hvilke betingelser som må være tilstede for at henvisning til internflukt ikke er i strid med artikkel 3 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og non-refoulement prinsippet. <http://www.refworld.org/docid/4e09d29d2.html>

Vedrørende punkt 7: Endringer i regler om familiegjenforening

Amnesty er svært kritisk til den foreslåtte endringen i rett til familiegjenforening. Dette er et særdeles inngripende forslag, som vil føre til en ekstrem belastning for menneskene det vil ramme, og vi ser ikke at det har noen begrunnelser annet enn å hindre at mennesker velger å søke asyl i Norge.

De foreslåtte innstramningene i retten til familiegjenforening tvinger mennesker som er på flukt til å måtte foreta umulige valg: Enten å ta med seg barn og sine kjære på en livsfarlig reise, eller å forlate dem og måtte være adskilt fra dem over lang tid mens de må utholde krigens grusomheter eller forbli på vent i en sårbar situasjon i en flyktningleir eller et fremmed land.

Adskillelsen kan ha en totalt ødeleggende effekt på familien, inkludert muligheten for rehabilitering av de som har vært utsatt for traumatiske erfaringer og deres mulighet til å integreres og tilpasse seg livet i et nytt land. Dersom forslaget vedtas kan det føre til at flere barn og kvinner også må legge ut på farefull flukt, fordi alternativet er at de i overskuelig fremtid ikke vil kunne få familiegjenforening på en lovlig og trygg måte.

Innstramningene vil kunne være i strid med EMKs artikkel 8 om retten til familieliv. Og UNHCR har advart mot at forslagene kan være i strid med andre artikler i EMK og FNs barnekonvensjon. Hensynet til «barnet beste» vil i mange saker ha stor betydning. Det følger også av anbefaling i FNs flyktningskonvensjons sluttakt punkt IV at statene bør ta de nødvendige forholdsregler for å sikre «the principle of the unity of the family». Norge bør følge anbefalinger som dette, selv om det ikke er rettslig bindende.

Danmark har nylig fått mye kritikk internasjonalt for et forslag som ikke på langt nær går så langt som det norske forslaget.

Amnesty savner også en bedre fremstilling og vurdering av Norges folkerettslige forpliktelser knyttet til dette. Dette gjelder både våre forpliktelser etter EMK og Barnekonvensjonen. Departementet sier EMK ikke gir rett til familieetablering eller gjenforening i andre land, jf. praksis fra EMD. De danske lovforarbeidene henviser i mye tydeligere grad til forpliktelser som kan utledes fra EMDs praksis, blant annet at det må avgjøres konkret om det er proporsjonalt å avslå og liste opp en rekke elementer EMD vektlegger i vurderingen.

Videre ser vi ikke at lovforslaget har noen begrunnelse annet enn å begrense antallet mennesker som kan komme til Norge. Departementet sier at: «Dersom tiltaket bare skulle gjelde dem med subsidiær beskyttelse ville det ha liten eller ingen effekt i dagens situasjon, hvor den store majoriteten av asylsøkere er konvensjonsflyktninger.» Når en anerkjenner at de har et beskyttelsesbehov, må en også anerkjenne deres rett til familieliv. Regelendringen synes å ha et formål: Å unngå at mennesker på flukt med et reelt beskyttelsesbehov velger Norge for her vil de ikke kunne gjenforenes med sin familie på årevis, om noen gang.

Departementet viser til at regelendringen kan gi økt motivasjon for integrering, vi ser ikke at dette er begrunnet eller dokumentert.

Departementet foreslår en strengere regel enn den som følger av EUs rådsdirektiv 2003/86/EF, og strengere regler enn våre naboland når det gjelder konvensjonsflyktninger. Selv om Norge ikke er bundet av dette ser vi ikke noen god begrunnelse for at Norge skal legge seg på en strengere linje.

Amnesty mener at forslaget vil være sterkt integreringshemmende. Departementet argumenter med at innføring av underholds krav og krav om fire års arbeid og botid i Norge vil gi familiemedlemmene et bedre utgangspunkt i sin integreringsprosess. Amnesty stillet

spørsmål ved dette resonnementet. Hvilken mulighet har en flyktning til å bli integrert, all den tid man lever i frykt for sin familie – dette skaper ikke gode forutsetninger for å lære språk og bli integrert. Det å tillate familiegjenforening vil snarere skape bedre rammer for vedkommende flyktning, og sikre bedre integrering.

Departementet argumenterer med at innstrammingen bør gjelde både konvensjonsflyktninger og personer med subsidiær beskyttelse for å unngå at regelverket blir komplisert. Videre argumenterer departementet for at dette styrkes av hensynet til «likebehandling», og de mener da at alle skal få like *begrensede* rettigheter. Amnesty ser ikke at dette er et sterkt argument. Amnesty mener tvert imot at innstrammingen ikke må innføres for noen av de to gruppene.

Amnesty støtter ikke departementets forslag om innføring av underholds krav og da heller ikke en økning i dette.

Forslag om innføring av fire års arbeid eller utdanning

Amnesty mener at det ikke må være et absolutt krav til en referanseperson at vedkommende må ha fire års arbeid eller utdanning for å få familieetablering. Det må være rom for unntak for personer som på grunn av blant annet alvorlig sykdom eller handikap, eller fordi de er traumatiserte, ikke er i stand til å etterleve kravet.

En urimelig konsekvens av et slikt krav ville for eksempel være at en asylsøker som har fått opphold i landet og som ønsker å etablere familie, men som ikke er i stand til å etterleve kravet blir stående overfor to valg: Finne en partner i Norge eller ingen.

Forslag om avslag dersom referanseperson ikke har permanent opphold og familiegjenforening/etablering er mulig i et land familien samlet sett har sterkere tilknytning til

Amnesty savner en tydeligere redegjørelse for dette forslaget.

Amnesty mener det er vanskelig å se hvordan dette kan bli praktisert om det blir vedtatt. Når det ikke er klargjort hvilken status familiemedlemmene må ha i et tredjeland for at det skal være aktuelt å henvise dem til å utøve familielivet der, og det ikke er klart hvilke land som kan omfattes og hvordan dette vurderes, mener Amnesty at det er for mye som er uklart til at en kan ta stilling til dette.

I lovteksten er det kun referert til «land familien samlet sett har sterkere tilknytning til». I kommentarene er det eksemplifisert med et «trygt tredjeland».

Amnesty støtter ikke forslaget slik det nå står og mener det kan åpne for praksis som er problematisk i forhold til menneskerettighetene. Dersom departementet ønsker å gå videre med forslaget bør det først gjøres tydeligere og så sendes til ny høring.

Vedrørende punkt 8: Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

Amnesty vil bemerke at midlertidighet skaper usikkerhet, som igjen kan gi en tilleggsbelastning for allerede sårbare mennesker som har behov for beskyttelse og trygghet. Det vil også kunne skape hindringer for god integrering.

Vedrørende krav om bestått prøve i muntlig norsk og samfunnskunnskap - krav om selvforsørgelse, samt utvidelse til dem mellom 55 og 67

Amnesty mener at dette ikke må være et absolutt krav, men at det må være rom for å utvise skjønn og fleksibilitet for å ivareta de grupper/individer som ikke vil være i stand til å oppfylle dette kravet på grunn av blant annet alvorlig sykdom eller handikap, eller fordi de er traumatiserte.

Vedrørende punkt 9: Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven §32 første ledd bokstav a og d og som ikke er gitt utreisefrist

Amnesty understreker at dette er et sterkt inngrep som vi mener bryter med hensynene for utvisning. Utvisning omfatter personer som har brutt en lov/gjort noe straffbart. Forslaget her dreier seg om utvisning av personer som ikke har gjort noe kriminelt. Forslaget innebærer at man skal kunne utvises på bakgrunn av at man har forsøkt å søke beskyttelse i Norge. Personene som rammes vil da kunne få innreiseforbud i hele Schengen i flere år.

Amnesty sterkt uenige i dette forslaget.

Norge har fått kritikk fra UNHCR og en rekke organisasjoner på grunn av lovendringen som er gjort i Utlendingsloven §32, litra d). En endring som innebærer at alle som kun har hatt opphold i Russland kan bli avvist på grensen til Norge. Dette gjelder selv om man bare har reist gjennom landet, eller har oppholdt seg der i kort tid. I den nye praksisen tar man altså ikke hensyn til personens mulighet for å få sin asylsøknad behandlet i Russland. Amnesty har også kritisert denne endringen, og mener den er strid med Verdenserklæringens artikkel 14 om retten til å søke asyl. Dette betyr at Norge bryter sine internasjonale forpliktelser, og kan i sin ytterste konsekvens innebære at asylsøkere med beskyttelsesbehov kan bli sendt tilbake til forfølgelse, tortur og i verste fall død. Norske myndigheter bør snarest rette opp i dette og sørge for at den norske utlendingsloven endes slik at den er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser.

Når departementet nå foreslår at utlendinger som er nektet realitetsbehandling etter Utlendingslovens §32, litra d) og som er bortvist uten utreisefrist bør kunne utvises fra riket så vil dette utgjøre et ekstra overtramp. Amnesty mener at når vi har en lov som ikke er i tråd med folkeretten er det riktigere å endre loven, ikke å gi ytterligere rom for sanksjoner overfor utlendingen.

I tillegg er det etter endringen 8.12 15 slik at det ikke gis fritt rettsråd for utlendinger som har fått asylsøknad nektet realitetsbehandlet etter 32 a og d. Særlig vedrørende litra d. er det svært betenkelig om et slikt vedtak også skal kunne gi grunnlag for utvisning.

Dersom Norge velger å opprettholde Utlendingslovens §32 litra d) slik den er i dag er det særlig viktig at utlendingen ikke blir utvist, men kun bortvist, slik at vedkommende har mulighet til å vende tilbake dersom vedkommende opplever at asylsøknaden ikke behandles i landet (Russland eller annet) vedkommende er vist til.

Vedrørende punkt 10: Endringer i saksbehandlingsreglene mm

Amnesty mener at et veldig viktig element her er å finne frem til hvordan man raskere kan få avklart hvem som faktisk har beskyttelsesbehov og dermed vil få opphold, slik at de så raskt som mulig kan få behandlet søknaden sin, bli bosatt i en kommune og komme i gang med skole/jobb og dermed integrering. UDI kan prioritere søkere som kommer fra land/situasjoner som gjør at de anses som prima facie saker, så som flyktninger fra Syria, samt søkere fra land der man erfaringsmessig ser at raten for innvilgelse av asyl er høy.

Vedrørende kortere klagefrist og redusert rett til fritt rettsråd

Amnesty mener at fritt rettsråd er en viktig rettsikkerhetsgaranti. Asylsøkere vil sjelden ha mulighet til å betale for rettsråd, i tillegg til at de ikke kjenner språket og det norske systemet. Konsekvensene av uriktige vedtak kan være alvorlige og det er derfor svært viktig med fritt rettsråd. Kortere klagefrist vil også gjøre det vanskeligere å fremme en klage og særlig om dette skal gjøres uten at asylsøkeren har fritt rettsråd.

Det er allerede vedtatt at det ikke gis fritt rettsråd i avvisningssaker etter Utlendingslovens §32a og d og nå foreslås det innført også for §32 b og c. Endringen i § 32 a og d var ikke på høring, og Amnesty benytter anledning her til å si at vi ikke er enige i den vedtatte endringen, som nevnt over, ikke endringen i § 32 d og heller ikke at retten til fritt rettsråd er tatt bort. Det er særlig graverende at man har tatt bort retten til fritt rettsråd etter en bestemmelse som er i strid med folkeretten.

Uten juridisk bistand i klagebehandling vil asylsøkeren ha begrenset mulighet til å fremme sin sak, spesielt med tanke på at klagefristen også er forkortet. Dette vil kunne gå utover asylsøkerens rettsikkerhet.

Enslige mindreårige asylsøkere.

Departementet har også vurdert om man skal kutte advokatbistand ved førsteinstansbehandling for enslige mindreårige. Dette er ikke foreslått lovendring her. Amnesty mener at det ikke bør foreslås en endring her. Amnesty mener at man må ta hensyn til at dette er en særlig sårbar gruppe med særlig behov for hjelp og oppfølging og at det derfor er viktig å sørge for at denne gruppens rettigheter blir ivaretatt. Representanter har ikke nødvendig kunnskap til å erstatte en advokat. Retten til advokatbistand i førsteinstans er enda viktigere for denne gruppen dersom den foreslåtte innstrammingen for enslige mindreårige vedtas.

At enslige mindreårige skal ha rett på advokatbistand i førsteinstans støttes av FNs barnekonvensjons artikkel 20 og 22, og i uttalelser fra FNs Barnekomité, General Comments No 6 (2005) referert i høringen. Dette må Norge følge opp.

Vedrørende punkt 10.4: Utsatt iverksettelse

Som nevnt flere ganger i dette høringssvaret; lovendringen i Utlendingslovens §32, litra d er i strid med folkeretten. Norge har fått sterk kritikk for denne bestemmelsen. Bestemmelsen må endres. Departementet foreslår at et avvisningsvedtak etter §32 d) kan iverksettes straks. På bakgrunn av kritikk fremsatt tidligere i svaret støtter ikke Amnesty dette forslaget.

Utsatt iverksettelse i påvente av klagebehandling sikrer i større grad at man ikke sender ut noen i strid med returvernet.

Vedrørende punkt 12: Behov for overgangsregler – i forhold til Grunnloven §97

Amnestys primære standpunkt er at veldig mange av disse endringene ikke må gjennomføres. Innstramningene som er foreslått har dyptgripende virkninger for den enkelte. De må derfor ikke gis tilbakevirkende kraft.

Dersom departementet allikevel innfører dem vil Amnesty anføre at dette er særlig urimelig eller urettferdig tilbakevirkning, og at det vil være grunnlovsstridig å la de eventuelle lovendringene gjelde for personer som allerede har søkt om, men ennå ikke fått, opphold i riket.

Med hilsen

Amnesty International

John Peder Egenæs

Generalsekretær

Beate Ekeløve-Slydal

politisk rådgiver

Camilla Andersson

regionleder