



Justis- og beredskapsdepartementet

Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 9.2.2016

Deres ref.: 15/8555

HØRING – ENDRING I UTLENDINGSLOVGIVNINGEN – INNSTRAMNINGER II

Vi viser til departementets høringsbrev av 29.12.2015.

1. Innledning

NOAS vil innledningsvis bemerke at vi reagerer på rekkevidden av de samlede forslagene, at forslagene i stor grad rammer personer som har krav på opphold i Norge, og at høringsnotatet er preget av dårlig kvalitet og manglende utredninger.

NOAS går imot:

- Endring av utlendingsloven § 9 om visumfrihet og mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat. Forslag om å gi politiet hjemmel til å nekte realitetsbehandling av asylsøknad og bortvisning ved grensen, dersom søkeren kommer rett fra et naboland.
- Forskriftsfesting av bevis- og risikokrav. Samlet sett mener NOAS at den foreslått forskriftsbestemmelsen er lite hensiktsmessig og framstår som uklar, fragmentert og vilkårlig.
- Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b.
- NOAS mener det bør kunne tas i bruk midlertidige tillatelser i situasjoner med internasjonalt anerkjent masseflukt. Men vi kan ikke støtte departementets forslag til innføring av midlertidig tillatelse, slik det her er utformet og begrunnet.
- En ny type tidsbegrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige med beskyttelsesbehov, og en ny type tidsbegrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige som får opphold på grunn av mangel på forsvarlig omsorg ved retur. NOAS støtter ingen av forslagene.
- Fjerning av vilkåret om at det må gjøres en barnesensitiv vurdering i beskyttelsesvurderinger. Vi reagerer på at dette er foreslått uten noen form for begrunnelse.
- Å fjerne kravet i utlendingsloven § 28 femte ledd om at det ikke må være urimelig å henvise til internflukt. Norge har allerede i dag en langt strengere internfluktpraksis enn de fleste andre europeiske land og bør heller liberalisere og følge FNs anbefalinger for internfluktutredninger enn å stramme inn ytterligere.
- Innstramning i retten til familiegjenforening for flyktninger ved innføring av krav til inntekt, fire års arbeid og utdanning og avslag hvis familiens tilknytning er sterkere i et trygt tredjeland. NOAS støtter ingen av forslagene, som vi mener med stor

sannsynlighet vil kunne være i strid med Norges internasjonale forpliktelser. NOAS mener forslagene vil virke negativt på integrering.

- Forslaget om innføring av krav om at flyktninger må være selvforsørget de siste tre årene, som vilkår for innvilgelse av permanent opphold. NOAS støtter heller ikke forslaget om ny vurdering av om det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn. Et forslag NOAS mener bare vil innføre unødvendig ekstra byråkrati.

1.1 Forslaget er langt mer vidtrekkende enn Stortingets asylforlik

Mange av de forslagene som er presentert i høringsnotatet har liten eller ingen forankring i forlik og avtaler som er gjort med andre partier. Departementets forslag går dermed langt ut over etablert enighet.

Stortinget har gjennom innstrammings- og integreringsforlikene høsten 2015 sendt en bestilling til regjeringen om å iverksette tiltak det er bred enighet om. I stedet for å følge opp avtalene, som vi mener ville vært det naturlige å gjøre, har departementet nå presentert flere helt andre forslag som går mye lenger enn stortingsforlikene og samarbeidsavtaler med mellompartiene.

1.2 Endringer i regelverk brukes som en avskrekkingsstrategi

NOAS er kritiske til at mange av forslagene i stor grad synes å være motivert av ønsket om å skremme potensielle asylsøkere fra å komme til Norge. Vi har forståelse for at det er viktig å forhindre at det kommer store mengder søkere til Norge som ikke har et beskyttelsesbehov eller et oppholdsgrunnlag, og at situasjonen i fjor høst gjorde det nødvendig å sette i gang tiltak. Mye av det departementet nå foreslår, og som regjeringen allerede har gjennomført, vil imidlertid innebære store konsekvenser for personer som har krav på å få opphold i Norge, og som vil være i landet i lang tid fremover.

NOAS mener det er uakseptabelt at man går inn for å vanskeliggjøre situasjonen for personer som har rett til å oppholde seg i landet. En slik bruk av personer som brikker i et spill, hvor hensikten, er å forhindre andre fra å komme, mener vi er uverdigg.

UNHCR har i sin høringsuttalelse av 6.1.2016, til forslag om endringer i den danske utlendingsloven, reist den samme kritikken¹:

The proposals presented by the Government are evidently aimed at conveying a message to make it “less attractive” to seek asylum in Denmark, and is a deeply concerning response to humanitarian needs. UNHCR regrets that Denmark is restricting its asylum legislation for the sole purpose of curbing the number of asylum-seekers, instead of focusing on promoting and supporting a fair distribution of asylum-seekers within all EU Member States. [...]

¹ http://www.unhcr-northern-europe.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/Denmark/UNHCR_Comments_on_Danish_law_proposal_L87_January_2016.pdf

The signal Denmark's introduction of restrictions sends to other countries in the world, including the major refugee hosting countries and European countries that need to strengthen their asylum and integration capacity in order to receive higher numbers of refugees, is worrisome and could fuel fear, xenophobia and similar restrictions that would reduce – rather than expand - the asylum space globally and put refugees in need at life- threatening risks.

1.3 Dårlig kvalitet på utredningsarbeidet

Høringsnotatet er generelt lite gjennomarbeidet og bærer preg av hastverksarbeid. Dette gir seg blant annet utslag på følgende måter:

- Det gis flere lite dekkende og til dels feilaktige beskrivelser av faktiske forhold og behovet for endringer. Gjengivelser av dokumentasjon som begrunnelse for forslag er flere ganger upresis eller direkte misvisende. Et eksempel er spørsmålet om ankerbarn og UNICEFs rapport som legitimering av innstramming overfor enslige mindreårige. Denne begrunnelsen var så lite dekkende at UNICEF måtte sende et [klagebrev til departementet](#)². Departementets gjengivelse av Høyesteretts plenumsdom om internflukt er også feilaktig, og bygger på uttalelser fra et mindretall av dommerne.
- Norges folkerettslige forpliktelser er flere steder misvisende framstilt, for eksempel om familiegjennforening og retten til familieliv. Andre steder er de ikke utredet i det hele tatt, slik som for midlertidige tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere, hvor barnekonvensjonen og hensynet til barnets beste ikke kommenteres.
- Det forekommer feilplasseringer i dokumentet, som at begrunnelsen for endringer om permanent opphold er plassert i kapittelet som gjelder midlertidig tillatelse.
- Forslag om store regelendringer er ikke kommentert. Påbudet i utlendingsloven § 28 om å gjøre en barnesensitiv vurdering i asylsaker er eksempelvis foreslått fjernet uten at det blir omtalt med et ord i notatet.
- Udokumenterte påstander, som utsagnet om at strengere vilkår for familiegjennforening fremmer integrering, underbygges ikke på noe vis.
- Flere steder mangler det henvisninger, for eksempel til konkrete dommer om beviskrav. Det vises kun til «rettspraksis».
- Det gjøres en svært lettvtint vurdering av kostnader og økonomiske konsekvenser.

Manglene og den dårlige kvaliteten gjør at høringsinstansene får en langt vanskeligere jobb med å utrede og kommentere forslagene. Sammenholdt med en svært kort høringsfrist på et notat på 150 sider med meget inngripende endringsforslag gir det grunn til bekymring for om prosessen i det hele tatt er forsvarlig. At forslagene dessuten fremmes i romjulen, slik at den reelle perioden høringsinstansene har til å skrive uttalelser blir redusert med én uke, forverrer naturligvis situasjonen ytterligere.

² <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Listhaug-beskyldes-for-misbruk-av-rapport-om-asylbarn-8324155.html>

Nesten mer bekymringsfullt er det at departementet med dette notatet har gitt Stortinget svært vanskelige arbeidsforhold. Mange av forslagene er så mangelfullt utredet og upresist begrunnet at det er grunn til å stille spørsmål ved om Stortinget vet hva det er de skal ta stilling til. NOAS har hatt møte med mange politikere fra flere partier som har vært svært usikre på hva mange av forslagene innebærer.

Notatet slik det foreligger gir etter NOAS sitt syn ikke et godt nok grunnlag for å vedta regelendringene som foreslås, og det er et klart behov for grundige vurderinger og et omfattende arbeid med en lovproposisjon før forslagene kan legges fram til Stortinget for votering.

NOAS vil i det følgende redegjøre for vårt syn på de enkelte punktene.

4. Endring av utlendingsloven § 9 om visumfrihet mv, og mulighet for bortvisning på grense mot nordisk nabostat

Da kapittel 4 og 5 i departementets høringsnotat etter vårt syn må sees i sammenheng har vi valgt å kommentere disse forslagene under ett.

Departementet foreslår å innføre en bestemmelse som gir hjemmel til å nekte realitetsbehandling av en asylsøknad dersom søkeren kommer rett fra et naboland. Som en konsekvens av dette, og for sørge for en mest mulig effektiv behandling, ønsker departementet å gi politiet hjemmel til både å kunne nekte realitetsbehandling, og til å bortvise ved grensen. NOAS støtter ikke disse forslagene av flere grunner.

I dag har asylsøkere rett til innreise uten visum, jf. utlendingsloven § 9 første ledd annet punktum, og kan dermed ikke bortvises. Visumfriheten gjelder også der søknaden kan nektes realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 første ledd. Etter departementets syn bør visumfriheten for asylsøkere mv. begrenses. Dette vil legge til rette for at asylsøkere mv. som ikke har krav på realitetsbehandling av sin asylsøknad i Norge, kan bortvises allerede ved grensen.

NOAS vil stille spørsmål ved om situasjonen i Norge, slik den var høsten 2015 og slik den er i dag, gir grunnlag til å innføre så innskrenkende bestemmelser som det nå er foreslått. Schengen Grensekodeks art. 21 hjemler adgang til politimessige tiltak på grensen så lenge den ikke har grensekontroll som formål. Art. 23 gir adgang til midlertidig innføring av grensekontroll kun hvis det foreligger «*en alvorlig trussel mot den offentlige orden eller den indre sikkerhet*». Dette er et meget strengt vilkår.

NOAS bemerker at eksperter har uttalt at Norges praksis allerede i dag strider med Schengen-regelverket, og at det ikke er gitt en god nok begrunnelse for å innføre grensekontroll. Det vises til artikkelen «*Mener Norge bryter Schengen-avtalen: Begrunnelsen holder ikke*» fra NRKs nettsider 18.1.2016³:

³ http://www.nrk.no/norge/mener-norge-bryter-schengen-avtalen_-_begrunnelsen-holder-ikke-1.12755811

Det eneste jeg kan oppfatte, er at Norge trenger tid til å ordne asylmottak. Dette holder ikke. Det har hittil ikke vært bevist at sikkerheten eller indre orden er truet, sier Erik Oddvar Eriksen, leder for Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo.

Det bemerkes at departementet på side 31 i notatet uttaler at det anses «(...)som hensiktsmessig at en slik regel ikke gis permanent virkning, men kan besluttes av departementet ved behov». Dette fremgår imidlertid ikke av forslaget ordlyd, der fremkommer det kun at departementet gis adgang til å nekte realitetsbehandling dersom søkeren kommer rett fra et nordisk naboland. Dersom denne hjemmelen skal innføres mener vi det er nødvendig at det klart fremkommer i bestemmelsen at den kun skal brukes i ekstraordinære situasjoner.

NOAS mener at de foreslåtte endringene er i strid med folkeretten. Endringene bør ses i sammenheng med de tiltakene som allerede er på plass. Kort tid etter de diplomatiske forhandlingene mellom Norge og Russland avvises nå personer som ønsker å søke om asyl i Norge allerede på den russiske siden dersom de ikke har Schengenvisum. Samtidig sanksjoneres flyselskaper og båter som skal til Norge hvis de lar om bord personer uten visum, jf. utl. § 15 femte ledd bokstav c. Sett i sammenheng med disse tiltakene, innebærer det nye forslaget at det blir praktisk umulig for asylsøkere uten visum å få adgang til asylprosedyre i Norge i de periodene hvor bestemmelsen er i kraft.

For ordens skyld påpeker NOAS at personer som flykter fra forfølgelse eller krig sjelden er i stand til å skaffe seg visum. De kontraherende stater som har undertegnet flyktningkonvensjonen har anerkjent denne virkeligheten i konvensjonens artikkel 31, som slår fast at flyktninger ikke skal straffes for ulovlig innreise.

NOAS viser til at artikkel 26 i Wien-konvensjonen om traktatretten (VCLT) fastslår at internasjonale traktater må overholdes og anvendes «in good faith». Prinsippet om «good faith» innebærer at stater må anvende konvensjoner de ratifiserer i samsvar med deres hensikt og formål. Dette betyr bl.a. at stater forbyr anvendelse av praktiske tiltak med formål om å omgå sine internasjonale forpliktelser. Dette prinsippet speiler folkerettslig sedvanerett.⁴

Prinsippet har blitt henvist til i en rekke saker av både Den faste domstol for mellomfolkelig rettspleie (PCIJ)⁵ og Den internasjonale domstolen (ICJ).⁶ I en sak fra 1997 oppsummerte ICJ good faith prinsippet i artikkel 26 VCLT slikt:

Article 26 combines two elements, which are of equal importance. It provides that “Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.” This latter element, in the Court’s view, implies that, in this case, it is the

⁴ Olivier Corten, Pierre Klein (Eds.), *The Vienna Convention on the Laws of Treaties: A Commentary*, Oxford University Press, 2011, s. 681.

⁵ For eksempel: *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion of 4 February 1932, Series A/B no. 44, s. 28; *Minority Schools in Albania*, Advisory Opinion of 6 April 1935, Series A/B, no. 64, s. 19-20.

⁶ For eksempel: *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (article 4 of the Charter)*, Advisory Opinion of 28 May 1948, ICJ Reports 1947-48, s. 63; *Rights of Nationals of the United States of America in Morocco*, Judgment of 27 August 1952, ICJ Reports 1952, s. 212.

*purpose of the Treaty, and the intentions of the parties in concluding it, which should prevail over its literal application. **The principle of good faith obliges the Parties to apply it in a reasonable way and in such a manner that its purpose can be realized.**»⁷ (NOAS uthevning).*

Forslaget om visumplikt og bortvisning av asylsøkere uten visum ved nordiske grenser, sett i sammenheng med tiltak som allerede er på plass, innebærer i praksis at Norge slipper med å opprettholde sine internasjonale forpliktelser etter flyktningkonvensjonen. De foreslåtte endringene vil i realiteten kunne frata flyktningkonvensjonen dens praktisk betydning. NOAS mener videre at forslaget er i strid med flyktningkonvensjonens hensikt og formål. Det vises til flyktningkonvensjonens fortale, som uttrykker prinsippet om ansvarsdeling:

*Considering that the grant of asylum may place **unduly heavy burdens on certain countries**, and that a **satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognised the international scope and nature cannot therefore be achieved without international co-operation**,*

*Expressing the wish that all States, recognising the social and humanitarian nature of the problem of refugees, will do **everything within their power to prevent this problem from becoming a cause of tension between States**, (NOAS' uthevinger).*

Dersom alle stater hadde innført en praksis slik den norske regjeringen nå legger opp til, ville alle asylsøkere ende opp i konfliktens nærområder.

NOAS påpeker videre at forslaget er usolidarisk med andre europeiske land. Tiltaket vil ikke bidra til løsningen av flyktningssituasjonen i Europa – heller tvert imot. Norge er en del av Dublin-samarbeidet og kan ikke ensidig innføre nye ordninger. Dublin IV er nå under utvikling i Brussel, og et forslag skal legges fram i mars. Tendensen er at ansvarsdeling og relokalisering i større grad vil vektlegges i det nye regelverket. Det er etter vårt syn både underlig og uheldig om Norge parallelt skal innføre ordninger som går i helt motsatt retning.

NOAS er videre svært bekymret for at asylsøkere som har rett til å få sin søknad behandlet i Norge etter Dublinforordningen, dvs. enslige mindreårige (jf. art. 8) og asylsøkere med nær familie i landet (jf. art. 9 og art. 10) ikke er unntatt fra forslaget til nytt annet ledd i utl. § 32. Bortvisning av slike personer vil være i strid med Dublinforordningen. Vi stiller spørsmål ved hvordan norske myndigheter skal forsikre seg om at vi overholder våre forpliktelser etter Dublinforordningen, og vi reagerer på at departementet overhodet ikke har berørt dette spørsmålet i høringsnotatet.

NOAS er sterkt kritisk til å gi polititjenestemenn myndighet til å nekte realitetsbehandling og bortvise asylsøkere. Vi mener det ikke kan legges til grunn at polititjenestemenn ved grensen har kompetanse til å gjøre asylfaglige vurderinger, for eksempel av om søkeren tilhører bestemte kategorier som gjør at saken skal unntas Dublin-prosedyre, eller om saker skal tas til realitetsbehandling på grunn av vern mot retur.

⁷ ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment of 25 September 1997, ICJ Reports 1997, s. 78-9, avsnitt 142.

I denne sammenheng er det svært bekymringsfullt at det ikke anses nødvendig å treffe et formelt skriftlig vedtak om bortvisning, at man ikke skal ha klagerett og at man heller ikke får rett til å få beslutningen forklart i sitt eget språk. NOAS mener det er meget alvorlig at det legges opp til at en så alvorlig avgjørelse som å nekte å behandle en søknad om beskyttelse fra forfølgelse, ikke en gang skal registreres og ikke kan etterprøves på noe vis. Dette er etter vårt syn ikke en rettstat verdig.

En annen konsekvens av de foreslåtte endringene er at asylsøkere som klarer å krysse norsk grense for å søke om asyl i mange tilfeller vil ha en uklar oppholdstatus til deres sak blir ferdigbehandlet. Et eksempel er at dersom en asylsøker klarer å krysse grensen på Storskog vil det ikke nødvendigvis umiddelbart være klart om saken kan nektes realitetsbehandlet eller om asylsøkeren er vernet mot retur (jf. utl. § 32 tredje ledd) og dermed om man har eller ikke har visumplikt (jf. ny utl. § 9). Det vil da oppstå situasjoner hvor det blir uklart om asylsøkeren har eller ikke har lov til å oppholde seg i landet mens asylsøknaden er under behandling i første instans. Denne uklarheten kan potensielt bidra til økningen av xenofobi og legitimering av frihetsberøvelse av personer som har et reelt behov for beskyttelse.

6. Endringer i reglene om beskyttelse

6.1 Klargjøring av bevis- og risikokrav ved vurderinger av beskyttelsesbehov

6.1.1 Innledende bemerkning

Punkt 6 i høringsnotatet omhandler endringer i reglene om beskyttelse ved en klargjøring av reglene for bevisbyrde, bevis- og risikokrav og avklaring av identitet ved vurderinger av beskyttelsesbehov.

6.1.2 Departementets begrunnelse for forslaget

Gjeldende regelverk har ikke lovfestede bevis- og risikokrav. De er i stedet omtalt i forarbeidene til utlendingsloven og presisert gjennom høyesterettsavgjørelser. Departementet mener denne omtalen på flere punkter er uklar og har medvirket til at det i praksis stilles andre og for søkeren mer gunstige krav enn hva som følger av Norges internasjonale forpliktelser.

Departementet mener det er behov for en klargjøring av hvilke bevis- og risikokrav som gjelder ved vurdering av beskyttelse. I følge departementet vil en regelfestet klargjøring av begreper og regulering av relevante utgangspunkter og momenter ved bevis- og risikovurderingen være bevisstgjørende og bidra til likebehandling av sammenlignbare saker. Videre peker departementet på at klargjøringen og endringene i bevis- og risikokravene vil bidra til rettsharmoni med utgangspunktene i EUs statusdirektiv.

6.1.3 Manglende bruk av kildehenvisninger

Innledningsvis er det grunn til å bemerke at det i høringsnotatets redegjørelser på dette punkt er manglende bruk av kildehenvisninger. Henvisninger av typen ”lagmannsrettsrettspraksis har etter hvert (...)” og ”UNHCR gir anvisning på (...)”, er ikke tilfredsstillende henvisninger. Det er gjennomgående en mangel ved høringsnotatet at konkrete dommer og dokumenter ikke er gjengitt og således heller ikke er etterprøvbare. Det må kunne forventes at departementet i større grad tydeliggjør sin argumentasjon ved å henvise til konkrete dommer og tekster hvor departementet utleder sin konklusjon fra. Det er et slett juridisk arbeid ikke å henvise til sine kilder og begrunne sine synspunkter i konstaterbare kilder.

6.1.4 Bevisbyrden

Departementet foreslår at gjeldende rett skal videreføres, men lovfestes og presiseres gjennom ny bestemmelsen i utlendingsforskriften.

NOAS stiller seg i utgangspunktet positiv til en forskriftsfesting av bevisbyrden i både bevis- og risikovurderingen. Vi finner derimot grunn til å presisere ovenfor departementet følgende uttalelse fra UNHCR sin Håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktnings rettsstilling under punkt 196 og 197:

*Selv om bevisbyrden i prinsippet påligger søkeren, deles dermed plikten til å stadfeste og evaluere alle relevante fakta mellom søkeren og saksbehandleren.
(...)*

Bevisbyrden bør således ikke være for strengt, i lys av de vanskeligheter med bevisførsel som følger av den spesielle situasjonen en person som søker om flyktningstatus befinner seg i.

Sett hen til de spesielle situasjonene som asylretten omhandler, mener NOAS det er grunn til å føye inn en presisering i forskriftsteksten. Det er viktig å få frem at hovedregelen er at bevisbyrden påligger asylsøkeren, men at dette kun skal være et utgangspunkt der det må tas hensyn til individuelle forhold som vanskeliggjør asylsøkerens adgang til i tilstrekkelig grad å oppfylle sin plikt til å opplyse fullstendig.

NOAS foreslår følgende forskriftstekst i utlendingsforskriften § 7-3 første ledd (ordene i utheving er NOAS sitt innspill):

*Ansvar for å sannsynliggjøre egne anførsler og opplysninger ligger i **utgangspunktet** på søkeren.*

6.1.5 Beviskravet

Departementet foreslår at beviskravet skal forskriftsfestes. Formålet med forskriftsfesting er ifølge departementet at regelverket skal bli klargjort, og således medføre en lik praktisering av regelverket.

6.1.5.1 Bemerkninger til selve forskriftsbestemmelsen

Departementet ønsker å ta inn en ny bestemmelse, § 7-3, i utlendingsforskriften. Her foreslår departementet nesten ordrett å ta inn EUs statusdirektiv artikkel 4 nr. 5. Foruten statusdirektivet har departementet føyd inn en ekstra bokstav i listen over hva som skal til for at en forklaring anses sannsynlig:

e) ikke andre gode grunner taler mot det

Innledningsvis vil NOAS uttrykke en bekymring vedrørende bokstav e. Det er ikke redegjort for hvilke "andre gode grunner" det kan være tale om. En slik uklar og skjønsmessig vurdering vil raskt kunne være til urimelig ugunst for asylsøkeren. Slik ordlyden er formulert fremstår det som et potensielt altomfattende ledd, som kan anvendes som en urimelig sikkerhetsventil for å hindre at asylsøkere skal kunne få beskyttelse i Norge. Leddet åpner for en grunnleggende mistro og mistenkeliggjøring av asylsøkere som vi mener fremstår som urimelig. Dersom denne formuleringen blir vedtatt er vi dessuten bekymret for at bestemmelsen vil bli lite forutsigbar, og at den vil bli vanskeligere for forvaltningen å anvende.

Når det gjelder den øvrige bestemmelsen har departementet valgt å legge inn samme ordlyd i ny utlendingsforskrift § 7-3 som i EUs statusdirektiv artikkel 4 nr. 5. De har derimot kun valgt å ta inn nr. 5 i statusdirektivet, og ikke øvrige deler av artikkelen. Det er særlig grunn til å se hen til artikkel 4 nr. 4 om at tidligere forfølgelse skal være et viktig moment i vurderingen av fremtidig beskyttelsesbehov. Denne formuleringen har departementet ikke ønsket å ta inn i den nye bestemmelsen, uten å begrunne det i høringsnotatet. NOAS mener det har lite for seg å kun innta en liten del av EUs statusdirektiv som omhandler beviskravene. Det oppnås liten grad av rettsharmoni og klargjøring når man ikke inntar bestemmelsen fra EUs statusdirektiv i sin helhet.

Det er videre flere ubesvarte spørsmål og praktiske utfordringer knyttet til å innta statusdirektivets artikkel 4 nr. 5 i den norske utlendingsforskriften. Generelt synes det svært uheldig å overføre en bestemmelse i EUs statusdirektiv uten at det er foretatt en god oversettelse. Slik bestemmelsen er foreslått nå, er enkelte engelske ord og uttrykk oversatt til norsk uten riktig betydning. Eksempelvis er ordet «plausible» oversatt til «troverdig». Det kan få uheldige konsekvenser at departementet inntar bestemmelsen uten nærmere redegjørelse av bakgrunnen for direktivet. Det er videre viktig at det foretas en grundig og riktig oversettelse som ikke gir grunnlag for ytterligere uklarhet og fare for vilkårlig og ulik behandling.

Videre er det ikke vurdert i høringsnotatet om forskriftsfesting av bestemmelsen fra EU-direktivet vil innebære at den norske utlendingsforvaltningen skal anvende EU sin tolkning av begrepene eller foreta sin egen tolkning. Denne vurderingen er av stor betydning for den juridiske anvendelsen av bestemmelsen. Høringsnotatet er svært mangelfullt i redegjørelsen av tolkningen av bestemmelsen. Dette medfører at det vanskelig kan tas stilling til om forskriftsbestemmelsen er hensiktsmessig og vil oppnå de anførte formål.

Hvis tanken er at den norske utlendingsforvaltningen skal anvende EU sin tolkning av direktivets ordlyd, har dette praktiske problemer. Norge er ikke en del av EU, og tolkningen av beviskravet i utlendingssaker blir i prinsippet overlatt til EU. Norge har ingen rett til å forme tolkningen av begrepene da vi står utenfor EU. Hvis vi skal anvende EU sin tolkning av begrepene, innebærer det at den enkelte saksbehandler i utlendingsforvaltningen må forholde seg til tre sett med juridiske metode; norsk juridisk metode, folkerettslige metode og EU-rettslig metode. Dette vil hindre effektivisering og åpner for ulik tolkning. Det er også et spørsmål om Norge skal være bundet av avgjørelser i EU-domstolen. Ingen av disse spørsmålene er vurdert av departementet i høringsnotatet.

Dersom tanken er at den norske utlendingsforvaltningen skal foreta sin egen tolkning av ord og begreper tatt fra EUs statusdirektiv, står vi også her overfor en rekke problemstillinger. Ordlyden i bestemmelsen er for uklar slik den fremstår nå. Dette innebærer at tolkningen i stor grad blir etterlatt til den enkelte saksbehandler i utlendingsforvaltningen. Dette er uheldig da det kan medføre stor grad av ulik tolkning og således manglende forutberegnelighet for den enkelte asylsøker, som igjen går ut over rettssikkerheten. Alternativt må det inntas en definisjonsbestemmelse som avklarer vage og uklare formuleringer i den foreslåtte bestemmelsen i utlendingsforskriften (eks. «*andre gode grunner*», «*oppriktig har medvirket*», «*tilfredsstillende forklaring*», «*forklaringen er sammenhengende og troverdig*»).

Samlet sett mener NOAS at den foreslått forskriftsbestemmelsen er lite hensiktsmessig slik den er utformet og begrunnet. Den vil ikke kunne medføre en klargjøring eller lik praktisering av regelverket. Tvert imot fremstår forskriftsbestemmelsen som uklar, fragmentert og vilkårlig.

6.1.5.2 Bemerkninger til en heving av beviskravet

Departementet mener gode grunner taler for å harmonisere kravene til bevis for faktum med det gjeldende folkerettslige utgangspunkt i beskyttelsessaker. Departementet synes å mene at det i praksis stilles et mer gunstig beviskrav enn hva som følger av Norges internasjonale forpliktelser.

Departementet mener at uttalelsene i høyesterettsdommen inntatt i Rt. 2011 s. 1481 ikke har medført tilstrekkelig avklaring i underrettspraksis av hvordan bevis- og risikokravene skal anvendes. Departementet mener at det i underrettspraksis er eksempler på at uttrykket «*noenlunde sannsynlig*» er forstått som at bestemte fakta må legges til grunn eller reell risiko anses bevist når de «*ikke kan utelukkes*» eller «*ikke kan ses bort fra*». Departementet har derimot ikke vist til konkrete dommer fra tingretten eller lagmannsretten der slike uttrykk blir brukt. Det er dermed uklart om det er snakk om enkelttilfeller eller gjennomgående praksis. Generelt synes høringsnotatet å bære preg av svake redegjørelser og manglende empiri for sine holdepunkter.

Videre anfører departementet at UNHCR sitt krav i teorien er noe strengere enn det som er lagt til grunn i gjeldende norsk rett. Departementet mener UNHCR gir anvisning på et krav

om sannsynlighet for å legge faktum til grunn. Det blir derimot ikke konkretisert eller henvist til konkrete kilder som begrunner departementet sin vurdering av uttalelser fra UNHCR. Påstanden vanskeliggjør således etterprøvbareheten.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at det skal foretas en endring fra ”noenlunde sannsynlig” til ”sannsynlig” som krav for bevisvurderingen. Dette er et strengere krav enn etter dagens gjeldende rett.

NOAS er sterkt kritisk til forslaget om å forskriftsfeste og heve beviskravet. Innledningsvis bemerker vi at departementet mistolker sine kilder og således fremsetter en feilaktig realitet i sitt høringsnotat. Dette forslaget er etter vår oppfatning urimelig og vil føre til alvorlige konsekvenser for mennesker med et reelt beskyttelsesbehov.

NOAS er ikke enig i at det er behov for en avklaring som departementet gir uttrykk for. Høyesterettsdommen inntatt i Rt. 2011 s. 1481 har oppsummert rettstilstanden for beviskravet. Det vises til følgende fra dommens avsnitt 45 og 46:

Ved vurderingen av om det foreligger en reell fare for forfølgelse, skal asylforklaringen legges til grunn så langt den fremstår som noenlunde sannsynlig, og søkeren selv har medvirket til å opplyse saken så langt det er rimelig og mulig. Asylsøkerens generelle troverdighet er et relevant moment som skal tas i betraktning. Det kreves ikke sannsynlighetsovervekt for at forklaringen er riktig. I den forbindelse må konsekvensene av en eventuell uriktig avgjørelse i asylsøkerens disfavør vurderes. Jo alvorligere konsekvensene fortøner seg, jo mindre skal det til for å gi vedkommende beskyttelse. Konkret utleder jeg av dette at eventuelle selvmotsigelser, uklarheter og utelatelse i forklaringen, som ikke kan begrunnes på tilfredsstillende måte, kan få betydning for bevisvurderingen. Forklaringer som gradvis tilpasses, eller suppleres av nye forhold som tidligere ikke har vært nevnt, vil lett bidra til å svekke den generelle troverdigheten. Dette vil særlig være tilfellet der forklaringen endres etter at det grunnlaget som først ble påberopt, viser seg ikke å føre frem.

Etter NOAS' vurdering er oppsummering fra Høyesterett både klar og tydelig. Som departementet viser til i sitt notat er dette bekreftet ved Høyesteretts plenumsdom 18. desember 2015. I avsnitt 129 uttaler førstvoterende, dommer Utgård:

Ut frå alminnelege prinsipp for bevisvurdering skulle regelen vore at ein asylsøkjjar måtte godtgjere som mest sannsynleg at vilkåra for asyl er oppfylte. Men Høgsterett har i ei asylsak i Rt. 2011 side 1481 ut frå det norske lovgrunnlaget i slike saker uttala at ved vurderinga av om det er ein reell fare for forfølgning skal asylforklaringa leggjast til grunn så langt ho er nokolunde sannsynleg, og søkjaren dessutan har medverka til å opplyse saka så langt det er rimeleg og mogleg.

Utgård fikk i dette synspunktet støtte fra samtlige av de andre 18 dommerne.

Høyesterettsdommene må videre ses i sammenheng med departementets syn i forarbeidene til nåværende utlendingslov og lovgivers intensjon om ikke å fastsette en klar terskel for bevisvurdering. Det vises til følgende avsnitt fra Ot.prp.nr.75 (2006-2007) side 88:

*Det må derfor foretas en helhetlig fri bevisbedømmelse. Foreligger det tvil om bedømmelsen vil tvilen som utgangspunkt komme søkeren til gode så lenge konsekvensene ved en uriktig avgjørelse om retur kan innebære at asylsøkeren blir utsatt for forfølgelse.
(...)*

Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å fastsette egne bevisbestemmelser i loven. Departementet er enig med Regjeringsadvokaten i at det må foretas en samlet vurdering av bevisene i saken, og utlendingens generelle troverdighet er ett av de elementene som det er naturlig å vektlegge i den samlede vurderingen.

Det vises dessuten til UNEs veiledningsnotat «*utgangspunktene for bevisvurderingen i beskyttelsessaker*»⁸. Her slås prinsippet om «*noenlunde sannsynlig*» fast, og som eksempel viser UNE til 13 Lagmannsrettsdommer i perioden 2011-2014 hvor det samme bevisbyrdeprinsippet er anvendt.

Departementet har uttalt at Høyesteretts uttalelser ikke har medført en tilstrekkelig avklaring i underrettspraksis av hvordan bevis- og risikokravene skal anvendes. Det vises imidlertid her ikke til en eneste konkret dom.

En må stille spørsmål ved hvilken avklaring som er nødvendig når Høyesterett i plenum samlet har fastslått hvordan beviskravene skal anvendes. Dersom det finnes eksempler på at underretten ikke har klart å anvende disse kravene på en korrekt måte må løsningen være å klargjøre den vurderingen som er gjort i Høyesterett, ikke å innføre et helt nytt beviskrav.

NOAS kan videre ikke se at det fremgår at UNHCR gir anvisning på et krav om sannsynlighet for å legge en forklaring/et faktum til grunn i saker om beskyttelse, slik departementet anfører. Det vises til UNHCR «*Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*» datert 16 desember 1998 punkt 11 (NOAS sin utheving):

Credibility is established where the applicant has presented a claim which is coherent and plausible, not contradicting generally known facts, and therefore is, on balance, capable of being believed.

En naturlig språklig forståelse av begrepet “*capable of being believed*” er etter en oversettelse til norsk i samsvar med det gjeldende kravet om at forklaringen er “noenlunde sannsynlig”. Det fremgår ikke av ovennevnte uttalelse fra UNHCR at de anser det å være et krav om sannsynlighet for at faktum i beskyttelsesaker skal legges til grunn. Departementet har således ikke gode grunner for å heve beviskravet fra «*noenlunde sannsynlig*» til «*sannsynlig*».

Til tross for at EUs statusdirektiv ikke er forpliktende for Norge, mener departementet at det kan være en fordel om norsk regulering ligger på nivå med EUs medlemsstater. Det

⁸ http://www.une.no/Documents/Bevisvurdering_190515.pdf

bemerkes fra NOAS sin side at EUs statusdirektiv ikke gir anvisning på et krav om sannsynlighet i bevisvurderingen. Hvis departementets formål er harmonisering med øvrige europeiske land, har det lite for seg å innføre strengere beviskrav enn det som praktiseres i EU-landene.

NOAS er sterkt bekymret for forslaget om endring. Endringen står direkte i strid med de folkerettslige fortolkningene og EUs statusdirektiv. Således vil Norge innføre en langt strammere praksis enn andre sammenlignbare land. Sett i sammenheng med forslaget om å heve risikokravet, vil konsekvensen med stor sannsynlighet være et innvilgelsesprosenten vil synke drastisk.

I realiteten vil mennesker som har krav på beskyttelse etter flyktningkonvensjonen ikke få det i Norge. Personer som etter dagens regelverk ville fått opphold, vil få avslag. Folkerettsekspert Terje Einarsen har uttrykt stor bekymring for forslaget overfor NOAS. I følge Einarsen kan den totale innvilgelsesprosenten synke fra 70 % til 10 % som følge av forslagene. I prinsippet vil forslaget bryte med flyktningkonvensjonens og asylrettens intensjon, som er å sikre at mennesker på flukt får beskyttelse.

6.1.5.3 Bemerkninger til helhetsvurderingen

I høringsnotatet fremgår det at departementet vil understreke at den enkelte sak ikke bare skal vurderes isolert, men også må ses i en bredere kontekst. Påfallende endringer i den totale søkermassen kan bidra i helhetsvurderingen av om det i den enkelte sak foreligger et reelt beskyttelsesbehov, uttales det i høringsnotatet.

Det er uklart hva departementet legger i formuleringen «Påfallende endringer i den totale søkermassen kan bidra i helhetsvurderingen av om det i den enkelte sak foreligger et reelt beskyttelsesbehov». Vi forutsetter at departementet vil være enig i at enhver søknad om asyl i Norge skal behandles individuelt og at en person som oppfyller kravene til flyktningstatus har krav på beskyttelse uavhengig av antallet søkere. Dersom departementet mener at antallet asylsøkere i seg selv kan få betydning for den enkeltes sak vil det åpenbart være et brudd på folkeretten og helt uakseptabelt.

Om departementet derimot viser til påfallende endringer i søkermassens *asylanførslor* vil vi ikke avvise at dette kan ha betydning i enkelte tilfeller. Det er likevel grunn til å vise stor forsiktighet med å la anførselene til andre søkere få innvirkning på vurderingen av en enkeltsak.

6.1.6 Risikokravet

Departementet foreslår å innta en ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 7-3 fjerde ledd, som foreslås å lyde som følger:

Kravet til risiko ved retur anses oppfylt når forfølgelse, jf. lovens § 28 første ledd, jf. § 29 eller alvorlige overgrep, jf. lovens § 28 a, er en sannsynlig følge av utsendelse. Kravene

til faregrad og sannsynlighet for at følgen skal inntreffe skal være i samsvar med folkerettslige forpliktelser.

I ny forskriftsbestemmelse har departementet i tillegg lagt inn følgende ledd om presumsjon ved retur til land som er forpliktet etter EMK og EUs statusdirektiv:

Ved retur til en stat som er forpliktet etter EMK og EUs statusdirektiv, vil det som hovedregel foreligge presumsjon for at det ikke foreligger beskyttelsesbehov.

6.1.6.1 Bemerkninger til en heving av risikokravet

Det er grunn til stor bekymring vedrørende departementets forslag og redegjørelse for forslaget. Innledningsvis vil det bemerkes at departementet i høringsnotatets redegjørelse mener at dagens utgangspunkt i gjeldende rett må videreføres. Det minnes om at det etter dagens rett ikke kreves sannsynlighet for at en asylsøker risikerer forfølgelse ved retur. Loven gir anvisning på et krav om at vedkommende har en ”*velbegrunnet frykt for forfølgelse*”, jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. Til tross for at departementet i redegjørelsen gir uttrykk for at gjeldende rett må videreføres, fremgår det av selve forslaget til forskriftsteksten at departementet har til hensikt å heve risikokravet fra ”*velbegrunnet frykt*” til ”*sannsynlig følge*”. Dette er en betydelig heving av risikokravet, som vil kunne få alvorlige konsekvenser.

Intet sted i høringsnotatet fremgår det hva som er begrunnelsen for gjeldende rett i utlendingslovens forarbeider, eller hva lovutvalget til nåværende utlendingslov uttalte om risikokravet. Det må presiseres overfor departementet følgende uttalelse fra forarbeidene til nåværende utlendingslov, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) side 86 og 88:

*... det må opereres med en **betydelig lavere terskel enn et krav til sannsynlighetsovervekt** for at risikoen skal materialisere seg i faktiske overgrep. Det avgjørende må være om **risikoen** for overgrep er **reell**.*

Lovutvalget til nåværende Utlendingslov uttalte at 10 % risiko var tilstrekkelig for å konstatere en velbegrunnet frykt for forfølgelse:

Dersom det er mulig å fastslå en 10 % risiko for at søkeren vil bli drept eller lemlestet ved retur, vil risikoen åpenbart være tilstrekkelig høy til at søkeren har krav på flyktningbeskyttelse.⁹

Det vises videre til UNHCR «Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims» datert 16 desember 1998 punkt 16 (NOAS sin uthevning):

*To establish “well-foundedness”, persecution must be proved to be **reasonably possible**.*

⁹ NOU 2004: 20 s. 119

NOAS tolker uttalelsen fra UNHCR dit hen at det kreves en rimelig mulighet for at forfølgelse kan inntre. Det oppstilles ikke et krav om sannsynlighet. Det er tilstrekkelig at det er en risiko som er tilstede og som kan inntreffe.

Heller ikke i EUs statusdirektiv fremgår det et krav om sannsynlighet for at forfølgelse kan inntre. Basert på en tanke om harmonisering med andre sammenlignbare europeiske land, vil det ikke være formålstjenlig å heve beviskravet til et krav om sannsynlighet.

Departementet har lagt seg på en høyere terskel for risikokrav, uten å begrunne det tilstrekkelig. En slik forhøyning av risikokravet er ingen naturlig følge av folkeretten eller rettsharmoni med andre europeiske land. Basert på ordlyden i ny utlendingsforskrift § 7-3 synes departementet å mene at risikokravet for retur skal være alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det er ikke det samme som reell risiko, en rimelig mulighet eller et krav om 10 % risiko. Det er tvert om et krav om 50 % sannsynlighet. Dette er et langt høyere krav enn det som følger av våre internasjonale forpliktelser.

Konsekvensene av en forhøyning av risikokravet er at en åpner for at langt flere asylsøkere blir uttransportert til en usikker fremtid. Vi har nylig sett to eksempler på at tvangsretur av to tsjetsjenske asylsøkere til Russland resulterte i at de ble torturert og drept. Verken UDI, UNE eller domstolen mente de sto i reell fare for forfølgelse. Det er god grunn til å tro at en forslagsendring om å heve risikokravet vil medføre et skremmende antall liknende tilfeller. Norge kan ikke sende mennesker tilbake til sine hjemland hvis ikke vi er sikre på hva som vil skje med dem etter tvangsreturen er gjennomført.

6.1.6.2 Bemerkninger til presumsjonen om at stater som er bundet av EMK kan anses trygge
NOAS stiller seg meget kritisk til å innføre en presumsjon om at det ikke foreligger beskyttelsesbehov ved retur til en stat som er forpliktet etter EMK og EUs statusdirektiv. Det vises i den forbindelse til vedtak fattet av UNE i desember 2015 vedrørende spørsmålet om Ungarn var å anse som et trygt tredjeland. UNE konkluderer med at så ikke er tilfellet. UNE viste i sin konklusjon til EMD sin dom *M.S.S vs Belgia og Hellas*.¹⁰ Det hitsettes følgende fra UNEs vedtak:

*M.S.S. v. Belgia og Hellas (Application no. 30696/09), illustrerer etter nemndas oppfatning med tydelighet at det er de reelle forholdene som er avgjørende. Belgia ble der dømt for brudd på EMK artikkel 3 for å ha returnert M.S.S. tilbake til Hellas og dermed utsatt ham for den risiko greske asylprosedyrer innebærer. Videre ble Belgia dømt for å ha utsatt M.S.S. for brudd på artikkel 3 på grunn av fengsels- og livsvilkårene i Hellas. Domstolen dømte dessuten Belgia enstemmig for brudd på artikkel 13 i sammenheng med artikkel 3. EMD konkluderte med at belgiske myndigheter visste, eller burde ha visst, at personen ikke hadde noen garantier for behandling av asylsøknaden. **EMD viste til at det var den reelle situasjonen i tredjelandet, ikke det faktum at landet hadde tiltrådt internasjonale avtaler, som var avgjørende, og***

¹⁰ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>

*medlemslandene måtte forsikre seg om hvordan asylovgivningen fungerte i praksis.
(NOAS' utheving)*

6.1.7 Identitetsvurdering

Departementet ønsker å forskriftsfeste regler for identitetsvurdering i beskyttelsessaker i en ny § 7-3a i utlendingsforskriften. Begrunnelsen for forslaget er å klargjøre og forskriftsfeste reglene for å sikre like utgangspunkter for vurdering og fremme likebehandling.

Departementet viser i denne forbindelse til at *"nyere underrettspraksis i reisedokumentsaker tilsier at det er tvil"* om kravene som stilles til identitet i beskyttelsessaker, jf. høringsnotatet på side 41.

NOAS er ikke av den oppfatning at identitetsvurderingen i beskyttelsessaker vurderes ulikt i verken utlendingsforvaltningen eller domstolen. Departementet viser kun til *"nyere underrettspraksis"*, uten å presisere hvilke rettsavgjørelser det er snakk om. Det vanskeligjør etterprøvingen av departementets anførsler.

Forskriftsfestingene legger til grunn samme regler som etter gjeldende rett. Nåværende regelverk er basert på klare instruksjoner og rundskriv; AI-103/2009 «Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven»¹¹ og RS 2012-009 «Registrering, vurdering og endring av ID-opplysninger i saker etter utlendingslov».¹² Disse rettskildene skaper et klart og oversiktlig regelverk, som allerede gir grunnlag for lik behandling og like utgangspunkter. NOAS anser det ikke nødvendig at reglene skal forskriftsfestes. Det virker snarere som om departementet ønsker å sende signaler om at Norge er et strengt land, og således hindre at flere asylsøkere ankommer landet. En ren signaleffekt er ikke en tilstrekkelig begrunnelse til å forskriftsfeste et allerede klart regelverk.

6.2 Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b

6.2.1 Departementets forslag

Departementet foreslår å oppheve dagens § 28 første ledd bokstav b som er personer som har et beskyttelsesbehov, men som faller utenfor flyktningkonvensjonens definisjon. Departementet foreslår i stedet ny bestemmelse om subsidiær beskyttelse.

Departementet begrunner forslaget med at det vil kunne begrense utgiftene til personer som har behov for beskyttelse. Personer som gis flyktningstatus har i henhold til dagens regelverk utvidede rettigheter i forhold til de som ikke gis flyktningstatus, f.eks. personer som får opphold på humanitært grunnlag, jfr. lovens § 38.

¹¹ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instruks/2009-103-AI/>

¹² <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2012-009/>

Videre begrunner departementet forslaget med at det vil være en harmonisering overfor EUs statusdirektiv som anføres kan gi en signaleffekt overfor de personer som søker seg til Norge.

6.2.2 Uriktig fremstilling av de faktiske forhold

Innledningsvis vil vi påpeke at departementet gir en uriktig fremstilling av de faktiske forholdene i høringsnotatet pkt.6.2.4, hvor departementet skriver følgende:

Departementet viser til at Arbeids- og sosialdepartementet som en begrunnelse for å tiltre lovutvalgets forslag om å oppheve skillet mellom konvensjonsflyktninger og personer med subsidiært beskyttelsesbehov, var at det i første rekke var personer som kommer fra områder med væpnet uro som ville berøres av et utvidet flyktningbegrep. Praksis har vist at dette ikke har slått til. Personer som påberoper seg beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b kommer i liten grad fra områder med væpnet uro, men anfører behov for beskyttelse som følge av for eksempel nabo- eller familiefæder eller manglende medisinsk behandling og oppfølging i hjemlandet. Departementet ønsker med lovendringen å understreke at personer som søker beskyttelse på grunnlag av slike forhold, ikke bør ha status som flyktninger i Norge.

Denne fremstillingen stemmer ikke med virkeligheten. Ser man på statistikken over hvem som har blitt gitt beskyttelse etter lovens § 28 første ledd bokstav b, så er det først og fremst personer fra land som er preget av væpnet uro. Militære konflikter, skiftende maktforhold og krigsherrer som styrer landområder har ofte vært bakgrunnen for flukten til personer som i Norge har blitt gitt tillatelse etter lovens § 28 første ledd bokstav b.

Dette gjør seg klart gjeldende i saker fra Syria: i løpet av perioden 2012 til og med 2014 ble det gitt beskyttelse til 1270 personer etter utlendingslovens § 28 første ledd bokstav b til personer fra Syria. I samme periode ble det gitt beskyttelse til syrere etter lovens § 28 første ledd bokstav a til 909 personer. Det vil si at i denne 3 års perioden ble det gitt flere tillatelser etter 28 første ledd bokstav b enn lovens første ledd bokstav a. Disse tillatelsene ble ikke gitt på grunn av nabo- eller familiefæder eller mangel på medisinsk behandling, men på grunn av den væpnede konflikten i Syria.

I 2015 endret praksis seg og det ble gitt tillatelse etter lovens første ledd bokstav a til 1360 mot 189 som ble gitt etter bokstav b.

7 17813 personer har siden innføringen av utlendingslovens § 28 første ledd bokstav b i 2010 og frem til 31.12.2015 blitt gitt tillatelse etter denne bestemmelsen. UDI ga tillatelse etter denne bestemmelsen til 6 331 personer, hvorav 5 885 var fra land som Somalia (1 918), Afghanistan (1 783), statsløse (725) (hovedsakelig palestinere fra Syria og fra de palestinske områdene) og Syria (1 459). Dette er alle land som i perioden har vært preget av væpnet uro

¹³ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/vedtak-om-beskyttelse-asyll-20062015/>

og hvor tillatelser i stor grad har blitt gitt på grunn av området de kommer fra ikke anses som generelt trygt.

UNE ga i samme periode slik tillatelse til 847 personer, men statistikken over landene de kommer fra er ikke lett tilgjengelig og vi har således ikke samme oversikt over disse personene som i UDIs årsstatistikker over asylvedtak med utfall og nasjonalitet¹⁴. Etter NOAS erfaring er det den samme persongruppen som gis subsidiær beskyttelse i både UDI og UNE.

Når det gjelder departementets bemerkning om at det er manglende medisinsk behandling som er grunnlag for påberopelse av beskyttelse etter lovens § 28 første ledd bokstav b er dette direkte misvisende. Det vil selvfølgelig finnes noen eksempler på personer som anfører manglende helsetilbud som grunnlag for beskyttelse. NOAS har i de mange tusen saker vi har gjennomgått de siste årene kun sett denne anførselen ytterst få ganger. Det kan tenkes at andelen er noe høyere blant de åpenbart grunnløse sakene, men disse vil uansett ikke være aktuelle for subsidiær beskyttelse, og er lite relevante i denne sammenhengen.

Vi forutsetter dessuten at departementet kjenner til at den type anførsler heller ikke resulterer i beskyttelse etter § 28 første ledd bokstav b i ordinære saker. Helsemessige anførsler vurderes etter lovens § 38 og gis kun i tilfeller der behov er av livsnødvendig karakter. Etter praksis må det i utgangspunktet foreligge en akutt og livstruende lidelse eller kronisk lidelse som kan bli livstruende hvis den ikke blir behandlet for å få oppholdstillatelse i Norge, og da i medhold av utl. § 38.15 Det gis ikke tillatelse i medhold av lovens § 28 på grunn av helseanførsler, verken i medhold av bokstav a eller b. Helsesituasjonen kan være et element som vurderes i forhold til om vilkårene for å kunne henvise til internflukt er tilstede, men da vil det være sikkerhetssituasjonen på hjemstedet som utløser behovet for beskyttelse – ikke helseanførselene eller mangel på medisinsk behandling.

Departementets begrunnelse for å innføre subsidiær beskyttelse om at dette er personer som har nabo- eller familiefæder eller helseproblemer som gis beskyttelse etter dagens praktisering av lovens § 28 første ledd bokstav b, er altså ikke korrekt. Dagens praksis og ovenfor nevnte tallmateriale viser at det er nettopp personer som kommer fra land med væpnet uro som omfattes av bestemmelsen og som den var ment å omfatte. Dette er personer som risikerer å miste livet på grunn av en væpnet konflikt og som har rett til beskyttelse etter våre internasjonale forpliktelser i EMK artikkel 3 og Grunnlovens § 93. Det er etter NOAS syn ingen grunn til å behandle denne persongruppen med rett til beskyttelse annerledes enn flyktninger som har rett til beskyttelse etter flyktningkonvensjonen. NOAS er således enig i NOU 2004:204-utvalgets begrunnelse som ligger til grunn for dagens regelverk.

¹⁴ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/?year=0&filter=38>

¹⁵ https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2013-004/#_Toc351723021

6.2.3 Harmonisering med andre EU-land og EUs statusdirektiv

Departementet begrunner videre forslaget med at det vil være hensiktsmessig å harmonisere med andre EU land og EUs statusdirektiv, blant annet for at det kan gi en «signaleffekt ovenfor de som søker seg til Norge». NOAS vil her påpeke at det er land som har innført subsidiær beskyttelse, herunder Sverige og Tyskland, som i 2015 fikk de største ankomstene av asylsøkere. Det er således ikke dekning for at innføring av ny bestemmelse av subsidiær beskyttelse vil medføre færre asylankomster.

NOAS stiller også spørsmålsteget ved departementets ønske om å harmonisere regelverket med EU sine direktiver på dette feltet, når departementet ønsker å ha et familiegjenforeningsregelverk som er i strid med EU direktiv på familiegjenforeningsfeltet. Det kan her ses ut som at departementet bruker harmonisering med EU som et vikarierende motiv for å innføre bestemmelsen.

6.2.4 Konsekvenser av forslaget

Flesteparten av asylsøkere som kommer til Norge og får beskyttelse er arbeidsføre og i yrkesaktiv alder. De vil fortsatt kunne arbeide og livnære seg gjennom arbeid, men de vil få færre pensjonsrettigheter og andre ytelser enn dagens regelverk tilsier. NOAS mener det er uheldig å begrense rettighetene til personer som vi har en internasjonal forpliktelse til å gi beskyttelse. Mennesker som har behov for beskyttelse og som har rett til dette etter våre internasjonale forpliktelser bør behandles likt, uavhengig av grunnlaget for deres beskyttelsesbehov.

Hvis forslaget blir innført vil konsekvensen også være at det vil slå hardt ut for en nokså liten gruppe arbeidsuføre og eldre som eksempelvis har flyktet fra krig. Menneskene det er snakk om vil stadig få opphold i Norge, og de må stadig få penger nok til å leve av i sin alderdom, men i stedet for en forutsigbar trygdeordning, vil de tilbringe sine siste leveår på sosialhjelp. I praksis vil store deler av denne sårbare gruppen måtte avslutte livet i fattigdom.

Konsekvensen vil videre være at de vil få innvilget permanent opphold senere, da botiden først vil regnes fra innvilgelse av tillatelse, og ikke etter søknadsdato som etter dagens regelverk. Sett i henhold til øvrige forslag i denne høringen og tidligere forslag som ble presentert i høringsnotat av 27.03.2015 om hevet botid for permanent opphold, medfører dette en langvarig usikker midlertidig tilværelse for denne gruppen. Dette er uheldig også i et integreringsperspektiv. Vi støtter for øvrig UNHCRs syn som det er gitt uttrykk for i høringsuttalelsen til det danske lovforslaget L-87 hvor UNHCR påpeker at det ikke bør gjøres forskjell på rettigheter knyttet til om man har flyktningstatus eller subsidiær beskyttelse, og at kontinuerlige vurderinger av beskyttelsesbehov undergraver den enkeltes trygghetsfølelse, UNHCR uttaler¹⁶:

¹⁶ 5 <http://www.refworld.org/country,,,DNK,,5694ed3a4,0.html>

Reconsiders the proposal to reduce the duration of initial and/or extended residence permits granted to Convention refugees as well as to beneficiaries of the subsidiary and temporary subsidiary protection status, on the basis of UNHCR's advice that frequent periodic reviews of individuals' international protection needs often undermine the individuals' sense of security, and in recognition of the fact that a secure legal status facilitates the integration process. In this regard, UNHCR thus also recommends that the period of validity of residence permits provided to beneficiaries of subsidiary protection and temporary subsidiary protection be the same as that for 1951 Convention refugees.

Det vises for øvrig til våre merknader under kapittel 8 om permanent opphold. Hvis departementets forslag om innstramninger i retten til familiegjenforening ikke får flertall er NOAS bekymret for at det vil komme forslag om en innskrenkning i denne gruppens rett til familiegjenforening. Dette vil i så fall gå urimelig hardt ut over en persongruppe som har rett til beskyttelse i Norge, og hvor familiegjenforening derfor ikke kan finne sted i hjemlandet. En slik konsekvens vil igjen kunne medføre at flere barn og kvinner blir tvunget ut på flukt.

NOAS støtter av disse grunner ikke forslaget om oppheving av lovens § 28 første ledd bokstav b og innføring av en egen hjemmel for subsidiær beskyttelse.

6.3 Innføring av midlertidig beskyttelse

Departementet foreslår å innføre en hjemmel til å gi midlertidige tillatelser i inntil to år når hensynet til saksbehandlingen gjør det nødvendig. NOAS ser at det i helt spesielle situasjoner kan være behov for å gi en tillatelse til en større gruppe. Dette må imidlertid begrenses til internasjonalt erkjente tilfeller av masseflukt der det ikke er mulig med en individuell behandling av hver enkelt søknad. I slike situasjoner vil innføring av midlertidig beskyttelse muliggjøre rask mottak og registrering av mange personer på flukt.

En midlertidig tillatelse med mulighet til å arbeide, vil være en forbedring hvis utgangspunktet er at en søker må vente i ett til to år før saken blir vurdert. Vi ser derfor at det kan være argumenter for å innføre en slik hjemmel. Det er likevel flere aspekter ved den foreslåtte bestemmelsen som vi er bekymret for, og vi kan derfor ikke støtte departementets forslag.

6.3.1 Andre løsninger er mer hensiktsmessige

NOAS mener for det første at midlertidige tillatelser generelt ikke er den beste måten å løse problemene med høye ankomster på. Vi anbefaler heller å innføre en forenklet behandling av klare innvilgelsessaker og viser i så måte til NOAS' forslag om [forenklinger i asylprosessen fra november 2015](http://www.noas.no/wp-content/uploads/2013/08/Forslag-forenklinger-i-asylprosessen.pdf)¹⁷. På den måten vil utlendingsmyndighetene slippe dobbeltarbeid og vurdering av saken i flere runder. Asylsøkeren vil dessuten få en raskere avklaring av sin situasjon og det gir langt bedre forutsetninger for rask integrering for de som skal bli i Norge.

¹⁷ <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2013/08/Forslag-forenklinger-i-asylprosessen.pdf>

Et alternativ er å gi midlertidig arbeidstillatelse til langt flere mens de venter på svar på asylsøknaden. Det vil innebære en langt enklere saksbehandling og mindre ressursbruk i utlendingsforvaltningen, samtidig som fordelene vil være omtrent de samme som ved å gi en midlertidig tillatelse.

Vi vil også bemerke at departementets forslag om at midlertidig beskyttelse bare kan gis når søkerens identitet er avklart vil innebære at saker uansett til en viss grad må gis en individuell behandling. Dette vil naturligvis begrense effektivitetsgevinsten ved å innføre en slik hjemmel.

6.3.2 Negative konsekvenser av en midlertidig tillatelse

En klar ulempe med innføringen av en slik midlertidig tillatelse er at det skaper usikkerhet og uforutsigbarhet. Den samlede ventetiden frem til det gis en normal oppholdstillatelse, eller et avslag, vil øke fordi saksbehandlingsarbeidet totalt vil bli langt mer omfattende enn i dag. Dette innebærer at de som skal bli i Norge kommer senere i gang med integreringen og at returarbeidet blir forsinket for personer som får avslag. En tilværelse i usikkerhet over en lengre periode vil dessuten i seg selv være en belastende situasjon for mange, noe som kan føre til økte helseproblemer og et økt behov for oppfølging fra det offentlige.

NOAS er også bekymret for at en slik tillatelse vil kunne føre til at flere legger ut på en farlig flukt. Hjemmelen vil være særlig aktuell for personer som flykter fra dramatiske konflikter, siden det normalt er slike konflikter som forårsaker store ankomster av asylsøkere. Personer som kommer fra en slik situasjon vil naturligvis ha et behov for raskt å få hentet ut sin nærmeste familie. Dersom muligheten til å få familiegjening blir utsatt er det en reell risiko for at flere ektefeller og barn tvinges ut på den farlige reisen til Europa.

6.3.3 Uklar hjemmel

Departementet antar at det kun unntaksvis vil være grunnlag for å anvende en slik hjemmel, og at det i så fall kun vil brukes i en relativt kort periode. Den foreslåtte ordlyden gir imidlertid hjemmel til å innvilge midlertidige tillatelser der «*hensynet til saksbehandlingen gjør det nødvendig*». NOAS mener dette vilkåret er for vagt, og at det er fare for at hjemmelen blir brukt også i situasjoner der det vil være mulig å gjennomføre ordinær behandling.

Dersom det skal innføres en hjemmel til å gi midlertidige tillatelser i situasjoner med svært høye ankomster, er det svært viktig at den kun benyttes i situasjoner der det er tvingende nødvendig. NOAS mener bruk av slik hjemmel primært bør knyttes opp til en felles nordisk eller felles europeisk situasjonsvurdering av masseflukt. Det kan synes som det ikke er fullt samsvar mellom departementets omtale av forslaget og den formuleringen som er valgt. For å sikre et bedre samsvar, og for å sikre at ordningen bare brukes i tilfeller der det virkelig er behov, er det nødvendig med et mye strengere formulert vilkår.

6.3.4 Uklart om medfølgende rettigheter

Departementet har foreslått at tillatelsen ikke skal gi grunnlag for familiegjenforening eller permanent oppholdstillatelse, og at den heller ikke kan inngå i et grunnlag for permanent tillatelse. Det uttales videre at departementet «*antar at tillatelsen iallfall bør gi rett til å ta arbeid*».

NOAS mener det bør være åpenbart at en slik tillatelse må utløse retten til å arbeide. Hvis det ikke gis anledning til å arbeide har vi vanskelig for å se hensikten med å gi en slik tillatelse da en utlending uansett vil ha rett til å være i Norge inntil det er fattet en avgjørelse i asylsaken.

Isolert sett er vi enig i at en tillatelse med en slik midlertidighet ikke er det mest naturlige utgangspunkt for å innvilge familiegjenforening. Vi vil imidlertid bemerke at om denne tillatelsen kun skal brukes i internasjonalt erkjente masseflyktsituasjoner vil den normalt gis til personer som flykter fra en akutt og dramatisk konflikt. I slike tilfeller vil det ofte være nære familiemedlemmer igjen i hjemlandet som befinner seg i en meget kritisk situasjon, og med et akutt behov for å bli hentet ut. NOAS mener det i slike situasjoner må legges til rette for en raskest mulig familiegjenforening, slik at de nærmeste familiemedlemmene, normalt ektefelle og barn, får mulighet til å bli hentet ut av en potensielt livstruende situasjon.

Det er naturlig at en slik tillatelse ikke i seg selv gir grunnlag for en permanent tillatelse, da varigheten av den midlertidige tillatelsen uansett ikke vil være tilstrekkelig for å få en permanent tillatelse. NOAS mener imidlertid at en slik midlertidig tillatelse bør inngå i opptjeningsstid for permanent tillatelse hvis søkeren senere får en ordinær tillatelse. Dersom utlendingen ved en ordinær asylbehandling gis flyktningsstatus, kan vi ikke se noen gode grunner for at ikke den perioden vedkommende har vært her med midlertidig tillatelse ikke skal tas med i beregningen. Noe annet vil innebære en forskjellsbehandling hvor lengden på opptjeningsstiden vil avhenge av hvor store ankomstene er på tidspunktet for den aktuelle søknaden.

NOAS savner videre en bedre klargjøring av hvilke rettigheter som utløses ved at en person får midlertidig tillatelse. Skal personen eksempelvis bosettes i en kommune eller fortsette å bo i mottak? Skal personen starte på introduksjonsprogram og få ekstra norskundervisning? For å sikre en rask integrering av de som senere får en ordinær tillatelse anbefaler vi at denne midlertidige tillatelsen i størst mulig grad utløser de samme rettigheter som en ordinær tillatelse.

6.4 Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år

Departementet foreslår ny type tidsbegrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige med beskyttelsesbehov, og også en ny type tidsbegrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige som får opphold på grunn av mangel på forsvarlig omsorg ved retur. NOAS støtter ingen av forslagene.

6.4.1 Premisset for forslaget er galt

Departementet oppgir som bakgrunn for forslaget at dagens regler for enslige mindreårige asylsøkere kan gi incitament for at barn sendes avgårde på lange, farefulle reiser, og at utledningsregelverket ikke bør være utformet på en måte som gir incentiver for å sende barn avgårde på egenhånd. Departementet henviser til rapporten «*Children on the Move*» (UNICEF, 2010) som omhandler afghanske barn og hvorfor de reiser fra hjemlandet. I høringsnotatet står det følgende om innholdet i rapporten:

Basert på intervjuer med enslige mindreårige asylsøkere i Storbritannia og Norge fremholdes bl.a. at ønske om økt velstand til familien og om å bruke barnet som såkalt ankerbarn kan være blant motivene.

NOAS vil bemerke at denne begrunnelsen er så lite dekkende for innholdet i rapporten at UNICEF måtte sende et [klagebrev til departementet](#)¹⁸. UNICEF er tydelig på hvilke begrensninger rapporten har. Innledningsvis i rapporten beskrives rapporten som «*a small snapshot of individual stories*».

Rapporten omhandler historien til 20 enslige mindreårige av afghansk opprinnelse som har søkt asyl i Norge og Storbritannia. I tillegg baserer rapporten seg på intervjuer med fem barn som er sendt tilbake til Afghanistan og tre afghanske familier som befinner seg i Afghanistan med et barn på flukt i et vestlig land. Grunnet det begrensede omfanget av respondenter bør det vises stor grad av varsomhet før det trekkes konklusjoner basert på rapporten. Vi ønsker også å bemerke at intervjuene ble gjennomført i 2009. Det kan ikke utelukkes at endrede forhold i Afghanistan eller andre endringer de siste syv årene kan ha medført at årsakene til hvorfor familier tar en beslutning om at et barn legger ut på flukt er endret i dag.

Videre gir departementet et ufullstendig bilde av funnene i rapporten når det sies at det basert på intervjuer med enslige mindreårige blant annet fremholdes at ønske om økt velstand til familien og om å bruke barnet som ankerbarn kan være blant motivene. Det er riktig at det i rapporten fremkommer at noen respondenter oppgir at økonomiske faktorer er blant årsakene til valget om å legge ut på flukt. Samtidig nevner respondentene også følgende grunner for at barnet legger ut på flukt:

- Fars politiske aktivitet med Taliban
- Talibans og militsgruppers tvangsrekruttering eller kidnapping (hovedsakelig av pashtunere)
- Frykt for myndighetsaktører
- Beskyttelse og sikkerhet for barnet

Rapporten beskriver situasjonen i Afghanistan slik:

The situation in Afghanistan is marked by political uncertainty, increased military activity and general insecurity which has heightened children's vulnerability to conflict

¹⁸ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Listhaug-beskyldes-for-misbruk-av-rapport-om-asylbarn-8324155.html>

related violence including in areas previously considered as relatively safe. The UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan released July 2009 describe the situation in Afghanistan as one of an intensifying armed conflict accompanied by serious and widespread targeted human rights violations.

I rapporten sies det videre at alle de 20 barna som ble intervjuet i Norge og Storbritannia fortalte at grunnen til at de reiste fra Afghanistan var at livet deres var i fare av politiske eller personlige grunner. Disse barna oppga svært sammenfallende årsaker til at de reiste fra Afghanistan: faren deres hadde tilknytning til Taliban, var fengslet, død eller på ukjent sted, barnet risikerte tvangsrekruttering av Taliban eller å bli utsatt for «serious harm» av myndighetsaktører. Når det gjelder de fem barna og tre familiene som ble intervjuet i Afghanistan, gir de et annet bilde. Disse familiene og barna oppgir at årsaken til at barna la ut på flukt, var økonomiske grunner og muligheter for utdanning og arbeid.

Departementet begrunner altså et svært alvorlig innstrammingsiltak overfor barn og unge på flukt med opplysninger gitt av kun tre familier og fem barn i 2009, uten å se hen til øvrige opplysninger gitt av respondentene i rapporten og rapportens begrensninger.

Departementet skriver også at det i UNICEFs rapport fremholdes at et ønske om å bruke barn som *ankerbarn* kan være blant motivene for at familier sender barna ut på flukt. Vi opplever det som underlig at departementet trekker frem dette som et poeng, da vi etter en gjennomgang av materiale fra intervjuene som er presentert i rapporten kun kan se at det er to respondenter som har nevnt et ønske om familiegjenforening. Vår forståelse er videre at disse to respondentene ikke oppgir dette som en viktig årsak til at de la ut på flukt, men mer som et ønske for fremtiden. Vi viser også til at de fleste av barna som er intervjuet opplyser at de ikke har hatt kontakt med familien etter at de kom til Norge/Storbritannia.

Som svar på departementets bestilling av 14.7.2015 om enslige mindreårige asylsøkere, skriver UDI følgende i brev til departementet datert 31.8.2015:

Vi viser til departementets tallbestilling om hvor mange som har fått familiegjenforening på grunnlag av å ha en referanseperson som har vært eller er enslig mindreårig asylsøker. Vi kan ikke ut fra tallene si at det er noen klare indikatorer på at det er muligheten for familiegjenforening som er hovedårsak til å sende et barn alene for å søke beskyttelse.

UDI viser videre til at det i 2013 var 499 enslige mindreårige som fikk innvilget tillatelse, og at kun 28 (under 6 %) av disse har fått innvilget familiegjenforening. Kun én afghansk enslig mindreårig som søkte asyl i 2013 har fått innvilget familiegjenforening.

Som nevnt er afghanere den klart største gruppen blant enslige mindreårige, og det ble gitt opphold av beskyttelsesgrunner i ca. 79 % av de realitetsbehandlede sakene. I brevet til departementet opplyser UDI dette:

I saker der søker har fått tillatelse etter utlendingsloven § 28 1 b, vil vi vurdere tilbakekall og retur sammen med forelder som ankommer Norge i etterkant, dersom foreldre ikke fyller vilkårene for tillatelse i Norge. Dersom det var mangel på omsorgspersoner som var avgjørende for innvilgelsen av beskyttelse, kan tillatelsen bli tilbakekalt.

Når det gjelder anførselene til enslige mindreårige fra Afghanistan som søker asyl i Norge, skriver UDI dette:

Det er for Afghanistan stor variasjon i søkerens asylgrunner, men det er noen hovedtrekk. Flere anfører frykt for tvangsrekruttering til Taliban, eller frykt for represalier fra Taliban etter å ha rømt fra steder hvor de får opplæring i å bli selvmordsbombere. Mange anfører også den generelle sikkerhetssituasjonen og den vanskelige humanitære situasjonen i hjemlandet. Vi ser også at enslige jenter primært anfører frykt for tvangsekteskap. Vi fører ikke statistikk på opprinnelsessted for søkerne, men hoveddelen oppgir å komme fra områder som UDI vurderer å være usikre, eller de har bodd lang tid i eksil i Iran eller Pakistan.

I tillegg kan vi nevne at i 2015 ble det gitt tillatelse av beskyttelsesgrunner i 487 av 538 realitetsbehandlede saker til afghanske enslige mindreårige asylsøkere, tilsvarende 91 %. Når det gjelder enslige mindreårige fra Afghanistan som søker asyl i Norge, mener vi at funnene i UNICEFs rapport sett sammen med opplysninger fra UDI indikerer at sikkerhetssituasjonen i Afghanistan er hovedårsaken til at afghanske barn og unge legger ut på flukt.

Vi kan ikke se noen grunn, verken på bakgrunn av UNICEFs rapport eller på bakgrunn av opplysningene fra UDI, til å trekke fram at bruk av barn som ankerbarn er en viktig årsak til at enslige mindreårige legger ut på flukt.

6.4.2 Tidsbegrensede tillatelser har negativ effekt på barn og unge

Per september 2015 hadde 221 barn fått en midlertidig tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8 siden den ble innført i 2009. Av dem er 94 fortsatt i Norge og 42 skal ha returnert. 75 av ungdommene er forsvunnet, og mange lever som papirløse i Norge eller andre europeiske land¹⁹. Flere har utviklet alvorlige psykiske lidelser.

En opphopning av langvarige belastninger gjør gruppen ekstra sårbar (Oppedal m.fl./Folkehelseinstituttet 2009) I rapporten «Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere» (Lidén m.fl. 2013) blir det å få midlertidig tillatelse trukket fram som en stor belastning for de som får det. Psykolog Øyvind Kvello (2010) trekker fram uavklart oppholdsstatus som en av de viktigste risikofaktorene som gjør at barn utvikler psykiske vansker, sammen med en rekke andre faktorer som også gjelder enslige mindreårige asylsøkere, som for eksempel traumatiske opplevelser, å være uten omsorgsperson og gjentatte flyttinger.

¹⁹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2015-2016/dok8-201516-013/>

Begrenset oppholdstillatelse for enslige mindreårige etter departementets foreslåtte § 28 c og § 38 a danner ikke grunnlag for familiegjeningforening. Isolert sett kan det sies å være naturlig, sett hen til at den mindreårige kanskje ikke skal bli værende i Norge etter fylte 18 år.

Samtidig er det viktig å påpeke at det vil frata barn og unge som er i Norge over flere år muligheten til å bli gjenforent med sin familie. Det vil ikke nødvendigvis være slik at den mindreårige kan gjenforenes med sin familie der familien befinner seg, for eksempel fordi familiemedlemmer er bosatt i et utrygt område. At barn og unge på flukt blir fratatt mulighet til å være med sin familie over lang tid understreker urimeligheten og de alvorlige konsekvensene forslaget om utvidet bruk av begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige innebærer.

Vi mener det er umulig å skape en trygg tilværelse for ungdommene mens de er her, så lenge 18 årsdagen fremstår som en trussel for dem. NOAS mener tidsbegrensede tillatelser til enslige mindreårige er et brudd med artikkel 3 i barnekonvensjonen om barnets beste.

6.4.3 Manglende redegjørelse for forholdet til internasjonale forpliktelser

Departementet har i høringsnotatet ingen omtale av hvordan midlertidige tillatelser til enslige mindreårige påvirker barn og unges helse og generelle situasjon. Det eneste som sies om barnets beste, er at det generelt må antas at det er til barnets beste å være sammen med sin familie. Under omtalen av andre innstrammingsforslag har departementet et eget punkt med redegjørelse for forslaget forhold til internasjonale forpliktelser. Det er underlig at et slikt punkt ikke er inkludert når det fremmes forslag som vil ramme svært hardt den allerede meget sårbare gruppen av barn alene på flukt.

Vi savner særlig en redegjørelse fra departementet om forslaget forhold til barnekonvensjonens artikkel 3 om barnets beste. Før et slikt forslag iverksettes må det vurderes hvordan midlertidighet og uforutsigbarhet påvirker den psykiske helsen til enslige barn på flukt. I denne forbindelse bør det gjøres en kartlegging av nåværende situasjon til enslige mindreårige som har/har hatt en tidsbegrenset tillatelse etter dagens § 8-8 i utlendingsforskriften.

6.4.4 Det er usikkert hvilken effekt tiltaket vil ha

Det er svært usikkert i hvilken grad økt bruk av tidsbegrensede tillatelser vil forhindre at enslige mindreårige legger ut på flukt og søker asyl i Norge. Det må her ses hen til erfaringer etter innføringen av tidsbegrenset tillatelse til enslige mindreårige i 2009. Bakgrunnen for innføringen av tidsbegrenset tillatelse den gang var å forhindre at enslige mindreårige skulle legge ut på flukt alene, og et ønske om å redusere ankomst av enslige mindreårige til Norge. Tiltaket var feilslått. Det har ikke vært noen nedgang i antallet barn som flykter alene. Tvert imot er antallet enslige mindreårige på flukt nå det høyeste siden UNHCR begynte å føre slik statistikk i 2006. De siste tilgjengelige tallene fra Eurostat viser at antallet barn som har kommet til Europa som enslige mindreårige asylsøkere har vært relativt stabilt i perioden 2009-2013, og at det så skjer en tilnærmet dobling i 2014 (Eurostat 2015).

Antallet enslige mindreårige asylsøkere til Norge gikk noe ned i 2010, men ifølge UDI hadde innføringen av tidsbegrensede tillatelser liten betydning for denne nedgangen²⁰. I den grad antallet enslige mindreårige asylsøkere overhodet har gått ned i Norge skyldes dette altså at de har valgt å dra til andre europeiske land, og ikke at færre har lagt ut på den farlige reisen til Europa.

6.5 Oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt

6.5.1 Spørsmål om folkerettslig forpliktelse

Departementet vil fjerne kravet i utlendingsloven § 28 femte ledd om at det ikke må være urimelig å henvide til internflukt. De eneste kravene som i så fall gjenstår før det kan henvises til internflukt er at det må være trygt og tilgjengelig.

Departementet fastslår at det ikke er folkerettslig påkrevet å stille krav om rimelighet før internfluktalternativet anvendes. Det er videre etter departementets syn tvil i praksis om hvordan rimelighetsvilkåret skal forstås og anvendes, og det anføres at flere utlendinger blir ansett som flyktninger enn det folkeretten krever, blant annet fordi anvendelse av vilkåret «(...) åpner for skjønsmessige vurderinger som ikke samsvarer med de folkerettslige utgangspunktene».

NOAS vil bemerke at departementets vurdering av at det ikke er folkerettslig påkrevet å vurdere rimeligheten av en internflukthenvisning er en høyst usikker påstand. UNHCR er av den klare oppfatning at rimelighetsvilkåret er en del av en helhetlig tolkning av Flyktningkonvensjonen, og at en fjerning av rimelighetsvilkåret vil være et brudd på folkeretten. Det vises til en Amicus curiae som er innsendt fra UNHCR til norsk Høyesterett i forbindelse med Høyesteretts behandling av sak 2015-203 i august 2015 (saken ble senere utsatt og behandlet i plenum i desember 2015):

The criteria for refugee status are set out in Article 1A(2) of the 1951 Convention and are to be interpreted in a liberal and humanitarian spirit, in accordance with their ordinary meaning, and in light of the object and purpose of the 1951 Convention. The concept of an internal flight or relocation alternative is not a stand-alone principle of refugee law, nor is it an independent or stand-alone test, rather it may in some cases be part of the holistic determination of refugee status.

Rather than first establishing the existence of a well-founded fear of persecution and then separately going on to determine the availability or absence of adequate national protection, the analysis should consider the totality of Article 1A(2), which expressly also includes an assessment of the applicant's unwillingness, owing to such fear, to avail him- or herself of the protection of his or her country of origin.

UNHCRs oppfatning er delt av de fremste eksperter på flyktningretten vi har i Norge; Terje Einarsen og Vigdis Vevstad.

²⁰ Brev fra UDI til Justis- og beredskapsdepartementet 31.8.2015

6.5.2 Misvisende om Høyesteretts votum i plenumssak

Det vises i høringsnotatet til at Høyesterett i plenumsavgjørelsen fra 18. desember 2015 har slått fast at folkeretten ikke pålegger stater å anvende et rimelighetsvilkår. Dette er ikke riktig. Førstvoterende Utgård kom riktignok til denne konklusjonen og fikk støtte av åtte andre dommere. Andrevoterende Bergsjø tok derimot ikke stilling til dette spørsmålet, og uttalte følgende i avsnitt 216:

Førstvoterende har tatt opp spørsmålet om våre folkerettslige forpliktelser også omfatter urimelighetsvilkåret. For meg har det ikke vært nødvendig å ta stilling til dette. Hvis det på et område foreligger slike forpliktelser, er det et argument for full kompetanse. Fraværet av folkerettslige bindinger betyr imidlertid ikke at skjønnet er fritt. Prøvingskompetansens innhold beror da fullt ut på hvilken ordning lovgiver har vedtatt.

Bergsjø konkluderer så, i strid med førstvoterende, at domstolene har adgang til å prøve forvaltningens vurdering av rimelighetsvilkåret, og han får støtte av ni dommere. Et flertall på ti dommere har dermed ikke tatt stilling til spørsmålet om rimelighetsvilkåret er påkrevd etter folkeretten. At de samme ti dommerne mener domstolene har full adgang til å kontrollere forvaltningens vurderinger på dette området må sies å støtte anførselen om at departementets påstand ikke er holdbar.

6.5.3 Forholdet til EUs statusdirektiv

EUs statusdirektiv sier i artikkel 8 at internflukt kun kan brukes om det er rimelig. Departementet påpeker at Norge ikke er bundet av statusdirektivet. Samtidig er norske myndigheter opptatt av å ha en politikk som samsvarer med andre europeiske land. Det gir lite mening å skulle harmonisere en politikk med våre naboland om dette kun brukes i innstrammende retning.

Norge har allerede i dag en langt strengere internfluktpraksis enn de fleste andre europeiske land. Den overordnede begrunnelsen fra departementet, om at vi må stramme inn for ikke å ha andre og mer liberale regler enn andre land på asylfeltet, passer dermed dårlig i dette tilfellet. Vi er allerede blant de strengeste, og bør heller liberalisere og følge FNs anbefalinger for internfluktverdinger enn å stramme inn ytterligere.

Av disse grunner kan NOAS ikke støtte departementets forslag om å fjerne rimelighetsvurderingen i internfluktsaker.

6.6 Fjerning av kriteriet om barnesensitiv vurdering i beskyttelsessaker

Vi observerer at nåværende § 28 tredje ledd i utlendingsloven,

Ved vurderingen etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn.

er fjernet i departementets forslag til endringer i utlendingsloven, uten at det er nevnt eller begrunnet i høringsnotatet. Leddet ble tatt inn i nåværende utlendingslov da den trådte i kraft

1. januar 2010. Vi minner om Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurdering i denne sammenheng, som NOAS støtter:

Departementet er enig med de aktørene som understreker at det er behov for å sikre en barnesensitiv anvendelse av flyktningbestemmelsene. Behovet for et barneperspektiv i flyktningretten er særlig aktuelt i forhold til bevisvurderingen og i forhold til hvilke faresituasjoner som kan gi grunnlag for beskyttelse. Barn har ikke de samme forutsetninger for å underbygge at de har et behov for beskyttelse som voksne, eller å formidle individuelle forhold av betydning. I mange situasjoner er også barn langt mer sårbare enn voksne, og selv om retursituasjonen er trygg for voksne, kan barn stå i fare for å bli ofre for overgrep dersom de må returnere uten å være sikret beskyttelse fra voksne. I visse situasjoner kan det også være grunnlag for å operere med en lavere terskel for å konstatere «velgrunnet frykt for forfølgelse» i forhold til barn.

Departementet foreslår et nytt tredje ledd i departementets lovforslag § 28 som fastsetter at det ved flyktningvurderingen skal tas hensyn til om søkeren er barn.²¹

NOAS er for det første sterkt kritiske til at denne bestemmelsen er fjernet uten at det er omtalt på noen måte i høringsnotatet. Den eneste muligheten til å få med seg endringen er å observere fraværet av nåværende tredje ledd i forslaget til ny § 28. Dette vil være svært vanskelig å se for høringsinstanser som har begrenset erfaring på utlendingsfeltet. Det er vanskelig å se for seg at departementet ikke ser betydningen av å drøfte en slik endring i notatet. Det er videre vanskelig å se for seg at en slik drøfting er glemt fra departementets side. Det stilles derfor spørsmål ved om dette er en bevisst valgt strategi fra departementets side, noe som i så fall er klart kritikkverdig.

NOAS mener det fortsatt er behov for en spesifisering i utlendingslovens § 28 om at det skal gjøres en barnesensitiv beskyttelsesvurdering. Dette er av stor betydning både for enslige mindreårige asylsøkere og medfølgende barn. Artikkel 3 i barnekonvensjonen vil uansett pålegge norske myndigheter å ta hensyn til barnets beste, men det er uansett svært viktig med en direkte henvisning til barns rettigheter i særlovgivningen, for å sikre at dette blir grundig vurdert i saker som gjelder barn.

7. Endringer i regler om familiegjenforening

7.1 Departementets forslag

Departementet foreslår å gjøre endringer i utlendingslovens § 28, § 40 a, § 41, § 51 og § 58, samt utlendingsforskriftens § 10-8.

²¹ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

7.1.2 Utvidelse av underholdskravet

Forslaget om å endre utlendingsforskriftens § 10-8 medfører at det innføres bestemmelse om å oppfylle kravet til fremtidig inntekt for personer som får flyktningsstatus i medhold av lovens § 28. Disse er i dag unntatt underholdskravet for familiegjenforening, forutsatt at det søkes innen 1 år etter at tillatelsen er gitt. Det foreslås videre å øke kravet til lønnstrinn 24, som i dag tilsvarer 305 200 kroner i året.

7.1.3. Innføre fireårs krav om arbeid og utdanning for familiegjenforening

Forslaget om å oppheve § 40 a annet ledd og endre § 41 innebærer at det innføres som et vilkår for oppholdstillatelse etter § 40 at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år. Dette vil gjelde for alle utenom norske borgere, EØS borgere og personer som har fått arbeidstillatelse i Norge som spesialister.

7.1.4 Avslag hvis familiens tilknytning er sterkere i et trygt tredjeland

Forslaget om nytt ledd i § 51 innfører en bestemmelse om at familiegjenforening kan nektes hvis familien samlet sett har sterkere tilknytning til et annet land hvor familiegjenforening eller etablering er mulig. Dette gjelder for personer som ikke har permanent oppholdstillatelse i Norge.

7.2 NOAS'syn på forslagene.

NOAS støtter ikke forslagene.

Innledningsvis vil NOAS påpeke at forslagene om innstramninger i retten til familiegjenforening går mye lengre enn hva våre naboland Danmark og Sverige har foretatt og foreslått av innstramninger.

Hvis forslagene blir vedtatt vil Norge være i en særstilling i Europa som ikke gir anerkjente flyktninger rett til familiegjenforening før det har gått minimum fire år.

Dagens lovverk skiller mellom gjenforening og etablering. Forslagene som er fremmet vil omfatte innstramninger når det gjelder gjenforening av allerede etablerte familier. Det er viktig for NOAS å påpeke at hvis forslagene innføres vil det bety adskillelse og splitting av etablerte familieforhold mellom ektefeller og barn til herboende referanser som har behov for beskyttelse.

Det dreier seg her også om etablerte barn/foreldre forhold som blir brutt. Vi tør i den sammenheng vise til hva justiskomiteen uttalte i arbeidet med endringen av barneloven i 1989 (Innst. O Nr 23 1988/89 s. 2):

Nyere forskning viser at barns behov for regelmessig kontakt med begge foreldre er større og mer grunnleggende enn tidligere antatt

Og på side 6 uttaler komiteen:

Komiteen mener at den som motsetter seg at samvær kan gjennomføres som forutsatt, gjør seg skyldig i en betydelig omsorgssvikt ovenfor barnet. I NOU 1985:18 er hindring av kontakt med den andre forelder karakterisert som psykisk mishandling.

Dette viser hvor viktig og grunnleggende det er for barna at de får beholde begge foreldre. Konsekvensen av de foreslåtte lovendringer vil i beste fall medføre familieadskillelse på minst 6 år (inkludert saksbehandlingstid i asylsaken, tid som går med til å bli bosatt og komme ut i arbeid/studier, fire års arbeid eller studier og saksbehandlingstid i familieegjenforeningssaken) og i ytterste konsekvens for alltid.

Vi deler UDIdirektørens bekymring²² om at hvis forslagene blir vedtatt så vil det medføre at flere flyktninger vil utsette seg for fare ved å reise ulovlig til Europa og Norge. Vi frykter at både familiemedlemmer til personer som nå er i Norge og som er igjen i hjemland som Syria, Eritrea, o.l eller lever som flyktninger i nærområdene vil bli tvunget på flukt for å bevare familiens enhet. Forslaget vil også trolig medføre at flere familier vil legge ut på flukt sammen. Dette vil kunne føre til flere dødsfall i Middelhavet, og vil utvilsomt styrke kriminelle strukturer som organiserer ulovlige reiser til Europa.

7.3 Brudd på våre internasjonale forpliktelser

7.3.1 Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 8

Forslaget om å innføre underholds krav og fire års forutgående arbeid og studier for familieegjenforening for flyktninger vil mest sannsynlig være i strid med våre forpliktelser etter EMK artikkel 8. Dette er ikke tilstrekkelig vurdert eller behandlet i høringsnotatet fra departementet. EMK artikkel 8, i norsk oversettelse lyder:

1. *Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.*
2. *Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte mot helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter*

EMK artikkel 8 beskytter først og fremst adskillelse av familier som allerede eksisterer, og det er det som i herværende forslag vil omfattes, retten til familieliv, da familielivet ikke kan utøves i hjemlandet.

²² <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Asyllinnstramming-kan-gi-ny-flyktningbolge-8311927.html>

I NOU 2004:20 om ny utlendingslov behandler utvalget spørsmålet om retten til familiegjennforening for personer som er anerkjent som flyktning på sidene 211 og 212, Utvalget skriver²³:

*En annen særskilt situasjon er de tilfeller hvor et familiemedlem har behov for beskyttelse mot forfølgelse eller kan risikere tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling i hjemlandet, eller eventuelt (også) i et annet land som det ellers kunne ha vært aktuelt for familien å bli forent i. Det siktes med andre ord til situasjoner hvor en person er flyktning eller omfattet av andre internasjonale regler om vern mot utsendelse og retur, jf flyktningkonvensjonen, EMK artikkel 3 og liknende forbud mot refoulement. I slike tilfeller kan det ikke forventes gjenforening av familien i land hvor den nevnte risiko er til stede, og det eneste praktiske kan derfor være familiegjennforening for de øvrige medlemmer av familien i det landet den utsatte personen allerede befinner seg i. **Det finnes ingen avgjørelser fra Menneskerettsdomstolen som fastslår at en familie som befinner seg i en slik situasjon, har noe rettskrav på gjenforening i den medlemsstaten hvor referansepersonen har blitt innvilget en beskyttelsestillatelse. Enkelte innen juridisk teori har likevel forutsatt at det gjelder et rettskrav på familiegjennforening i disse tilfellene, jf blant annet Dijk/van Hoof²⁴. Andre har fremholdt at det trolig eksisterer en forpliktelse for medlemsstatene til å praktisere en lempelig adgang til familiegjennforening i de aktuelle tilfellene. Inntil spørsmålet eventuelt blir avklart gjennom praksis fra Menneskerettsdomstolen, er det vanskelig å trekke noen konklusjoner på dette punkt. (NOAS utheving)***

Vi viser til høringsnotatet av 10.12.2015, til lovforslaget om innstramminger i retten til familiegjennforening i Danmark (lovforslag L-87). Forslaget omhandler de som har fått subsidiær midlertidig beskyttelse, og det fremkommer her at danske myndigheter heller ikke kjenner til dommer som omhandler spørsmålet om opparbeidet botid før man får rett til familiegjennforening, jf:

Der foreligger ministeriet bekendt ikke nogen praksis fra Den Europæiske menneskerettighedsdomstol vedrørende familiesammenføring i en sådan situation²⁵

Vi vil også påpeke at UNHCRs direktør for Nord-Europa, Pia Prytz Phiri, uttalte følgende til VG 27.01.2016²⁶:

Hvis man ikke får familiegjennforening innen fire år så bryter det simpelthen med Norges forpliktelser under den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, sa Phiri.

²³ https://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nou-2004-20/KAPITTEL_11-3-1

²⁴ Dijk/van Hoof: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights (Haag 1998) s. 516-518

²⁵ http://www.ft.dk/Rlpdf/samling/20151/lovforslag/L87/20151_L87_som_fremsat.pdf - side 13

²⁶ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/fns-hoeykommissaer-tre-norske-brudd-paa-menneskerettighetene/a/23604198/>

7.3.2 EU direktiv 2003/86/EF av 22. september 2003

EUs familiegjenforeningsdirektiv artikkel 12 slår fast at det verken kan stilles underholds krav (forutsatt at de søker innen 3 måneder etter at de har fått innvilget flyktningsstatus) eller botidskrav.²⁷ Direktivet medfører at ingen EU-land har tilsvarende begrensinger på utøvelse av familielivet for flyktninger.

Direktivet er nok også en medvirkende årsak til at det ikke er relevant praksis hos EMD i disse sakene, da europeiske stater har regelverk som samsvarer med direktivet og sikrer flyktninger rett til familiegjenforening.

7.3.3 Flyktningskonvensjonen

I flyktningskonvensjonens sluttakt punkt IV B er det inntatt klare anbefalinger til medlemsstatene om å ta de nødvendige forholdsregler for å sikre opprettholdelse av familiens enhet («*principle of unity of the family*»), gjengitt i UNHCRs håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktninger rettsstilling²⁸ punkt 182:

*182. Sluttdokumentet fra konferansen som vedtok 1951-konvensjonen:
Anbefaler at landene setter i verk de nødvendige tiltak for å beskytte flyktingenes familier spesielt med tanke på:*

(1) å sikre at enheten til flyktingenes familier opprettholdes, spesielt i de tilfeller der familiens overhode har oppfylt de nødvendige betingelser for å få adgang til et bestemt land,

(2) å beskytte mindreårige flyktninger, spesielt enslige barn og jenter, særlig med tanke på verger og adopsjon.

Videre slår håndboka fast i punkt 186:

186. Prinsippet om familiens enhet kommer ikke bare til anvendelse når alle familiemedlemmer blir flyktninger samtidig. Det gjelder på samme vis i tilfeller der en familieenhet midlertidig har blitt atskilt gjennom ett eller flere av medlemmenes flukt.

Forslaget om å innføre foreslåtte vilkår om underhold og fire års forutgående arbeid og studer for familiegjenforening for flyktninger, vil således kunne være strid med våre folkerettslige forpliktelser. NOAS anbefaler derfor at forslaget forkastes.

7.4 Integreringsperspektivet

I sin begrunnelse for forslaget så skriver departementet følgende: «*For det fjerde vil en generell innstramning gi økt motivasjon til integrering*». Dette synet er imidlertid ikke ytterligere utredet eller begrunnet fra departementet sin side. Det er etter NOAS kjennskap ingen kjente publikasjoner eller forskning som støtter synet til departementet om at vilkår

²⁷ <https://lovdata.no/pro/#document/DLX3/eu/3200310086>

²⁸ <http://www.noas.no/unhcrs-hndbok/>

som gjør det umulig for flyktninger å gjenforenes med ektefelle og barn, i minimum 4 år, gir økt motivasjon til integrering.

Synet står forøvrig i motstrid til UNHCR EXCOM konklusjon av 7 oktober 2005 som slår fast følgende²⁹:

The Executive Committee(...)reaffirms the importance of family unity and reunification as referred to in its Conclusions Nos. 9, 24, 84, and 88; and recognizes that family members can reinforce the social support system of refugees, and in so doing, promote the smoother and more rapid integration of refugee families;

Videre bemerker UNHCR følgende i sitt hørings svar til det danske lovforslaget om innstramminger om familiegjenforening for de med subsidiært midlertidig beskyttelse³⁰:

The importance of family reunification for the integration process

18. The ability to reunify with one's family also facilitates the integration process, which States are requested to facilitate as far as possible, pursuant to Article 34 in the 1951 Convention. Separation of family members during forced displacement and flight can have devastating consequences on peoples' well-being, as well as on their ability to rehabilitate from traumatic experiences of persecution and war and inhibit their ability to learn a new language, search for a job and adapt to their country of asylum.

UNHCR konkluderer som følger:

Summary of UNHCR recommendations in relation to family reunification

UNHCR recommends that the Government of Denmark proactively facilitates, through law, policy and in practice, family reunification for all beneficiaries of international protection, including those covered by the new temporary subsidiary protection status in Article 7.3 of the Aliens Act, and all children within the meaning of the Convention on the Rights of the Child, as well as extended family members of Syrians who have been granted some form of protection in Denmark; and therefore withdraws the proposal to further delay the right of beneficiaries of temporary subsidiary protection to seek reunification with their family members, until three years have lapsed on this status; Provides beneficiaries of subsidiary protection, including temporary subsidiary protection, access to family reunification under the same favourable rules as those applied to Convention refugees;

Grants all children below 18 years the right to reunify with, at a minimum, their parents and minor siblings; and

Implements family reunification mechanisms that are swift and efficient in order to bring families together as early as possible.

²⁹ <http://www.unhcr.org/4357a91b2.html>

³⁰ <http://www.refworld.org/country,...DNK,.5694ed3a4.0.html>

NOAS deler UNHCRs syn på disse prinsippene om familiegjenforening.

Vi viser videre til høringsuttalelse fra migrasjonsforskere hos PRIO som uttaler følgende om forslaget sine mulige konsekvenser for integrering³¹:

I høringsnotatet (pkt. 7.6.1) heter det at «departementet antar at dette vil kunne gi familiemedlemmene et bedre utgangspunkt for sin integreringsprosess». Dette fremstår som en spekulativ antagelse uten faglig begrunnelse. Vi vet for det første at barn spiller en svært viktig rolle i integreringsprosesser, blant annet fordi de gjennom skole og fritidsaktiviteter blir sosiale bindeledd mellom voksne med og uten innvandrerbakgrunn. Ved familiegjenforening med barn, er det rimelig å anta at jo tidligere i barndommen barna kommer til Norge, jo enklere vil tilpasning til det norske samfunnet være. Vi vet også at langvarig adskillelse er en påkjenning for alle familiemedlemmer, inkludert det familiemedlem som allerede befinner seg i Norge, og arbeider for å sikre en familiegjenforening i Norge. Omstillingen til et liv i Norge blir vanskeligere dersom den skal kombineres med en omstilling til å leve sammen etter mange år fra hverandre.

7.5 Forslag om avslag dersom familiens tilknytning til Norge er svak

Dette forslaget er lite omtalt og heller ikke begrunnet utover følgende i høringsnotatet side 74 og 75:

Departementet vil foreslå at en søknad om familiegjenforeningen bør kunne avslås dersom referansepersonen ikke har permanent oppholdstillatelse i Norge, og familiegjenforening er mulig i et land familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Dette vil kunne være tilfelle der familien er bosatt i et trygt tredjeland I slike tilfeller vil det etter omstendighetene kunne være mer naturlig at familielivet gjenopptas i vedkommende land i Norge.

Forslaget til nytt tredje ledd i § 51 lyder som følger:

Søknad om familiegjenforening etter bestemmelsene i kapittelet her kan nektes dersom referansepersonen ikke har permanent oppholdstillatelse i Norge og familiegjenforening eller –etablering er mulig i et land familien samlet sett har sterkere tilknytning til.

Forslaget er etter NOAS syn meget vagt begrunnet og formulert. Det er heller ikke foreslått forskriftsbestemmelser som avklarer hvilke kriterier som skal vektlegges og hvilke persongrupper forslaget skal omfatte. Forslaget viser til «kapittelet her». Kapittelet om familiegjenforening omfatter også persongrupper som ikke er gitt beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. Det er studenter, praktikanter, faglærte, osv.

Slik det nå er formulert vil forslaget også ramme persongruppen som har midlertidig opphold i Norge og som normalt gis familiegjenforening i henhold til lovens § 49, jfr forskriftens § 9-6. I disse tilfellene vil alltid familien ha samlet sett ha sterkere tilknytning til ett annet land,

³¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramminger-ii/id2469054/?uid=e3bed22b-aec1-44db-8f8e-bfe9ead7fd98>

typisk hjemlandet. Forskriftens § 9-6 lister opp følgende persongrupper som kan gis rett til familiegjenforening:

Det kan gis oppholdstillatelse til søker som nevnt i lovens § 40 til § 42 når referansepersonen, jf. lovens § 39, har eller får tillatelse som nevnt i forskriftens

- a) [§ 1-10](#) fjerde ledd (flyttbare innretninger),
- b) [§ 1-11](#) (faste innretninger),
- c) [§ 6-7](#) femte ledd (arbeidstaker som omfattes av gruppstillatelse),
- d) [§ 6-13](#) (utsendte arbeidstakere) og er ansatt i internasjonalt selskap,
- e) [§ 6-19](#) første og tredje ledd* (studenter mv.),
- f) [§ 6-20](#) (forskere med egne midler),
- g) [§ 6-21](#) (praktikanter),
- h) [§ 6-22](#) første og tredje ledd (musikere, artister og kulturarbeidere mv.),
- i) [§ 6-23](#) (medarbeidere i ideelle, religiøse og humanitære organisasjoner),
- j) [§ 6-24](#) (fredskorpsdeltakere), eller
- k) [§ 6-31](#) første ledd (andre utlendinger).

Det kan også gis oppholdstillatelse til søker som nevnt i lovens § 40 til § 42 når referansepersonen har eller får tillatelse som tjenesteyter for et oppdrag som varer i mer enn seks måneder etter forskriftens

- a) [§ 6-13](#) (utsendte arbeidstakere),
- b) [§ 6-14](#) (selvstendige oppdragstakere), eller
- c) [§ 6-15](#) sjette ledd (utsendte arbeidstakere som omfattes av gruppstillatelse).

Det kan gis oppholdstillatelse til barn etter lovens § 42 når referansepersonen har tillatelse etter forskriftens [§ 8-3](#) (refleksjonsperiode og oppholdstillatelse mv. til ofre for menneskehandel). Det er en forutsetning at det anses å være en alvorlig fare for barnets sikkerhet i hjemlandet og at det ikke er mulig for barnet å få beskyttelse der.

Det kan gis oppholdstillatelse til barn etter [utlendingsloven § 42](#) annet ledd når barnets forelder har fått oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer i medhold av denne paragrafens første eller annet ledd.³²

Videre vil det også omfatte persongrupper som har tillatelse etter lovens § 23, faglærte som gis tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold, men som ikke omfattes av kravet om forutgående arbeid og studier i lovens § 40a. Vilkåret for tillatelse etter loven § 23 fremgår av utlendingsforskriftens § 6-1 første ledd³³:

³² https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2009-10-15-1286/KAPITTEL_9-1

³³ <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2009-10-15-1286/%C2%A76-1>

§ 6-1. Oppholdstillatelse til faglærte mv.

Arbeidstakere som minst er fagutdannet tilsvarende videregående skoles nivå, har fagbrev eller har utdanning fra høyskole eller universitet eller har spesielle kvalifikasjoner, har rett til oppholdstillatelse. Det er et vilkår at

- a) kompetansen anses som relevant for stillingen,
- b) det foreligger godkjenning eller autorisasjon fra relevant fagmyndighet i yrker hvor det er kvalifikasjonskrav i lov eller forskrift, og
- c) arbeidstakeren omfattes av kvoten for faglærte, jf. § 6-12

Denne persongruppen vil også ha sin samlede tilknytning til andre land, herunder hjemlandet, og vil dermed kunne nektes familiegjening.

Det kan videre ramme personer som kan få tillatelse på grunnlag av mishandling i ekteskapet og/eller tvangsekteskap jfr utlendingslovens § 51 første ledd bokstav b.

Formålet med forslagene fra departementet anføres å være å begrense innvandringen til Norge, men det stilles spørsmål om det fra departementet side er ment å omfatte disse gruppene.

NOAS mener det også er tvilsomt om en slik bestemmelse vil være hensiktsmessig overfor de som har fått subsidiær beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. Det vises til at for personer med et beskyttelsesbehov vil familiegjening eller etablering ikke være mulig i hjemlandet. Når det gjelder et eventuelt tredjeland vil det ofte være land hvor man ikke har muligheter for en varig fremtidig sammen. Dette vil oftest være nærområdene til personens hjemland, og det vil være forbundet med usikkerhet om det er mulig å finne en varig og forutsigbar fremtid hvor familiens enhet kan ivaretas.

Statssekretær Jøran Kallmyr ga et eksempel til Aftenposten 03.02.2016³⁴:

Det kan ramme en syrisk familie som har flyktet til Tyrkia. Eksempelvis hvis familiefaren tar seg til Norge og får innvilget asyl, mens mor og barn fortsatt bor i Tyrkia.

Da er det en mulighet for at søknaden ikke blir godkjent, siden familiegjeningen kan skje i Tyrkia. Forutsetningen er at familien har opphold i Tyrkia, og at de ikke blir sendt til Syria, sier statssekretær Jøran Kallmyr (Frp) i Justis- og beredskapsdepartementet.

NOAS mener det er uklart hvordan en slik samlet tilknytning skal vurderes. Et tenkt eksempel vil være følgende:

Syrisk familie bestående av mor, far og tre barn. Far reiser ut fra Syria januar 2016 og kommer til Norge, februar 2016. Etter to år får far innvilget flyktningstatus (2018) og søker om familiegjening. I mellomtiden har mor og barna måtte flykte til Tyrkia i mars 2016 på grunn av krigshandlingene i Syria, og lever som flyktinger i Tyrkia. Mor og de tre barna

³⁴ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Flyktet-via-Tyrkia---na-bli-de-retumert-8344155.html>

vil da ha bodd mer eller mindre like lenge i Tyrkia som far i Norge, men flere familiemedlemmer har tilknytning til Tyrkia, enn til Norge. Vil da konklusjonen være at familiens samlede tilknytning er sterkere til Tyrkia eller Norge?

Dette fremgår ikke av høringsnotatet eller av forslaget til lovbestemmelsen. Før lovgivere kan ta stilling til dette må det således begrunnes og konkretiseres bedre før det er mulig å si noe om hvor omfattende forslaget vil være i praksis.

For øvrig bemerkes de samme bekymringene som fremkommer ovenfor vedrørende forslaget om underholds krav og fire års forutgående arbeid og studier.

NOAS støtter ikke forslaget. Men hvis det innføres en slik bestemmelse så bør det klargjøres i forskriftsform hvilke persongrupper som omfattes og hvilke vilkår som skal gjøres gjeldene for å anses som trygt tredje land. Det må også klargjøres hvilke vilkår som skal legges til grunn for å kunne anse at familiegjening er mulig i et land familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Dette fremgår hverken av lovforslaget eller av høringsnotatet.

7.6 Endringer i lovens § 58

Det foreslås fra departementet at lovens § 58 annet ledd oppheves. NOAS vil bemerke at dette er inntatt som lovforslag i høringsnotatets punkt 7.7 på side 75, altså i kapittelet om familiegjening. Begrunnelsen for forslaget finnes imidlertid på side 82, under kapittelet om permanent oppholdstillatelse, nærmere bestemt under punkt 8.3.4 om selvforsørgelse. Under forslag til lovendring i punkt 8.3.5 er forslaget ikke nevnt, og det er det heller ikke under den samlede oversikten over lovforslag avslutningsvis i høringsnotatet. Dette føyer seg inn i rekken over rotete, upresise og manglende fremstillinger i notatet. Dette gjør forslaget vanskelig tilgjengelig for høringsinstanser og politikere som skal behandle det.

Da forslaget må anses å høre hjemme i kapittelet om permanent opphold kommenteres det derfor ikke ytterligere her, men i neste kapittel.

7.7 Oppsummering av forslagene om familiegjening

- NOAS støtter ingen av forslagene.
- NOAS mener kravet om underhold og fire års forutgående arbeid og studier for familiegjening for alle med stor sannsynlighet vil kunne være i strid med Norges internasjonale forpliktelser.
- NOAS mener forslagene vil være integreringshemmede.
- NOAS mener forslagene ikke har blitt tilstrekkelig utredet når det gjelder våre internasjonale forpliktelser og om forslagene vil være integreringshemmede.

8. Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

8.1 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre utlendingslovens § 62 og innføre endringer i introduksjonslovens § 17.

Det foreslås at det innføres et vilkår for permanent opphold i utlendingslovens § 62 om at utlendingen må bestå norsk prøve for å få innvilget permanent opphold.

Departementet foreslår en ny bestemmelse i utlendingslovens § 62 om at de som har rett og plikt til deltagelse i henhold til introduksjonslovens § 17 første ledd må bestå den obligatoriske, avsluttende prøven i samfunnsskap på et språk utlendingen forstår.

Departementet foreslår endring i utlendingsloven § 58 – se kapittel 7 om familiejenforening og § 62 hvor det innføres et nytt krav for å fylle vilkårene om permanent oppholdstillatelse.

Det foreslås at utlendingen må ha vært selvforsørget de siste tre årene.

Det foreslås å innføre plikt om opplæring i norsk og samfunnsfag for personer mellom 55 og 67 år. I dagens regelverk har denne persongruppen kun rett til slik opplæring.

I kapittel 6 under punktet 6.3.6 om lovendringer foreslår departementet også å innføre et nytt annet ledd til § 62. Søknader om permanent opphold kan etter forslaget avslås dersom det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn eller på grunn av sur-place forhold hvor søkerens hovedsakelige formål har vært å oppnå oppholdstillatelse.

8.2 NOAS' syn på forslagene

8.2.1 Innledning

Innledningsvis vil vi vise til UNHCR sin høringsuttalelse til det danske lovforslaget L-87 desember 2015 om innstramninger i retten til permanent opphold. Her sier UNHCR følgende³⁵:

*UNHCR considers that the proposed measures – in particular the increase from five to six years of legal residence to be eligible for permanent residence - **will further undermine the ability of beneficiaries of international protection to integrate in Denmark, and thus the Danish Government's expressed aim to improve the integration process.** The Proposed measures are moreover contrary to the guidance provided in UNHCR's Executive Committee Conclusion No. 104 on local integration, which affirms "the particular importance of the legal dimension of integration, which entails the host State granting refugees a secure legal status and a progressively wider range of rights and entitlements that are broadly commensurate with those enjoyed by its*

³⁵ <http://www.refworld.org/country,...DNK..5694ed3a4.0.html>

citizens and, over time, the possibility of naturalizing”. In UNHCR’s view, the combined requirements of years of residency, language skills and employment will be very difficult for many refugees and other beneficiaries of protection to meet. The temporary nature of their legal status and restrictions on the right to bring their family members also risk having a demotivating effect on integration. UNHCR considers that the proposed restrictions on residency rights contemplated by the Danish Government would lead to a “retrogression,” rather than a progressive realization of rights. (våre uthevinger)

Det bes her særskilt tas ad notam at UNHCR fraråder innføring av strengere regler for permanent opphold, blant annet på grunn at det vil være demotiverende for integreringen. Det samme gjøres gjeldende fra NOAS’ side. Strengere vilkår som gjør det usikkert om man vil få en varig tillatelse i Norge, kan ha en negativ innvirkning på evnen til å satse på et liv i Norge og integreringsprosessen.

8.2.2 Fjerning av lovens § 58 annet ledd

Departementet foreslår å fjerne lovens § 58 annet ledd. Bestemmelsen lyder som følger³⁶:

Kravet til underhold og bolig gjelder ikke for den som har rett til oppholdstillatelse etter § 28 annet ledd, eller som fyller vilkårene for vern mot utsendelse etter § 73.

Utlendingsloven § 28 annet ledd sier følgende³⁷:

En utlending som anerkjennes som flyktning etter første ledd, har rett til oppholdstillatelse (asyl)

Som nevnt i vårt punkt 7.6 ovenfor er dette forslaget plassert i høringsnotatets kapittel 7, mens begrunnelsen er inntatt i kapittel 8. Det fremkommer av departementets begrunnelse at forslaget gjelder underholdsplikt ved søknad om permanent oppholdstillatelse, og forslaget kommenteres derfor her.

NOAS stiller seg svært undrende til departementets lovtekniske fremgangsmåte for dette forslaget. Departementet uttaler følgende i høringsnotatet på side 82:

Departementet antar et krav om selyforsørgelse de siste tre årene bør gjelde for alle som søker permanent oppholdstillatelse. Unntaket i § 58 annet ledd bør derfor ikke gjelde ved søknad om permanent oppholdstillatelse.

Løsningen departementet har valgt er å fjerne hele § 58 annet ledd, uten å gjøre noen andre endringer. Vi vil påpeke at § 58 ikke omhandler permanent oppholdstillatelse, men er en generell bestemmelse vedrørende krav til underhold. Den gjelder da også ved innvilgelse av førstegangstillatelser. Ved å fjerne unntaket for underholds krav for flyktninger i annet ledd, uten å erstatte det med noe annet, har departementet i realiteten gitt hjemmel for å oppstille

³⁶ <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-05-15-35/%C2%A728>

³⁷ <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-05-15-35/%C2%A728>

krav om underhold for å få flyktningstatus. Dette vil være åpenbart folkerettsstridig, og NOAS har vanskelig for å se at departementet vil gå inn for dette. For ordens skyld henviser vi til Utlendingslovens kommentarutgave, hvor det i kommentaren til § 58 står følgende på side 386:

Allerede loven selv gjør unntak for den som har rett til oppholdstillatelse etter § 28 (asyl) eller som fyller vilkårene for vern om utsendelse etter § 73 (non refoulement). I disse tilfellene ville det være i strid med våre folkerettslige forpliktelser å nekte opphold på grunnlag av manglende underholdsevne og bolig³⁸.

Uavhengig av hvilken lovteknisk løsning som velges, og uavhengig av om det klargjøres i ordlyden at endringen kun gjelder ved søknad om permanent oppholdstillatelse, støtter ikke NOAS forslaget. Departementet har begrunnet fjerningen av § 58 annet ledd med at krav om selvforsørgelse de siste tre år bør gjelde for alle. Vi viser derfor til vår kommentar til forslaget om selvforsørgelse i punkt 8.2.5.

8.2.3 Vilkår om å beherske et minimum av norsk

NOAS mener det er viktig at personer som får oppholdstillatelse i Norge raskest mulig lærer seg norsk. Vi har derfor ikke noen innvendinger mot departementets forslag om å innføre vilkår om å bestå en prøve i norsk muntlig med resultatet A1 eller bedre. Sammenholdt med kravet etter statsborgerloven, hvor vilkåret er bestått prøve med resultat A2 eller bedre, er A1 et fornuftig nivå for innvilgelse av permanent oppholdstillatelse. Dette vil innebære at personer som vil søke om permanent oppholdstillatelse gis et klart incitament til å tilegne seg norskkunnskaper.

Samtidig er det viktig å ta hensyn til at enkelte personer har så dårlige forutsetninger for å lære det norske språk at selv A1 vil være for vanskelig. Dette kan gjelde personer med alvorlige handikap eller meget alvorlige helseproblemer eller eldre personer uten noen skolegang fra hjemlandet. Det er derfor svært viktig at det innføres unntaksbestemmelser som sikrer at personer som ikke har mulighet til å bestå denne testen ikke mister muligheten til å få permanent oppholdstillatelse.

8.2.4 Vilkår om bestått prøve i samfunnskunnskap

NOAS er enig med departementet at det er positivt for integreringen om utlendinger tilegner seg grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet. Vi har derfor ikke innvendinger mot at det innføres et vilkår om bestått prøve i samfunnskunnskap for å få permanent oppholdstillatelse. Men i likhet med opplæring i norsk språk vil utlendinger ha forskjellige forutsetninger for å tilegne seg kunnskaper om det norske samfunnet. Det er derfor helt avgjørende at det finnes unntakshjemler for personer som ikke kan forventes å bestå en slik prøve. Angående hvilke grupper som bør unntas fra dette kravet viser vi til vår kommentar i punkt 8.2.3 ovenfor.

³⁸ Vigdis Vevstad (red), Universitetsforlaget 2010

Det er naturlig at prøven skal holdes på et språk som vedkommende forstår. Det ville gitt dårlig sammenheng i regelverket om det var tilstrekkelig med en helt basal forståelse av norsk for å bestå prøven i norsk muntlig, og det samtidig ble stilt krav om at man må bestå en prøve i samfunnskunnskap på norsk.

8.2.5 Vilkår om selvforsørgelse

NOAS støtter ikke forslaget om å innføre vilkår om tre års selvforsørgelse som krav til å få permanent opphold. Konsekvensen av forslaget er at det for et ikke ubetydelig antall vil medføre ytterligere tid før flyktninger får permanent opphold i Norge. Dette forslaget må ses sammen med at oppholdsgrunnlaget skal vurderes på ny som omtalt i kapittel 6.3.5, og forslaget om å heve botiden til 5 år. Departementet skriver følgende vedrørende forslaget under administrative kostander:

En begrensning av retten til permanent oppholdstillatelse vil begrense antallet utlendinger som får bli i Norge når beskyttelsesbehovet bortfaller. Dette vil lede til reduserte utgifter til blant annet trygdeytelser og pensjon, men vil også lede til et visst bortfall av potensielle framtidige skatteinntekter.

Det vises her til vår høringsuttalelse av 12.05.2015 hvor vi påpekte følgende³⁹:

En ny vurdering av beskyttelsesbehovet med sikte på tilbakekall/opphevelse av flyktningstatus hvis det opprinnelige grunnlaget har bortfalt, vil ikke være i samsvar med intensjonen i asylloven eller flyktningkonvensjonen, selv om det finnes hjemmel for dette i utlendingsloven. Hensikten med asylloven er å gi beskyttelse, trygghet og stabilitet til flyktninger. Vi viser til UNHCRs Håndbok pkt. 135 for tolkningen av opphørskriteriene etter Flyktningkonvensjonen. Tryggheten som flyktningstatus er ment å sikre, undergraves dersom en skal underlegges stadige granskninger («frequent review») av grunnlaget. Det er videre ikke rimelig å legge til grunn at personer som har vært utsatt for forfølgelse, overgrep eller krigshandlinger i hjemlandet, eller vært vitne til slik behandling av familiemedlemmer, skal returnere dit. Dette gjelder selv om de objektive omstendighetene som utløste beskyttelsesbehovet har endret seg. Dette fremgår også av forarbeidene til utlendingsloven, Ot.prp. nr. 75, s. 106.

NOAS mener flyktninger er i en særskilt vanskelig situasjon og har et stort behov for forutsigbare framtidsutsikter. Vi mener derfor at gjeldende botidskrav bør opprettholdes og ikke heves til fem år. Det vises for øvrig til våre øvrige synspunkter i høringsuttalelsen av 12.05.2015 som også gjøres gjeldende her.

Ved også å innføre vilkår om selvforsørgelse vil ikke lenger midlertidigheten være kun i fem år, men for mange både 6, 7 og kanskje opp til 10 år før man kan få en forutsigbar fremtid – eller i ytterste konsekvens at de aldri vil oppfylle vilkåret. Dette vil ha åpenbare negative konsekvenser for integreringen. Særskilt negativt vil forslaget være for barnefamilier som vil ha barn som deltar i det norske samfunnet, men som hele tiden vil leve under frykten av et en dag vil de kunne miste sin tillatelse i Norge.

³⁹ <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2012/01/permanent-opphold.pdf>

Barn opparbeider seg tilknytning til Norge mens de er her. Det vises til utlendingsforskriften § 8-5 hvor tillatelse kan gis på bakgrunn av barns tilknytning til Norge. Dette forslaget vil kunne medføre at mange barnefamilier, blir værende i Norge på midlertidighet i svært mange år. Vi kan illustrere dette med et eksempel:

En syrisk barnefamilie ankommer Norge i 2016, og fyller i utgangspunktet dermed vilkårene for permanent opphold i 2021, men på bakgrunn av at familien ikke har vært selvforsørget i 2020, så fyller ikke familien vilkåret om at det har vært selvforsørget de **siste** 3 årene, og vil tidligst kunne fylle vilkåret i 2024. I 2024 blir det fred i Syria, og beskyttelsesbehovet som var grunnlaget for tillatelsen til familien er ikke lenger tilstede. Familien vil da heller ikke få permanent opphold og vil også miste oppholdstillatelsen i Norge. Men; Barna har bodd 8 år i Norge, og har kanskje like lang skolegang i Norge. Da åpner utlendingsforskriftens § 8-5 for at det skal gis tillatelse i medhold av utlendingslovens § 38. En ny midlertidig tillatelse vil da medføre en nærmest evigvarende midlertidighet, og en usikkerhet rundt sin egen situasjon som vil prege familien.

Om hva som anses som selvforsørgelse så sier departementet følgende:

Nærmere regler om hva som regnes som selvforsørgelse vil vi måtte fastsettes i forskrift. Utgangspunkt bør imidlertid kunne tas i gjeldende utlendingsforskrift §§ 10-7 flg., som utdyper hva som anses som underhold etter loven § 58.

Forskriftens § 10-7 sier følgende:

§ 10-7. Krav om underhold ved førstegangs søknad i andre saker enn familieinnvandring

Underhold anses å være sikret når utlendingen

- a) *vil få arbeidsinntekt av tilstrekkelig omfang. Inntekt fra heltidsarbeid anses som hovedregel som tilstrekkelig,*
- b) *oppebærer pensjon eller andre faste periodiske ytelser, når dette er av tilstrekkelig omfang,*
- c) *har egne midler som anses som tilstrekkelig. Utlendingsdirektoratet kan kreve et bestemt beløp overført til norsk bank og helt eller delvis båndlegge beløpet for en bestemt tid, eller*
- d) *vil få studielån eller stipend av tilstrekkelig omfang.*

Ytelser etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen anses ikke som underhold. Underhold anses også å være sikret gjennom en kombinasjon av første ledd bokstavene a til d, når dette er tilstrekkelig. Fyller søkeren vilkårene for å få deltidsarbeid etter § 6-33 annet og tredje ledd eller heltidsarbeid etter fjerde ledd, og det foreligger et konkret arbeidstilbud, tas også den forventede inntekten med i vurderingen av om underholdskravet er oppfylt.

Ved tillatelse som selvstendig næringsdrivende etter § 6-18, er det en forutsetning at underhold i det vesentlige vil være sikret gjennom ervervsvirksomheten. Underhold kan unntaksvis anses å være sikret ved at tredjemann stiller økonomisk garanti.

Det gjelder ikke krav til sikret underhold for utlending som har fremmet søknad om beskyttelse og som fyller vilkårene for oppholdstillatelse etter lovens § 38. Etter en helhetsvurdering etter lovens § 38, kan det også ellers gjøres unntak fra kravet til sikret underhold når det anses å være grunnlag for opphold etter denne bestemmelsen.

Det er ikke satt en minstelønn. Ytelser som for eksempel dagpenger under perioder med arbeidsledighet faller innenfor det som i dag anses som underhold i medhold av forskriftens § 10-7, mens ytelser etter lov om sosiale tjenester faller utenfor. Dette kan få urimelige konsekvenser. Større barnefamilier med aleneforsørger, hvor arbeidsinntekten er lav, selv med en 100% stilling, vil medføre at familien likevel vil få ytelser etter lov om sosiale tjenester. Familien kan da få avslag på søknaden om permanent opphold på grunn av at vilkåret om selvforsørgelse ikke er oppfylt. Samtidig som en enslig arbeidsledig person, uten forsørgeransvar som har mottatt dagpenger de siste 1 ½ årene, vil oppfylle vilkåret om selvforsørgelse. Forslaget vil derfor urimelig kunne ramme særskilt sårbare familier.

I høringsbrevet bes høringsinstansene å komme med synspunkter på hvilke unntakssituasjoner som det bes tas hensyn til. NOAS vil presisere at vi ikke støtter forslaget, og vil anbefale at det ikke innføres vilkår om selvforsørgelse. Men vi vil likevel her fremheve noen særskilt sårbare persongrupper som må vernes mot et slikt vilkår om selvforsørgelse - ikke i prioritert rekkefølge og ikke uttømmende:

1. Personer som på grunn av egen sykdom eller nærstående families sykdom, typisk barn eller ektefelle, ikke oppfyller vilkåret om selvforsørgelse.
2. Enslige forsørgere og barnefamilier hvor foreldrene har lavtlønnsyrker som medfører at de selv i fulltidsjobb vil ha rett til å motta ytelser etter lov om sosiale tjenester, som etter forskriftenes § 10-7 da ikke vil fylle vilkåret om selvforsørgelse.
3. Det bør videre ses hen til at det kan gjøres unntak for personer som i løpet av femårs perioden har hatt tre års selvforsørgelse, men kun i korte perioder de siste tre årene ikke oppfyller vilkårene om selvforsørgelse.
4. Eldre personer som ankommer etter fylte 55 år, de vil ha vanskeligere tilgang til arbeidsmarkedet og kan således bli særskilt rammet av vilkåret om selvforsørgelse.

8.2.6 Plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år

NOAS har ingen innvendinger mot dette forslaget. I likhet med forslagene om bestått prøve i norsk og samfunnskunnskap er det viktig at det finnes unntakshjemler for de som ikke er i stand til å gjennomføre slik opplæring.

8.2.7 Avslag på permanent opphold grunnet tungtveiende innvandringsregulerende hensyn

NOAS støtter ikke forslaget om nytt annet ledd i utlendingslovens § 62.

I høringsnotatet er forslaget ikke begrunnet utover følgende:

Videre bør en søknad om permanent oppholdstillatelse kunne avslås der tungtveiende innvandringsregulerende hensyn tilsier det. Dette kan være tilfelle der utlendingen har unnlatt å bidra til avklaring av egen identitet, eller unnlatt å fremskaffe reisedokumenter når det har hindret retur. I tillegg bør en søknad kunne avslås der beskyttelsesbehovet skyldes asylsøkerens egne handlinger etter at søkeren forlot hjemlandet og det hovedsakelige formålet med disse handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse. I saker som gjelder barn, må barnas forhold vurderes for seg. At det er grunnlag for avslag overfor foreldrene, innebærer dermed ikke at det også er grunnlag for avslag overfor barna

Dette er forhold som avklares ved innvilgelse av første gangs tillatelse. Det fremstår for NOAS som en unødvendig tilleggsbestemmelse som kun vil medføre merarbeid for utlendingsforvaltningen, og vil kunne være nok et usikkerhetsmoment for et nytt liv i Norge.

8.2.7.1 Om innvandringsregulerende hensynene identitet og hindret retur

Det departementet beskriver her om utlendinger som har unnlatt å bidra til avklaring av identitet eller unnlatt å fremskaffe reisedokumenter når det har hindret retur, vil etter gjeldende regelverk kun gjelde for lengeværende barnefamilier som får oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 38, jfr utlendingsforskriftens § 8-5.

For å få en tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold er det allerede krav om at identiteten skal være dokumentert i dagens § 38, 5 ledd:

Når det er tvil om utlendingens identitet, når behovet er midlertidig, eller når andre særlige grunner tilsier det, kan det fastsettes at

- a) tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse,*
- b) tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for oppholdstillatelse etter lovens kapittel 6 for utlendingens familiemedlemmer,*
- c) tillatelsen ikke skal kunne fornyes, eller*
- d) at tillatelsens varighet skal være kortere enn ett år.*

Det vises videre til utlendingsforskriftens § 8-12 som sier følgende:

§ 8-12. Krav om dokumentert identitet før oppholdstillatelse gis
Som vilkår for oppholdstillatelse etter lovens § 38 kreves det som hovedregel at utlendingen fremskaffer dokumentasjon på sin identitet, jf. lovens § 83 tredje ledd, med mindre det er mest sannsynlig at den oppgitte identiteten er riktig, og

- a) utlendingens hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller annen tilsvarende legitimasjon med tilstrekkelig notoritet, eller*
- b) hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at vedkommende ikke kan kreves å kontakte hjemlandets myndigheter.*

Dersom det i andre tilfeller enn nevnt i første ledd besluttes å innvilge oppholdstillatelse etter lovens § 38, kan det gis en begrenset tillatelse etter lovens § 38 femte ledd.

Det foretas videre en vekting av de innvandringsregulerende hensynene om tillatelse kan gis selv om barnets beste hensyn tilsier det, jfr utlendingsforskriftens § 8-5.

8.2.7.2 Om subjektive Sur-place saker hvor søkerens hovedformål med handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse

Hvis søkeren hovedsakelige formål med handlingene som medfører at søkeren har rett til beskyttelse har vært å oppnå oppholdstillatelse i Norge, så er det allerede en unntaksbestemmelse i lovens § 28 fjerde ledd som medfører at søkeren ikke har rett til beskyttelse i medhold av lovens § 28 første ledd. Bestemmelsen slår fast:

Søkeren skal som hovedregel anerkjennes som flyktning etter første ledd også når beskyttelsesbehovet har oppstått etter at søkeren forlot hjemlandet, og skyldes søkerens egne handlinger. Ved vurderingen av om det skal gjøres unntak fra hovedregelen, skal det særlig legges vekt på om beskyttelsesbehovet skyldes handlinger som er straffbare etter norsk lov, eller om det fremstår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse. (NOAS utheving)

Dette spørsmål avklares allerede ved innvilgelse av eventuell beskyttelse. Hvis utlendingsforvaltningen kommer frem til at det hovedsakelige formålet med handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse, vil søkeren i praksis kun få en midlertidig begrenset tillatelse i medhold av lovens § 74, som ikke gir rettigheter til permanent opphold, kun et vern mot retur i henhold til lovens § 73. Hvis det foreligger særskilte hensyn kan utlendingsforvaltningen gi tillatelse i medhold av utlendingslovens § 38 som danner grunnlag for permanent opphold.

Det er derfor etter NOAS syn ikke behov for en ny vurdering av spørsmålet da dette allerede er avklart ved innvilgelse av første gangs tillatelse. Forslaget vil medføre unødvendig byråkrati og NOAS støtter ikke forslaget.

8.2.8 Oppsummering

NOAS støtter ikke en fjerning av lovens § 58 annet ledd.

NOAS støtter ikke forslaget om innføring av at utlendingen må være selvforsørget de siste tre årene som vilkår for innvilgelse av permanent opphold, jfr forslaget om ny bokstav i utlendingslovens § 62 første ledd.

NOAS støtter ikke forslaget om nytt annet ledd i utlendingslovens § 62 om ny vurdering av om det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn.

De andre forslagene har NOAS ingen innvendinger mot.

9. Utvisning

Departementet foreslår å innføre en hjemmel for å utvise utlendinger av personer som kan nektes realitetsbehandling etter § 32 første ledd bokstav a eller d. Dette vil gjelde personer som har fått beskyttelse i annet land og personer som har kommet til Norge etter å hatt opphold i et trygt tredjeland. Et utvisningsvedtak betyr at de får innreiseforbud til hele Schengen-området.

NOAS mener dette for det første er et lite målrettet tiltak. Det er her snakk om personer som allerede i dag nektes realitetsbehandling i Norge, og som i de fleste tilfeller kan bortvises på grensen. Det vil si at forslaget gjelder personer som ikke slipper inn i landet.

Behovet for lovendring på dette punktet er dessuten svært begrenset. Allerede i dag finnes det vide hjemler for utvisning i utlendingslovens § 66 annet ledd. Det er blant annet hjemmel for å utvise asylsøkere som anses å ha en åpenbart grunnløs søknad, eller som gir vesentlige uriktige opplysninger, og som derfor ikke gis utreisefrist fordi det anses å være unndragelsesfare.

Som departementet uttaler i høringsnotatet er: «*Utvisning med innreiseforbud (..) et inngripende tiltak overfor utlendingen, og bør ikke brukes i større omfang enn behovet til enhver tid tilsier*». Et utvisningsvedtak innebærer at mennesker kan gis innreiseforbud til hele Schengen, kun på grunnlag av at de søker asyl i Norge. NOAS mener det er svært uheldig med en kriminalisering og sanksjonering av personer som utøver den klare retten til å søke asyl.

I dagens situasjon vil den foreslåtte hjemmelen blant annet omfatte syrere som kun har et kortvarig visum til Russland og som åpenbart flykter fra forfølgelse i hjemlandet. Disse personene bør etter vår oppfatning få beskyttelse i Norge da det er åpenbart at de har krav på beskyttelse mot retur til Syria. Slik regjeringen ønsker å styre praksisen med Storskogsaker ligger de imidlertid an til å få avslag på sine søknader. Det er i hvert tilfelle urimelig om disse menneskene i tillegg til et avslag sanksjoneres med et innreiseforbud som vil gjelde for hele Schengenområdet.

NOAS mener det er dårlig ressursbruk å opprette utvisningssaker i slike tilfeller. I en situasjon hvor utlendingsforvaltningen allerede er under et stort press vil disse sakene kreve omfattende undersøkelser av personens bakgrunn og familieforhold, vurderinger av barnets beste etc. Det fremstår som helt unødvendig å bruke ressurser på dette når det uansett gjelder mennesker som allerede i dag kan bortvises ved grensen.

Vi finner det dessuten noe paradoksalt at det foreslås en adgang til bortvisning på grensen til våre naboland, hvor departementet uttaler at dette bør «*(...) kunne effektiviseres ved at det ikke treffes et formelt skriftlig vedtak om bortvisning*»⁴⁰, mens man her legger opp til en

⁴⁰ Høringsnotatet side 31-32

utvidet adgang til å fatte utvisningsvedtak i de samme type saker, med den byråkratiseringen dette medfører.

Vi vil også påpeke at vi er bekymret over rettssikkerhetsaspektet i dette. Forkynningen av utvisningsvedtak vil kunne innebære store problemer hvis dette skjer med personer som er nektet adgang på grensen. De må enten holdes internert eller tillates å oppholde seg i Norge til vedtaket er fattet, eller så vil vedtaket trolig ikke bli forkynt til vedkommende. Og selv der vedtak formelt blir forkynt vil det være svært vanskelig for utlendingen å forstå hva som skjer. NOAS har eksempelvis i Storskog-saker sett gjentatte ganger at vedtak ikke blir oversatt og forklart, og at det ikke formidles via tolk. Alt skjer på svært kort tid på grensen, og utlendingene får ikke tildelt advokat. Svært mange vil ikke skjønne hva utvisning og innreiseforbud innebærer, noe som er særlig problematisk fordi det også er straffbart å bryte innreiseforbudet og dette kan medføre fengselsstraff.

10. Endringer i saksbehandlingsregler

10.2 Redusert klagefrist

Departementet foreslår å innføre en ny bestemmelse i utlendingsloven (§ 94 a) som gjør unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om klagefrist, jf. forvaltningsloven §29. Unntaket gjelder for asylsøkere som åpenbart ikke har beskyttelsesbehov, klagefristen reduseres fra tre uker til én uke.

NOAS har ingen kommentarer til dette forslaget.

10.3 Redusert rett til fritt rettsråd

Departementet foreslår å fjerne retten til fritt rettsråd i avvisningssaker etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og c. Dette omfatter tilfeller hvor søknaden avvises fordi søkeren kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet (bokstav b) eller kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten (bokstav c). Endringen er begrunnet i behovet for å effektivisere saksbehandlingen i avvisningssakene. Departementet bemerker i sitt høringsnotat at i enkelte sakstyper vil ikke rettssikkerhetshensyn spille inn like tungt, og et utstrakt tilbud om retts hjelp vil kunne innebære en unødig forlengelse av saksbehandlingen. Ny § 17-18 i utlendingsforskriften skal lyde slik:

En utlending som har fått en asylsøknad nektet realitetsbehandlet etter lovens § 32 første ledd, har ikke rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. lovens § 92 annet ledd første punktum. Vedkommende har heller ikke rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i eventuell sak om bortvisning, jf. lovens § 92 første ledd. Første og annet punktum gjelder ikke utlending som nevnt i første ledd.

NOAS støtter ikke dette forslaget. Innledningsvis ønsker vi å påpeke at i klagesaker som behandles etter Dublin-samarbeidet gis det som utgangspunkt to timer fritt rettsråd, og

ytterligere tre timer dersom UDI samtykker i utsatt iverksettelse. Vi mener derfor det er lite dekkende å betegne dagens praksis som «utstrakt tilbud om rettshjelp».

Videre mener vi at departementets forslag virker mot sin hensikt. Dublin-regelverket art. 26(3) sier at dersom søkeren ikke får bistand fra advokat eller rådgiver, er statene forpliktet til å underrette søkeren om de viktigste elementene i beslutningen. Informasjonen må omfatte opplysninger om klageadgang og klagefrist, og må gis på et språk søkeren forstår. Vi har merket oss at denne forpliktelsen ikke er kommentert i høringsnotatet, men dersom advokatbistand fjernes, må altså staten sørge for at vedtaket blir forkynt ved hjelp av tolk. Det er derfor høyst tvilsomt om forslaget vil innebære effektivisering av saksbehandlingen eller redusert ressursbruk. Rettshjelp bidrar tvert imot til bedre opplysning og raskere avklaring av saken.

Videre foreslår departementet at forskriftshjemlene i § 92 samles i et eget ledd i bestemmelsen, og at gjeldende forskriftshjemmel i annet ledd fjerde punktum samt sjette ledd annet punktum, samles i nytt syvende ledd. Utlendingslovens § 92 nytt syvende ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om unntak fra retten til fritt rettsråd etter første ledd første punktum og annet ledd første punktum. Det kan også gis regler til utfylling av bestemmelsen, herunder regler om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans og regler om erstatningskrav etter sjette ledd.

NOAS støtter ikke dette forslaget. Rettshjelp er en forutsetning for en rettssikker behandling av asylsaker. Som departementet selv påpeker i sitt høringsnotat vil manglende språkferdigheter og lav kunnskap om det norske samfunnet og utlendingsregelverket skape behov for bistand. NOAS mener derfor det er bekymringsfullt at departementet åpner for å gjøre ytterligere innskrenkninger i retten til gratis rettshjelp.

10.4 Utsatt iverksettelse

Departementet foreslår at det i utlendingsloven § 90 tas inn et nytt tredje ledd hvor det uttrykkelig fremgår at avvisningsvedtak fattet i medhold av utlendingsloven § 32 bokstav a, c eller d kan iverksettes straks. At vedtaket iverksettes straks innebærer at det ikke gis noen frist for å begjære utsatt iverksetting. Departementet foreslår samtidig at det gjøres unntak for tilfeller der særlige forhold tilsier at utlendingen likevel skal gis mulighet til å begjære utsatt iverksetting. Utlendingslovens § 90 nytt tredje ledd skal lyde:

Vedtak om avvisning etter § 32 første ledd bokstav a, c og d, kan iverksettes straks. Tilsier særlige forhold at utlendingen gis en frist for å begjære utsatt iverksetting, kan vedtaket likevel ikke iverksettes før fristen er utløpt, og direktoratet har tatt stilling til begjæringen. Er søknaden avvist etter § 32 første ledd bokstav b, jf. fjerde ledd og utlendingen har begjært utsatt iverksetting, kan vedtaket ikke iverksettes før Utlendingsnemnda har tatt stilling til begjæringen eller behandlet klagen på vedtaket.

NOAS støtter ikke dette forslaget, og vi er særlig kritiske til departementets forslag om straks iverksetting av vedtak om avvising etter § 32 første ledd bokstav d. I saker angående et «trygt tredjeland» gjennomfører ikke UDI intervjuer med asylsøkere, og hovedregelen er at det ikke gis utsatt iverksettelse. Dagens praksis er allerede veldig restriktiv, og bør heller liberaliseres. Vi mener at departementets forslag representerer et alvorlig rettssikkerhetsmessig problem – spesielt i situasjoner der en risikerer en indirekte refolement av asylsøkere. Dette problemet illustreres godt med dagens praksis i Storskog-saker, hvor søkere som fikk saken avvist av UDI og som ble returnert til Russland, fikk vedtaket omgjort av UNE, og må nå komme tilbake til Norge. Vårt syn er støttet også av ECRE⁴¹ som i sitt brev av 23.10.2015 til EU-kommisjonen blant annet anbefaler:

*Ensure that asylum seekers originating from a country presumed safe have access to an appeal **with automatic suspensive effect.**(vår utheving)*

11. Identitetsavklaring - biometri

11.1 Innledende bemerkninger

Forslagsendringene hva angår identitetsavklaring i form av opptak av og lagring av biometriske data (fotografi og fingeravtrykk) kan deles inn i fire hovedgrupper; utvide personkretsen som det kan opptas fingeravtrykk av, utvide lagringstiden, fastsette nedre aldersgrense for opptak av biometri og andre småendringer.

Generelt kan det sies at departementet har brukt omfattende tid og plass på redegjørelsen om forslag til opptak av biometri. Rundt 30 sider av høringsnotatet er tilegnet dette formålet. Det er en omfattende redegjørelse av nåværende regelverk, og praksis i andre land. Som et overordnet hensyn for regelendringene ligger kontrollhensynet, et hensyn som i og for seg er viktig å opprettholde.

Begrunnelsene for forslagsendringene er derimot ofte sparsomme og mangler ofte henvisning til kildemateriale eller statistikk. Blant annet kommer departementet med en rekke eksempler relatert til kontrollbehovet av en utlendings identitet. Eksempelene har ikke hold i statistikk, noe departementet også erkjenner. Mange av begrunnelsene synes heller å bygge på antakelser og spådommer om fremtiden, som det ikke er sikkert vil bli en realitet.

11.2 Utvide personkretsen som det kan opptas fingeravtrykk av

Departementet vil at hjemmelen for opptak av biometrisk personinformasjon i form av fotografi og fingeravtrykk i utlendingsloven § 100 utvides slik at det rutinemessig kan opptas og lagres fingeravtrykk og ansiktsfoto av alle tredjelandsborgere som søker en type oppholdstillatelse.

⁴¹ <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1231-ecre-argues-against-a-common-eu-list-of-safe-countries-of-origin-.html>

Departementet vil også endre utlendingsloven § 100 slik at fingeravtrykk av utlendinger som søker visum i Norge, også kan lagres i det samme registeret, og ikke bare i VIS. For denne gruppen vil det bli en videre adgang til sammenligning mot utlendinger som har søkt oppholdstillatelse i Norge. En annen forskjell fra i dag er at det vil bli foretatt søk mot politiets fingeravtryksregister.

Det er nytt i forslagene at også utlendinger som legger frem dokumentasjon på identiteten, skal registreres med fingeravtrykk, og at fingeravtrykkene skal sammenlignes med fingeravtrykkene til andre som er registrert i registeret.

NOAS mener at det i utgangspunktet er viktig å ha kontroll med identiteten til utlendinger som ankommer Norge. Det vil dermed være et godt virkemiddel for sammenligning av identiteter å lagre biometriske data i en nasjonal database. NOAS mener derimot at det på enkelt punkter er manglende redegjørelser, for eksempel hva angår de økonomiske konsekvensene og økte ressurser for å ha kapasitet til å foreta biometrisk personinformasjon av alle tredjelandsborgere.

11.3 Utvide lagringstiden

Departementet vil endre utlendingsforskriften slik at fingeravtrykkene til alle utlendinger som har fått oppholdstillatelse, uavhengig av om de har dokumentert sin identitet, først skal slettes når det er gitt norsk statsborgerskap. Som alternativ til statsborgerskap, skal fingeravtrykk som hovedregel slettes 10 år etter registrering.

For utlendinger som har fått avslag på søknad, er bortvist eller utvist mener departementet at fem år er for kort lagringstid, og foreslår at lagringstiden endres til 10 år i disse tilfellene. Det foreslås å lagre fingeravtrykkene til alle som søker visum i Norge, og at fingeravtrykkene i visumsaker kan lagret i utlendingsregisteret i 10 år.

NOAS er i utgangspunktet positivt innstilt til tiltak som har som formål å ha kontroll med identiteten til utlendinger som ankommer Norge. Derimot mener vi at dette forslaget sett i sammenheng med andre forslag, virker urimelig strengt. Ser en forslaget i sammenheng med andre innstrammingsforslag, vil de fleste bruke lang tid på å få norsk statsborgerskap, og unntaket om at fingeravtrykkene vil lagres i 10 år kan ende opp med å bli hovedregelen. NOAS mener det er et større behov for lengre lagringstid for utlendinger som har fått endelig avslag på søknad på beskyttelse, er bortvist fra riket eller er utvist fra riket, enn de som har fått oppholdstillatelse i Norge. Det er ikke tilstrekkelig begrunnet fra departementet hvorfor utlendinger med oppholdstillatelse skal ha like lang lagringstid som de uten oppholdstillatelse. Departementet er selv av den oppfatning at utlendinger uten oppholdstillatelse representerer en større fare. Det vil da være mer naturlig at gruppen som har fått oppholdstillatelse skal ha en kortere maksimal lagringstid enn 10 år, som også er lagringstiden for gruppen uten oppholdstillatelse.

Lagringstiden i forslaget går langt ut over andre sammenlignbare land i Europa. Det er ingen andre land i Europa som lagrer fingeravtrykk i både visum og oppholdssaker i inntil 10 år.

Verken Sverige eller Danmark lagrer fingeravtrykk fra visumprosessen eller fra oppholdskortene i en nasjonal database. Departementet har ikke begrunnet godt nok hvorfor Norge skal lagre et større antall saker i mye lengre tid enn andre europeiske land. Slik forslaget er nærmer vi oss mer og mer tilstandene i Australia, et land som gjentatte ganger har blitt kritisert av UNHCR for sin håndtering av flyktninger og immigranter.

11.4 Fastsette en nedre aldersgrense for opptak av biometri

Gjeldende regelverk sier ingenting om nedre aldersgrense for opptak av biometri. Politiet praktiserer i dag samme nedre aldersgrense ved opptak til utlendingsregisteret som for opptak av fingeravtrykk til Eurodac. Denne nedre aldersgrensen er i henhold til Eurodac-forordningen i dag 14 år.

Departementet foreslår å innta en bestemmelse i utlendingsforskriften om at aldersgrensen for opptak av fingeravtrykk skal være seks år. For visumsaker skal aldersgrensen fremdeles være 12 år. Det foreslås å presisere dette i forskriften. Begrunnelsen for 12 års aldersgrense for visumsaker er at det i henhold til visumforordningen artikkel 13 nr. 7a ikke kan lagres fingeravtrykk i visumsaker i nasjonale registre for barn yngre enn 12 år.

NOAS mener forslagsendringen vil innebære et vesentlig sprang fra en praktisering av nedre aldersgrense på 14 år til seks år. Sett hen til departementets begrunnelser, er det ikke tilstrekkelig redegjort for årsaken til en kraftig nedjustering av nedre aldersgrense for opptak av biometri. Det er særlig grunn til å være kritiske til en nedre aldersgrense på seks år, når visumforordningen gir anvisning på en nedre aldersgrensen på 12 år. Departementet har ikke begrunnet godt nok årsaken til at nedre aldersgrense for opptak av biometriske data i andre saker enn visum kan ha en lavere aldersgrense.

NOAS frykter forslaget vil bidra til en opplevelse av grunnleggende mistillit fra norske myndigheter overfor utlendinger, når det skal opptas og lagres fingeravtrykk av barn ned til 6 års alderen. Hensynet til barnet eller andre barnesensitive vurderinger er ikke redegjort for i høringsnotatet.

Videre kan det være grunn til å påpeke at forslagsendringen innebærer mer arbeid for saksbehandlere, og vil medføre en betydelig økonomisk kostnad. Disse forholdene er ikke redegjort for i høringsnotatet.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringen. Vi er naturligvis tilgjengelige for spørsmål eller ytterligere kommentarer om det skulle være behov for det.

Med vennlig hilsen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Andreas Furueth
juridisk seniorrådgiver