



Vergeforeningen Følgesvennen
v/ Hilde Krogh
Friis Gate 6
0187 Oslo

Justis- og Beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005
0030 Oslo

Deres Ref: 20/1247

Vår Ref:

Dato: 31.08.2020

Forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften - oppholdstillatelse på grunnlag av subsidiært beskyttelsesbehov ved en betydelig økning i asylsøkerstrømmingen

Vergeforeningen Følgesvennen¹ viser til høring datert 27.05.2020 om endringer i utlendingsloven og forskriften. I vårt høringssvar tar vi for oss og stiller spørsmål til følgende:

- 1) utgangspunktet for forslaget til endringene,
- 2) bruk og fortolking av begreper og utsagn,
- 3) hvem er i praksis flyktninger etter utl. § 28 (1) (b) eller (b),
- 4) de konkrete endringene og effekten av disse for søkeres utvikling og integrering i samfunnet,
- 5) Oppfyller den nye beredskapsbestemmelsen EMK, og
- 6) belastningen ved å leve under trusselen om tilbakekall og opphør
- 7) avsluttende kommentarer

I høringssvaret vil vi ta for oss de sidene ved forslaget som i særlig grad vil ramme enslige mindreårige asylsøkere. Samtidig vil vi tilkjenne konsekvensene forslaget i dette høringssvaret vil ha for samtlige asylsøkere i Norge.

¹ Vergeforeningen Følgesvennen er en frittstående organisasjon for verger og representanter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Representantene/vergene følger de mindreårige gjennom hele asylprosessen. Så å si samtlige av Vergeforeningens medlemmer har vært representanter for enslige mindreårige asylsøkere i transittfasen. I tillegg har flere mangeårig erfaring som verger for bosatte enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Flere har også erfaring som fullmektig for unge flyktninger etter at de har fylt 18. Våre uttalelser baserer seg på en bred, variert og unik erfaringsbakgrunn hos våre medlemmer når det gjelder ulike type vergeoppdrag.

1. Utgangspunktet for forslaget til endringene

Høringsnotatet viser til at Europa i 2015 opplevde *“en historisk stor tilstrømning av migranter og flyktninger”* og at denne situasjonen førte til store utfordringer for Norge og resten av Europa. Utfordringene blir senere i notatet angitt til å omfatte *“store utgifter til innkvartering i asylfasen, og senere bosetting, livsopphold og integrering”* (s. 5). Videre hevdes det at *“den norske velferdsmodellen vil bli satt under press ved nye høye ankomsttall”* (ibid).

Vergeforeningen etterlyser dokumentert belegg for de påstandene som framsettes i dette høringsnotatet. Slik som de presenteres her, framstår de som svært unyanserte og ensidige.

Ut fra den gjentatte vektleggingen av flyktningene som en formidabel utgift for det norske samfunn, gis det et bilde av flyktninger som utelukkende en byrde og belastning. Notatet sier ingenting om at flyktninger gjennom ulik arbeidsinnsats også bidrar til at økonomien går rundt. Mange av de enslige unge flyktningene har for eksempel gjort en enorm innsats når det gjelder skolegang, læring av et nytt språk og arbeidssøking og -trening. Dersom forholdene legges til rette for flyktningene i stedet for å stadig gjøre det vanskeligere for dem, vil den gå-på-viljen som mange i utgangspunktet viser kunne komme Norge til gode.

Vergeforeningen stiller seg undrende til om hensynet til økonomi og framtidig velferdssamfunn er den reelle begrunnelsen for å innstramme ytterligere. Norge har allerede den strengeste praksisen på asyl- og flyktningfeltet av sammenlignbare land. Vi er kun slått av land som vi ikke ønsker å bli sammenlignet med, slik som Bosnia og Ungarn. Gjeldende norsk praksis fører til at ytterst få flyktninger får opphold i landet. Det er beklagelig at myndighetene, gjennom stadig nye forslag til innstramninger, gjør hva de kan for ytterligere å svekke rettssikkerheten og en helt avgjørende opplevelse av trygghet for en gruppe utsatte mennesker.

Vergeforeningen ønsker å påpeke at arbeidet med denne høringen, i en tid hvor det nesten ikke kommer noen søkere, er å anse som en unødvendig utgift. Likeledes vil det å legge inn nye endringer for forvaltningen, slik at denne må bruke ressurser på å innarbeide endringene, utgjøre ekstra kostnader. Videre vil det kreve ressurser for forvaltningen å starte arbeidet med å frata oppholdstillatelser like etter at disse er gitt. Det vil i tillegg være unødvendig bruk av forvaltningens ressurser å først behandle søknader om familiegjenforening med påfølgende avslag, før det deretter søkes på nytt etter to år og søknadene da eventuelt innvilges.

2. Bruk og fortolkning av begreper og bestemmelser

I forbindelse med den tidligere høringen om endringer i utlendingslovgivningen, **Innstramninger II**, (29.12.2015) bemerket vi i vårt høringsnotat den uheldige bruken av ord som "tilstrømning" av flyktninger og "flyktningsbølge", ord som ble knyttet til et varsko om at en gruppe mennesker utgjør en trussel mot det norske samfunn (09.02.16, s.2). Vi noterer oss at denne ordbruken opprettholdes i det nåværende høringsnotatet hvor det presiseres at det er viktig "*å ha nødvendig beredskap for å håndtere og begrense en eventuell flyktningsstrøm som gir noen utlendinger flere særrettigheter enn det Norge folkerettslig er forpliktet til å gi*" (s. 6). En såkalt særordning i norsk rett som i sin tur, iht til notatet, "*kan gi insentiver for tilstrømning til Norge spesielt*".

Denne type ordbruk bidrar til å bygge opp under et fryktscenario rundt en særlig utsatt gruppe mennesker. Dette i tillegg til at de mistenkeliggjøres for å ha til hensikt å utnytte det norske velferdssystemet gjennom retten til å søke beskyttelse.

Mht når bestemmelsen skal tas i bruk vises det til utlendingsloven § 32 femte ledd som gir anledning til å begrense asylsøkeres rettsstilling "*i en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere*". For å forhindre at Norge kommer i en slik situasjon, argumenteres det med at bestemmelsen kan trå i kraft før en slik "krisesituasjon" oppstår. Departementet kommer i høringsnotatet stadig tilbake til at bestemmelsen skal iverksettes i situasjoner med "*betydelig asylsøkertilstrømning*", når "*asylsøkertilstrømningen til Norge øker raskt*" uten å komme nærmere inn på hva dette vil si når det gjelder antall. Notatet gir inntrykk av at heller enn antall dreier det seg om situasjoner hvor en økning gir "*praktiske utfordringer mht innkvartering og registrering*".

Mottakssystemet er i dag bygget kraftig ned. Selv den minste økning i ankomster fra i dag hvor det så å si ikke kommer flyktninger i landet, vil kunne føre til de nevnte praktiske utfordringene. Det er svært betenkelig at myndighetene så å si vilkårlig kan avgjøre når denne bestemmelsen skal trå i kraft, en bestemmelse som innebærer en betydelig svekkelse av flyktningers rettigheter.

3. Hvem er i praksis flyktninger etter utl. § 28 (1) (a) eller (b)

Det følger av utlendingsloven § 28 første ledd at "En utlending som er i riket eller på norsk grense, skal etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen

a) har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, jf. flyktningskonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1A og protokoll 31. januar 1967, eller

b)uten å falle inn under bokstav a likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet”

Som det fremkommer av lovteksten er bokstav a tilsvarende flyktningkonvensjonen artikkel 1 A. For å oppnå rett til beskyttelse etter denne bestemmelsen må flere vilkår være oppfylt, deriblant at søkeren er forfulgt av en av grunnene som er listet opp.

For bokstav b, svarer denne til EMK artikkel 2 og 3. Det typiske her er en flyktning som flykter fra krig. Som illustrasjon vises det til de syriske enslige mindreårige som flykter for å unnsnippe å bli skadet eller drept ved krigshandlinger.

Felles for begge bestemmelsene er at asylsøkere som oppfyller kriteriene har et rettskrav på beskyttelse mot forfølgelse og alvorlige overgrep i hjemlandet. Dette har de fordi Norge er bundet av henholdsvis flyktningkonvensjonen og EMK.

Vergeforeningens erfaring er at flere av de enslige mindreårige som de siste årene har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 (1) (b), i realiteten kvalifiserer til å få beskyttelse etter § 28 (1) (a). Denne gruppen fikk sin troverdighet svekket bla. på grunn av vilkårlig alderstest. Selv om deres anførte asylgrunn ikke ble ansett sannsynliggjort, fikk flere likevel beskyttelse etter § 28 (1) (b) med den begrunnelse at sikkerhetssituasjonen i området de kommer fra er for utrygg og/eller at barna mangler omsorg ved retur. Når en hittil har gitt flyktningsstatus til både de som oppfyller kriteriene i § 28 (1) (a) og b, har denne gruppen likevel fått beskyttelse. Ved innføring av en ny bestemmelse, som fratrar denne gruppen rettigheter, vil man kunne stå overfor brudd på flyktningkonvensjonen i disse sakene.

Vergeforeningen vil her trekke frem at troverdighetsvurderingen i asylsaker vanligvis ikke er basert på objektive bevis, men på saksbehandlerens skjønn². Dette fører til forskjellsbehandling av enkeltsaker.

Videre vil vi vise til at regjeringen ikke har prioritert å utbedre klageordningen slik regjeringen har lovet, rettssikkerheten er derfor fortsatt mangelfull. De fleste klagesaker blir behandlet av nemndleder alene. Nemndleder vurderer barnets troverdighet og alder uten hverken ha snakket med eller møtt den mindreårige.

² <https://forskning.no/innvandring-krig-og-fred-oslomet/podcast-hvordan-avgjor-udi-om-asylsokeren-faktisk-er-flyktning/309836>

4. De konkrete endringene og effekten av disse for søkeres utvikling og integrering i samfunnet

På side side 11 i høringsnotatet uttaler departementet at *“effekten av tiltaket blir svært begrenset dersom dette ikke skal omfatte barn”*. Dette fordi majoriteten av familiegjenforeningssøknadene involverer barn. Vergeforeningen oppfatter at departementet her sikter til at barn har særlige rettigheter og at beredskapsbestemmelsen aller helst derfor kun burde ha omfattet voksne. Men ettersom det da vil være svært få familiegjenforeningssaker som vil omfattes av bestemmelsen, blir *“effekten”* tilsvarende liten, det vil da ikke være noen grunn til å ha en slik beredskapsbestemmelse.

Forslaget rammer enslige mindreårige særlig hardt. Det vil være få andre enn de enslige mindreårige som etter to år ikke får realisert sin rett på familiegjenforening. Det vises til at andre flyktninger vil fortsatt ha sin rett i behold etter to år til å få sin familie til Norge; for dem vil denne ordningen medføre en to års utsettelse. For barn som flykter alene og har fylt 16 år ved ankomst til Norge, vil familiegjenforening med foreldre være umulig, fordi de på søknadstidspunktet vil ha fylt 18 år. Forslaget vil i tillegg ramme barnefamilier hvor det ene barnet fyller 18 år i løpet av denne to års perioden.

Det bemerkes at myndighetenes innstramninger allerede har resultert i at familiegjenforening for alle flyktninger i Norge har blitt tiltagende vanskelig, det er dermed kun enkelte flyktninger som har rett på familiegjenforening i dag.

Høringsnotatet mangler en utredning av hva slags effekt tiltaket vil ha på barns utvikling. Dette er ikke til barnets beste og heller ikke til samfunnets beste. Barn er i stadig utvikling, noe staten synes å ikke ha forstått når det kan foreslås å innføre 2 års *“karantene”* for familiegjenforening. I tillegg til midlertidighet, vil det å være adskilt fra foreldre og søsken over lengre tid, ofte med bekymringer om hvordan de har det i et konfliktfylt og/eller krigsherjet område, være skadelig for barnets utvikling. Ikke sjelden har barna som kommer til Norge - grunnet en svært vanskelig flukt - allerede vært måneder og, i en del tilfeller, år adskilt fra familien.

På side 10 i høringsnotatet uttaler departementet videre at *“ulikhetene i retten til familieinnvandring er begrenset i tid”*, som et argument for at det ikke vil være belastende å bli rammet av dette. Det må imidlertid gjøres oppmerksom på at dette tiltaket kommer på toppen av alle andre *“åpne”* og *“skjulte”* innstramningstiltak, noe som gjør at lovforslaget er urimelig. Innstramningstiltak som allerede er i bruk og som ikke er i tråd med forvaltningslovens krav, er lang saksbehandlingstid hos utlendingsforvaltningen. Det er ikke uvanlig at det går lang tid fra ankomst til asylintervju, samt går det ofte mange måneder etter intervju før en får svar på søknaden. Under dagens forhold kan barn dermed allerede risikere å ha vært adskilt fra sine omsorgspersoner i et par år på det tidspunktet det gis oppholdstillatelse.

For enslige mindreårige vil i praksis en utsettelse medføre at retten til familiegjenforening bortfaller ettersom mange da har fylt 18 år. Eksempelvis vil en syrisk mindreårig som har fått opphold etter § 28, første ledd, bokstav b da han var 16 år, etter to års ventetid ikke lenger ha rett til familiegjenforening. Derimot vil han stå i fare for å bli sendt tilbake til et land i ruiner.

Det juridiske begrepet “justice delayed is justice denied” er her sørgelig treffende.

5. Oppfyller den nye beredskapsbestemmelsen EMK?

Vergeforeningen ønsker å advare om at Norge nok en gang vil kunne komme til å bryte menneskerettighetskonvensjoner vi er forpliktet til å følge. Fra før av brytes Flyktningkonvensjonen ved fjerning av rimelighetsvilkåret for internflukt. Det kan stilles spørsmålstegn ved om man er tjent med enda flere områder som er i strid med våre internasjonale forpliktelser. Norges omdømme vil kunne bli ytterligere svekket når det gjelder vår inhumane politikk overfor sårbare flykninger og særlig overfor barn.

Departementet skriver på side 9 i høringsnotatet: “...*det er klart at statene ikke er forpliktet til å gi personer med subsidiær beskyttelse de samme rettighetene som flykninger.*” Til dette påpekes at den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD) ikke skiller mellom personer som kvalifiserer for opphold etter utlendingsloven § 28 a eller b. Begge er personer som flykter fra forfølgelse og som dermed har rettigheter i henhold til EMK.

Retten til familiegjenforening kan utledes av en grunnleggende menneskerettighet om beskyttelse av familiens enhet og familieliv, jf. FNs verdenserklæring om menneskerettigheter artikkel 16 nr 3, SP artikkel 17, ØSK artikkel 10, EMK artikkel 8 samt Barnekonvensjonen artikkel 16, jf. 3, 9 og 10. Det foreligger flere sentrale avgjørelser på området, og disse understreker at det gjelder et eget sett av regler for personer som har flyktet fra forfølgelse i forbindelse med søknad om familiegjenforening. Hensikten med disse spesielle reglene er å muliggjøre at personer som har flyktet fra forfølgelse kan få gjenoppta et normalt liv. Videre følger det av dommene at å forsinke prosessen med å søke om familiegjenforening vil kunne være i strid med artikkel 8, jf. *Tanda-Muzinga v. France* av 2014 avsnitt 72 og *Mugenzi v. France* av 2014 avsnitt 52. Dommene innebærer føringer for utformingen av regler for familiegjenforening. Høringsnotatet anses mangelfullt da disse dommene ikke er inntatt og drøftet. Høringsnotatet er videre mangelfullt da det er snakk om enslige mindreårige som vil rammes av lovendringene, uten at det drøftes hvilke forpliktelser staten har overfor denne særlige sårbare gruppen.

Retten til familieliv etter EMK artikkel 8 betyr ikke nødvendigvis at familien har rett til å velge hvor familielivet skal eksistere. Staten har imidlertid visse positive forpliktelser som i praksis betyr at familien kan ha rett til å utøve familielivet i Norge, jf. *Gül v. Switzerland* av 1996,

avsnitt 38. Fordi statens positive forpliktelse er vanskelig å definere, uttaler domstolen at det er hensynene i den konkrete enkeltsaken som gjelder. Det er hensynet til den enkelte familie som i den konkrete enkeltsaken veies mot legitime samfunnshensyn jf. Şen v. Netherlands av 2001 avsnitt 32. I den konkrete enkeltsaken kan hensynene til familien få betydelig vekt, jf. Tuquabo-Tekle and others v. The Netherlands av 2005 avsnitt 44. En vurdering av søknad om familiegjenforening må ta hensyn til mulighetene familien har for å bo sammen i et annet land. Men det må eksistere en faktisk og juridisk mulighet for familien til å bo sammen, før en søknad om oppholdstillatelse kan avslås. Dersom det kun er en teoretisk mulighet for familien å bo sammen, er et avslag ikke i samsvar med menneskerettighetene. Det følger dessuten av EMDs rettspraksis at flyktninger skal dra fordel av en familiegjenforeningsprosedyre som er gunstigere enn det den er for andre utlendinger.

Det er videre på side 11 i høringsnotatet vist til at utlendingsloven § 49 kan erstatte dette gapet som oppstår mellom utlendingsloven og våre internasjonale forpliktelser. Dette er en snever unntaksbestemmelse der terskelen er så høy at den svært sjelden får anvendelse. Vergeforeningen har erfaring med saker der denne bestemmelse hadde vært aktuell å benytte: når enslige mindreårige søker familiegjenforening med yngre søsken. Praksis med slike familiegjenforeningssaker viser hvor inhuman og streng politikk vi allerede har. Det er ingen som når opp til denne terskelen og resultatet er at samtlige av disse søknadene blir avslått.

Når dette gapet overlates til en "kan bestemmelse" og er opp til forvaltningens skjønn, vil utlendingsmyndighetenes praksis alltid gå i retning av å være svært restriktiv og på grensen til brudd på menneskerettighetene. Retten til familiegjenforening bør derfor gjennomføres i en "skal bestemmelse" dersom den rettigheten skal kunne realiseres, slik som er gjort i dagens lovgivning.

6. Belastningen ved å leve under trusselen om tilbakekall og opphør.

Belastningen for den enkelte blir for stor, både psykisk og fysisk som følge av å leve i uvisshet over tid. Norge har allerede eksperimentert med opphør overfor en stor gruppe somaliske flyktninger. Forskning³ viser at mennesker som ble rammet av den nye innstrammingspraksisen fikk sin livskvalitet og integrering svekket, ved sosial tilbaketrekking og redusert motivasjon for å fullføre kurs og skolegang. Det ble vanskeligere å skaffe seg jobb. Det viste seg også at mange var usikre på hvorfor de sto i fare for å miste oppholdstillatelsen, de manglet oversikt over hvordan saken skulle behandles og prosessen for opphør/tilbakekall var ikke lik i hver sak. Noen fikk et forhåndsvarsel i posten, noen ble kontaktet direkte av politiet, men flere fikk ikke direkte beskjed, deres sak var kun satt på vent uten nærmere forklaring. Felles for alle var at de ikke fikk vite når saken ville bli ferdigbehandlet, de visste ikke om det ville komme en beskjed om at de måtte forlate landet

³ <https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2019/usikkerhet-truer-asylosokers-integrering.html>

neste dag eller neste år. 600 av de 1600 somaliske flyktingene måtte leve i 4 år i en slik situasjon inntil regjeringen i vår henla sakene⁴.

7. Avsluttende kommentarer

Vi har i vårt høringsvar pekt på at det ikke finnes forskningsmessig grunnlag for å mene at flyktingene er en byrde for velferdssamfunnet.

Uheldige følger av en ny beredskapsbestemmelse vil derimot svekke integreringen, med svært negative konsekvenser for den enkelte flyktning og for samfunnet som helhet. Vergeforeningen kan ikke se noen fordeler for samfunnet med å innføre denne regelen.

Vi har videre pekt på at rettsikkerheten for flyktinger generelt er for dårlig. Dersom denne endringen går igjennom vil situasjonen for denne utsatte gruppen forringes ytterligere.

Vergeforeningen savner en grundigere utredning av om denne lovendringen vil overholde de internasjonale forpliktelsene Norge er bundet av. Særlig viser vi til rettspraksis fra EMD og til de rettighetene barn har etter barnekonvensjonen.

Vergeforeningen er svært bekymret for at mer midlertidighet og utrygghet vil medføre stor fysisk og psykisk belastning for sårbare mennesker som har vært lenge på flukt.

Med vennlig hilsen

Hilde Krogh

Leder

Eirin Strifeldt

Styremedlem

⁴ <https://www.tv2.no/a/11383625/>