



Deres ref: 20/1247

## Høringssvar - forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften om oppholdstillatelse på grunnlag av subsidiært beskyttelsesbehov ved en betydelig økning i asylsøkertilstrømmingen

### Innledning

Norsk Folkehjelp takker for muligheten til å gi innspill til forslaget.

Norsk Folkehjelp stiller seg spørrende til nødvendigheten av å gjennomføre de foreslåtte endringene, særlig med tanke på følgene endringene vil medføre for den enkelte. Redegjørelsen for hvorvidt de foreslåtte endringene vil avhjelpe formålet anser vi som mangelfulle, og etterspør en reell forholdsmessighetsvurdering. Det vil også være uheldig å vedta regler som er i utakt med praksis i EU-landene, og rettspraksis fra EMD og EU-domstolen.

Norsk Folkehjelp mener at utlendingsloven og dets forskrift må forbli uendret.

Hva angår barn og barnefamiliers rettigheter for øvrig, stiller vi oss bak høringssvarene til Redd Barna, NOAS og Barneombudet. Vi er særlig bekymret for følgene forslaget vil få for barn over 16 år og retten til familiegjening. I realiteten innfører forslaget en ny kategori «16-18 år» innen familiegjening, ved å frata barn over 16 år familiegjening etter utlendingsloven §§ 43.

### Tilstrekkelig utredning

Formålet med en beredskapshjemmel er knyttet til en stor usikkerhet om fremtidige økninger i antallet mennesker som søker beskyttelse i Norge, og som vil sette den norske velferdsmodellen under press. Dette med bakgrunn i betydelige økonomiske kostnader som en konsekvens av ankomstene i 2015.

For det første viser ikke departementets forslag til forskning som illustrerer at denne typen lovgivning gir ønsket effekt. Det følger av storkammerdommen fra EMD *Hatton v. Storbritannia*<sup>1</sup> at *mangel på konsekvensutredninger fra staten er i strid med EMK artikkel 8*. Selv om saken gjaldt beslutningstaking innen miljørett og statenes forpliktelse i henhold til EMD artikkel 8, vil samme prinsipp ville være gjeldende på regulering av innvandringsfeltet.

I NOU 2019:13 *Når krisen inntreffer* var beredskapshjemmelsutvalget av den oppfatning at asylinstusjonene i 2015 i begrenset utstrekning avdekket behov for endringer i lovgivningen. Behovet for raskt å gjennomføre regelendringer høsten 2015, var etter utvalgets oppfatning ikke bare et resultat av selve asylstrømmingen, men må også dels tilskrives den sene oppfølgingen fra nasjonale myndigheter og problemer med håndtering av antallet

<sup>1</sup> *Hatton og andre mot United Kigdom*, no. 36022/97, GC, 8 juli 2003.

asylsøkere. Norsk Folkehjelp mener forslaget mangler en utredning på hvorvidt erfaringene fra 2015 har gjort forvaltningen bedre rustet om antallet asylsøkere øker.

Forslaget er også taust om hvem de nye reglene vil ramme. Med tanke på rettsfølgene og konsekvensene for den enkelte, må departementet kunne vise til et bedre utredningsgrunnlag slik at bestemmelsen ikke rammer vilkårlig.

For det tredje er det beklagelig at departementet ønsker å innføre en signalpolitikk fremfor å vise mer solidaritet med det som dessverre er et rekordhøyt antall med flyktninger i verden. Det er meget betenkelig at det tas i bruk en retorikk om «beredskap» og «begrense en eventuell flyktningstrøm» i samme setning. Er beredskap det korrekte rettslige grunnlaget når vi snakker om flyktningpolitikk i Norge? Det er altså snakk om å gjeninnsette skillet mellom flyktninger etter Flyktningkonvensjonen og personer som trenger beskyttelse etter EMK artikkel 3. «Beredskap» i denne henseende burde vært forbeholdt rask respons med tanke på innkvartering, saksgang og ivaretagelse av mennesker i en sårbar situasjon.

### **Uklare vilkår**

Hvor mange mennesker på flukt må komme til Norge og søke om beskyttelse før beredskapshjemmelen kan bli benyttet? Forslaget gir lite til ingen veiledning hva terskelen er tenkt å være for anvendelse av bestemmelsen. Ved en innføring av regelen er vi bekymret for at den til enhver tid sittende regjeringens oppfatning av når vi er i en «flyktningskrise» vil være avgjørende. Hvilke kriterier skal ligge til grunn for å gjøre en vurdering av forvaltningens kapasitet til å håndtere et økende sakstilfang? At en regjering skal få en så stor definisjonsrett uten involvering av den lovgivende forsamling, må stå i stil med nødvendigheten av denne potensielle maktforskyvningen. Når det i tillegg er fravær av en tilfredsstillende konsekvensutredning ender vi fort opp med at de materielle rettsfølgene av at de nødvendige prosessuelle reglene er mangelfulle overstiger hva som må anses som akseptabelt. Forslaget vil ha alvorlige konsekvenser, og det basert på et sviktende grunnlag.

Beredskapshjemmelsutvalget<sup>2</sup> vurderte videre at behovet for de aktuelle lovendringene under asylsituasjonen i 2015 ikke hadde en slik hastegrad at de ikke kunne forberedes og bringes inn til saksbehandling i Stortinget. Det var ingen indikasjoner i evalueringsrapportene fra berørte etater eller i samtaler utvalget har hatt med ulike aktører, som tyder på at krisen eskalerte som følge av stortingsbehandling. Det var heller ingen indikasjoner på at det forelå en reell og nærliggende fare for at situasjonen kunne komme ut av kontroll i påvente av en slik stortingsbehandling.

Forslaget vurderer i svært begrenset grad om lovendringene er i samsvar med Norges menneskerettighetsforpliktelser. Selv om forslaget understreker at norsk lovgivning og praksis er forskjellig fra både EUs kvalifiseringsdirektivs bestemmelser og nasjonale lovgivning i andre europeiske land, unnlater det å vurdere om de foreslåtte tiltakene faller inn under EUs minimumsstandarder som Norge søker å innrette seg etter.

Vi viser til rettsstaten<sup>3</sup> som er et universelt prinsipp. Rettsprinsippet må ses på som en målestokk for kvaliteten på lover som beskytter menneskerettighetene og pålegger stater en forpliktelse til å sikre at lovbestemmelser på dette feltet er klare og forutsigbare, og ikke-diskriminerende.

---

<sup>2</sup> NOU 2019:13 *Når krisen inntreffer*.

<sup>3</sup> *Rettsstaten*, Europakommisjonen for demokrati gjennom lov (Venezia-kommisjonen) Europarådet.

Skulle forslaget likevel bli innført, må størrelsen på «asylsøkertilstrømming» bestemmes i tråd med UNHCR sin definisjon. Et typetilfelle kan være det Tyrkia opplevde i løpet av 15 måneder hvor 300.000 syrere hadde behov for beskyttelse. Et annet eksempel er mellom 1975 og 1980 hvor nesten 1 million indo-kinesiske asylsøkere fra Vietnam, Kambodsja og Laos flyktet til andre asiatiske stater<sup>4</sup>. Vi viser også til EUs midlertidige beskyttelsesdirektiv<sup>5</sup> hvor hva som definerer en «massetilstrømmingssituasjon» bestemmes i et råd for EU-vedtak vedtatt av et kvalifisert flertall.

## Flyktnings situasjonen

Verdens flykninger befinner seg ofte i en svært vanskelig situasjon, slik som syriske og palestinske flykninger i Libanon i dag. Landet har opplevd krise på krise, med skakkjørt økonomisk, utbredt korrupsjon, økt matmangel, korona-epidemien, og nå sist en enorm eksplosjon i Beirut som jevnet store deler av byen med jorden og gjorde 300 000 husløse. Mer enn én million palestinske og syriske flykninger bor i landet, mange av dem i flyktingleirer som er fysisk stengt av frykt for at koronaviruset skal spre seg i de trangbodde områdene med dårlige sanitærforhold. Som alle vet er situasjonen umenneskelig i flyktingleirene på de greske øyene. All statistikk viser at en stor andel av flyktingene i leirene har et beskyttelsesbehov. De har ikke et valg om å slutte å flykte bare fordi Norge begrenser rettigheter for en gruppe. Det Norge oppnår er å styre ansvaret over på andre land. Norge, som nytt medlem i FNs sikkerhetsråd, burde heller gå foran og fortsatt et sterkt internasjonalt beskyttelsesfokus, som Norge har vært et sterkt foregangsland for i flere tiår.

## Diskriminering og retten til familieliv

Alle har rett på et familieliv, jfr. blant annet EMK artikkel 8. Når en person blir separert fra familien på bakgrunn av forfølgelse, krig, og vold og konflikt, er det få andre muligheter enn familiegjenforening. Har de først fått beskyttelse, er det irrelevant om flyktingen kan gjenoppta familielivet i et trygt tredjeland.

Norsk Folkehjelp mener at *forslaget legger opp til en forskjellsbehandling som ikke er objektivt begrunnet*. Det følger av rettspraksis<sup>6</sup> fra EMD at forbudet mot diskriminering, jfr. EMK artikkel 14, også gjelder forhold på den enkeltes innvandringsstatus.

Norsk Folkehjelp mener det er beklagelig at departementet ikke venter til en rettsavklaring i storkammersaken *M.A. mot Danmark*,<sup>7</sup> som reiser lignende juridiske spørsmål som departementets forslag og statenes skjønnsmargin.

Å unngå overbelastning på et lands velferdsmodell, kan ses på som et legitimt formål i henhold til EMK artikkel 8. Norsk Folkehjelp savner en utredning som sier at to års ekstra ventetid for familiegjenforening medfører presset forslaget beskriver. Videre ser vi ikke hvordan forslaget «er nødvendig i et demokratisk samfunn». EMD har også konkludert med at å ha en praksis som hindre

<sup>4</sup> UNHCR EXCOM Konklusjon Nr. 100 (lv) 'Konklusjon om internasjonalt samarbeid og byrde- og ansvarsdeling i massetilstrømmingssituasjoner' (2004)].

<sup>5</sup> Council Directive 20 01/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof, 7 August 2001, OJ L.212/12-212/23; 7.8.2001, 2001/55/EC.

<sup>6</sup> *Hode og Abdi v. Storbritannia*, (Søknad nr. 22341/09), Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, 6. Para. 45, 46-47.

<sup>7</sup> *M.A. v. Danmark ( 6697/18) for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen*, 21. januar 2019.

familiegjenforening hvor referanseperson har hatt en midlertidig oppholdstillatelse i fem år, er i strid med EMK artikkel 8 og 14<sup>8</sup>.

I *Tuquabo-Tekle mot Nederland*<sup>9</sup> fastslo EMD at oppholdsstatus ikke var avgjørende, men derimot hvor inngripende retten til familieliv ble rammet. I *Ayubi v Bezirkshauptmannschaft Linz-Land*<sup>10</sup> ble ikke-diskrimineringsprinsippet i EU-retten bekreftet. Spørsmålet gjaldt objektivt sammenlignbare situasjoner. Retten til familieliv er en grunnleggende rettighet som blir forringet for personer hvis retur til hjemlandet vil utgjøre en uoverstigelig hindring.

Fremfor å gjeninnføre et skille mellom flyktninger bør vi heller ha et lovverk som legger til grunn progressiv tolkning av flyktningdefinisjonen med nødvendig fleksibilitet til å ta hensyn til endrede former for forfølgelse<sup>11</sup>. Vi må se på det reelle beskyttelsesbehovet, og i mange tilfeller vil de være sammenfallende. Og i praksis gir de fleste EU-landene de samme rettighetene for begge kategorier, noe som må tolkes som en europeisk konsensus om at disse to kategoriene skal få samme rettigheter. Selv om vi ikke er rettslig bundet av EU-domstolen, gis rettspraksis fra EU-domstolen vekt av norske domstoler siden utlendingsloven i stor grad bygger på EUs bestemmelser om asyl.

Departementet foreslår en ventetid på to års botid, før botiden kan kvalifisere til permanent oppholdstillatelse. Vi får da en prosess på fem år for å få permanent oppholdstillatelse. Permanent oppholdstillatelse er foreslått å være et vilkår for å få familiegjenforening ved subsidiær beskyttelse, i motsetning til beskyttelse etter Flyktningkonvensjonen. I tillegg kommer saksbehandlingstid for familiegjenforeningssaker. Utlendingsdirektoratets statistikk viser at for somaliske, eritreiske og afghanske flyktninger går det 20 måneder fra tidspunktet for personlig oppmøte og innlevering av søknad og all relevant informasjon, til vedtakstidspunkt<sup>12</sup>. Tiden mellom innlevering av søknaden på nett og personlig søknad kommer i tillegg<sup>13</sup>. Dette gir et tidsperspektiv på minimum fem til syv år før vedkommende får mulighet til å få familiegjenforening. Mange år med usikkerhet, kanskje angst og bekymring for familien i hjemlandet vil virke integreringshemmende og påvirke psyken på en negativ måte. Forslaget tar ikke høyde for de menneskelige konsekvensene og hvordan de kan gi negative samfunnsøkonomisk følger.

Familiegjenforeningsdirektivet<sup>14</sup> uttrykker at de humanitære beskyttelsesbehovene sammenfaller, uavhengig av om man formelt faller under flyktningbegrepet etter Flyktningkonvensjonen eller EMK artikkel 3. Av den grunn anbefaler EU-kommisjonen at medlemsstatene ikke skiller mellom hvilken flyktningstatus vedkommende har. Som departementet selv påpeker i forslaget, faller ikke subsidiær beskyttelse under direktivets virkeområde. Likevel er det ikke praksis blant EU-landene å ha tilsvarende ventetid som foreslått av departementet for familiegjenforening for subsidiær beskyttelse.

Vi minner også på regjeringens politiske plattform av 17. januar 2019, hvor det fremgår at *personer med subsidiær beskyttelse [...] har rett til familiegjenforening på same vilkår som flyktninger*.

<sup>8</sup> *Hode og Abdi v. Storbritannia*, (22341/09), Europarådet: Den europeiske menneskerettighetsdomstolen.

<sup>9</sup> *Tuquabo-Tekle og andre mot Nederland*, 60665/00, Europarådet: Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, 1. desember 2005.

<sup>10</sup> *Ahmad Shah Ayubi V Bezirkshauptmannschaft Linz-Land (C-713/17) (anmodning om foreløpig avgjørelse)*.

<sup>11</sup> FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), *Konklusjon om levering av internasjonal beskyttelse, inkludert gjennom komplementære former for beskyttelse*, 7. oktober 2005, Nr. 103 (LVI) - 2005, para (k).

<sup>12</sup> Utlendingsdirektoratet: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/guide-til-saksbehandlingstid-i-familieinnvandringssaker/?gf=1&gs=1&go=asa&c=eri>

<sup>13</sup> NOAS rapport bestilt av UNHCR: Realisere Flyktningenes rett til familieenhet.

<sup>14</sup> Den europeiske unions råd, *rådsdirektiv 2003/86/EF av 22 september 2003 om retten til familiegjenforening*, 3 oktober 2003, OJ L. 251/12-251/18; 3.10.2003, 2003/86/EC.

## Integrering og samfunnsdeltakelse

Gjeldende lovgivning gjør at når en flyktning har fått permanent opphold i Norge, kan ikke oppholdstillatelsen tilbakekalles. Forslaget legger opp til at for personer som får subsidiær beskyttelse tar det lengre tid før vedkommende oppfyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse og har det vernet mot utvisning som følger.

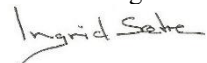
For å illustrere terskelen av anvendelsen av vilkår for tilbakekall, kan vi se hen til EU-domstolens beslutning i *Salahadin Abdulla og andre*<sup>15</sup> hvor domstolen fastholdt at *en endring* er av betydelig og ikke-midlertidig karakter når faktorene som danner grunnlaget for flyktnings frykt for forfølgelse kan betraktes som å ha blitt permanent *utryddet*.

Forslaget inneholder ikke informasjon eller utredning om hvorvidt beskyttelsesbehovet for personer som får subsidiær beskyttelse etter beredskapshjemmelen, har verken mindre eller kortere behov for beskyttelse enn personer som får beskyttelse etter Flyktningkonvensjonen. Usikkerhet rundt oppholdsstatus kan føre til usikkerhet for den enkelte og vanskeliggjøre integreringsprosesser.

Norsk Folkehjelp ser ikke hvordan forslaget vil bistå integreringspolitikken regjeringen har fremmet de siste årene. Særlig utvidelsen av utlendingsmyndighetenes adgang til å tilbakekalle flyktnings oppholdstillatelser sammenholdt med innskrenkning av muligheten for å søke familiegjening vil hemme integreringen og samfunnsdeltakelsen for den enkelte. Vi viser her til<sup>16</sup> undersøkelser som sier at usikkerhet rundt bosetting<sup>17</sup> og familiegjening hindrer innpass til arbeidsmarkedet som igjen gjør at vedkommende er avhengig av velferdsytelser. Konsekvensen er motsatt av Integreringsstrategien til regjeringen hvor målet er at personer med beskyttelsesbehov raskt skal bli økonomisk selvstendig.

For spørsmål, kontakt politisk rådgiver Marita Holmeset-Varpe [marita.holmeset-varpe@npaid.org](mailto:marita.holmeset-varpe@npaid.org), 997 322 13.

Med vennlig hilsen



Ingrid Sætre  
Avdelingsleder Flyktning og inkludering  
Norsk Folkehjelp

---

<sup>15</sup> *Salahadin Abdulla og andre mot. Føderale Tyskland*, C-175/08; C-176/08; C-178/08 & C-179/08.

<sup>16</sup> Brekke, Jan-Paul; Birkvad, Simon Roland Erdal, Marta Bivand (2019): *Mister retten til opphold: Tilbakekalling av innvanderoppdholdstillatelser og statsborgerskap i Norge – Erfaringer og effekter*; og Institutt For samfunnsforskning (2018) *Et liv i usikkerhet*.

<sup>17</sup> NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp (2020): *Med livet på vent (2020), og hvert år må jeg søke på nytt (2020)*