



## Høringsinnspill fra Norsk Folkehjelp – evaluering og videreføring av midlertidige endringer i utlendingsloven vedtatt på bakgrunn av forslag i Prop. 16 L (2015-2016).

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 19.01.2017, og takker for muligheten til å komme med innspill.

Norsk Folkehjelp støtter ikke videreføring av de midlertidige endringene i utlendingsloven. Vi synes det er svært beklagelig at endringene ble vedtatt uten forutgående alminnelig høring og med svært hurtig behandling i Stortinget. Det er også kritikkverdig at tiltakene ble fremstilt som tiltak for å handtere en akutt situasjon på Storskog, når det i realiteten er snakk om langt mer vidtrekkende tiltak som svekker asylsøkeres rettssikkerhet generelt.

Under følger våre detaljerte kommentarer til departementets forslag om videreføring av instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda og retur til trygt tredjeland.

### Departementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda

Departementet foreslår å videreføre endringene i utl. §76 annet ledd, slik at departementet beholder sin instruksjonsadgang over Utlendingsnemnda (UNE), lik den departementet har over Utlendingsdirektoratet (UDI). Norsk Folkehjelp støtter ikke dette forslaget.

Innføringen av instruksjonsadgang over UNE har betydd at regjeringen har full politisk styring over UNE i alle sakstyper, og kan instruere blant annet om lovtolking, prinsipper for skjønnsutøvelsen og generelle vurderinger av faktum, for eksempel hva som skal legges til grunn om sikkerhetssituasjonen i ulike land. Med bakgrunn i denne endringen er vi av den oppfatning at UNE ikke lenger er et uavhengig klageorgan. Dess mer hyppig og detaljert departementet anvender sin instruksjonsadgang, desto mindre vil asylsøkere få en reell to-instansbehandling av saken sin. Dette innebærer en dramatisk svekkelse av rettssikkerheten til asylsøkere. Da UNE ble opprettet skulle dette innebære en styrking av klagerens rettssikkerhet, og skulle sikre en domstollignende behandling av klagesaker.

Departementet skriver i høringsnotatet at instruksjonsadgang overfor UNE har vært vurdert ved flere anledninger, deriblant i *NOU 2010: 12 Ny klageordning for asylsaker* (Møland-

utvalget). Det departementet unnlater å nevne er at Mæland-utvalget understreket at avslag på asyl er ett av de mest inngripende vedtakene i norsk forvaltning (s. 82). Asylsaker har spesielt stor velferdsmessig betydning for den enkelte og vil i mange tilfeller handle om liv eller død. God rettssikkerhet på dette feltet er derfor av stor betydning. Mæland-utvalgets konklusjon var at asylsaker skulle unntas fra departementets instruksjonsadgang.

Innføringen av instruksjonsadgang av UNE er i strid med tilleggsavtalen mellom regjeringen og KrF og Venstre, hvor det står at klageorganet skal forbedres og det skal utredes om Utlendingsnemnda skal erstattes av en forvaltningsdomstol. I første halvdel av mars 2017 leverer Særdomstolsutvalget/Graver-utvalget sin utredning om en forvaltningsdomstol for utlendingssaker. I en slik situasjon er det spesielt at regjeringen parallelt går i stikk motsatt retning og innfører politisk styring av hele utlendingsforvaltningen.

*Norsk Folkehjelp støtter ikke departementets forslag om å videreføre sin instruksjonsadgang av Utlendingsnemnda.*

*Dersom departementet ikke følger vår anbefaling om å fjerne instruksjonsadgangen over UNE, må utl. §77 første ledd om at UNE er et «uavhengig organ» endres.*

### **Retur til trygt tredjeland**

Menneskerettighetserklæringens artikkel 14 første ledd etablerer at «enhver har rett til i andre land å søke og ta imot asyl mot forfølgelse». FNs flyktningkonvensjon er en viktig oppfølgingskonvensjon til menneskerettighetserklæringen. Ved å nekte adgang til asylprosedyren til personer som ikke har rett til opphold eller å få forsvarlig behandling av sin asylsøknad i et tredjeland, bryter Norge asylsøkernes rett til å søke om beskyttelse.

Utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d ga tidligere adgang til å nekte realitetsbehandling av en asylsøknad dersom søkeren «har reist til riket etter å ha opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt, og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet». På bakgrunn av hastebehandlingen i Stortinget ble vilkåret i utl. § 32 første ledd bokstav d om at utlendingen må få en søknad om beskyttelse behandlet i tredjelandet, fjernet. Det betyr at det er tilstrekkelig for å nekte å realitetsbehandle en asylsøknad etter denne bestemmelsen at utlendingen *har hatt* opphold i det aktuelle tredjelandet og at vedkommende ikke var forfulgt der.

Innstrammingsiltaket gjør at Norge har en strengere praksis enn EU-land, som er bundet av EUs prosedyredirektiv. Direktivet fastslår hvilke kriterier som må oppfylles for at et land skal anses som et «trygt tredjeland», deriblant at det må være en visshet om at en asylsøker vil få asylsaksbehandling og at flyktningkonvensjonen og menneskerettighetene respekteres. Direktivet inneholder også klageregler over returbeslutning til et tredjeland. Norsk Folkehjelp synes det er bekymringsverdig at Norge legger seg på et lavere nivå enn

---

minimumskriteriene i EU, og dermed kan være med på å påvirke andre EU-land til å senke standardene for beskyttelse. Endringen er også i strid med Stortingets asylforlik, der et bredt politisk flertall ble enig om følgende: «Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter internasjonale konvensjoner. En generell effektivisering og forenkling av regelverk og praksis for behandling av asylsøknader må ikke svekke asylsøkernes rettssikkerhet.»

Norsk Folkehjelp reagerer på at departementet i høringsnotatet i liten grad diskuterer de problematiske erfaringene som allerede er identifisert. Storskog-sakene har for eksempel vist at en politikk som legger opp til at man ikke vurderer beskyttelsesbehovet til personer uten oppholdsgrunnlag i et tredjeland kan føre til «refugees in orbit». Dette vil si at ingen land tar ansvar for å behandle asylsøknadene deres. Dette var tilfellet med personer som ankom Storskog og som bare hadde engangsvisum, flerreisevisum eller oppholdstillatelse som var utløpt i tid og som Russland nektet å ta tilbake.

De menneskelige kostnadene ved å bli kastet frem og tilbake i systemet, og bli holdt i en slik usikker situasjon over tid, er vel dokumentert. For de asylsøkerne med et reelt behov for beskyttelse betyr en slik praksis også at man utsetter en integreringsprosess unødig. Flere sivilsamfunnsorganisasjoner varslet allerede i 2015 om at «refugees in orbit»-situasjoner kunne være en negativ konsekvens av lovendringen. Selv om departementet til slutt endret instruksene overfor gruppene nevnt over og tillot en realitetsbehandling i Norge, er dette en situasjon som kunne blitt unngått dersom man hadde gjennomført en forutgående høring.

Norsk Folkehjelp viser videre til UNCHR sitt brev til departementet av 23. desember 2015, hvor de fremhever sin bekymring for at Norges definisjon av kriterier for retur til «trygt tredjeland» kan sette asylsøkere i fare for *chain-refoulement*. Det betyr at asylsøkere kan bli sendt videre fra for eksempel Russland til land hvor de risikerer å bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling, i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMD) artikkel 3. Dette ville i så fall bety at Norge bryter EMK artikkel 3 og pådrar seg folkerettslig ansvar for bruddet.

*Norsk Folkehjelp anbefaler at departementet gjeninnfører vilkåret i utl. § 32 første ledd bokstav d om at utlendingen må få en søknad om beskyttelse behandlet i tredjelandet.*

**Med vennlig hilsen**  
**NORSK FOLKEHJELP**



Henriette Killi Westhrin  
Generalsekretær

---