

Avsendere: **Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Antirasistisk Senter, Redd Barna, Norsk Folkehjelp, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, Foreningen av tolvte januar, Norges Kristne Råd, Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA), Vergeforeningen Følgesvennen og Batteriet Oslo (Kirkens Bymisjon)**

Oslo, 12. februar 2016

Regjeringens forslag til innstramninger:

Felles brev fra ti ideelle og kirkelige organisasjoner

Organisasjonene bak dette brevet ønsker å uttrykke vår felles bekymring for mange av innstramningene som regjeringen foreslår. Vi kan dessverre ikke se at dette er innstramninger som er egnet til å beskytte asylinstituttet. Tvert om er det i mange tilfeller snakk om innstramninger som på alvorlig vis vil svekke det.

Vi vil henstille til at man tar seg god tid til å vurdere forslagene, og ikke forhaster seg med å beslutte innstramninger som vil få vidtrekkende konsekvenser for mange mennesker i en sårbar situasjon. Etter et markant fall i antallet asylsøkere som ankommer Norge, er det usikkerhet knyttet til hvordan utviklingen vil være i 2016. Det er viktig at norske myndigheter er godt forberedt på å håndtere ulike situasjoner, men det er også viktig at vi ikke former politikken utelukkende ut fra de mest dramatiske scenariene. Det er i denne situasjonen særlig viktig at våre forpliktelser under internasjonale konvensjoner ikke blir satt under press, og at disse forpliktelsene må være tydelig overordnet innvandringsregulerende hensyn og andre nasjonale mål i asylpolitikken.

Det er foreslått omfattende innstramninger. Organisasjonene ønsker nedenfor i fellesskap å kommentere forslagene vi anser som de mest alvorlige. Vi tror de ulike partiene vil kunne luke ut mange av de mest alvorlige innstramningene, men vi er samtidig svært bekymret for at mange av forslagene likevel vil kunne gå gjennom i Stortinget og innebære store steg i retning av å utfordre asylretten og rettssikkerheten til flyktninger og asylsøkere.

Konkret frykter vi at innstramningene vil:

- Medføre stengte grenser, spesielt i perioder, for mennesker med beskyttelsesbehov.
- Medføre avslag til mennesker med beskyttelsesbehov.
- Hindre integrering.
- Bryte våre folkerettslige forpliktelser overfor både barn og voksne på flukt.
- Bryte med retten til å utøve familieliv for flyktninger.

I det følgende vil vi peke på noen problemer vi ser etter gjennomgang av endringsforslagene fra departementet. Vi har først noen innledende bemerkninger til den politiske prosessen rundt asylpolitikken og til selve høringsnotatet, før vi går inn i de problemer vi ser med forslagene i seg selv.

Innledende kommentarer

Forslagene sett i sammenheng med Stortingets asylforlik

Vi mener forslagene har gjennomgående liten forankring i forliket og avtaler med andre partier. Knappt noen av punktene vi kommenterer her er omtalt i forlikene; regjeringens forslag går etter vår mening langt ut over etablert enighet.

Stortinget har gjennom innstrammings- og integreringsforlikene 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 regjeringen nå presentert en rekke helt andre forslag som går mye lenger enn innholdet i stortingsforlikene eller samarbeidsavtaler med mellompartier.

Dårlig kvalitet i utredningsarbeidet

Vi mener høringsnotatet bærer preg av manglende gjennomarbeiding og av hastverksarbeid. Dette gir seg utslag i følgende mangler:

- **Lite dekkende beskrivelser av faktiske forhold og behovet for endringer**
Høringen gir etter vår mening en feilaktig gjengivelse av dokumentasjonen som finnes, for eksempel om ankerbarn-problematikk og UNICEFs rapport, som en urimelig legitimering av innstramminger overfor enslige mindreårige.
- **Folkerettslige forpliktelser er misvisende framstilt eller ikke utredet i det hele tatt.**
Familiegjenforening og retten til familieliv er etter vårt syn misvisende framstilt. I forslagene om midlertidige tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere er Barnekonvensjonen og hensynet til barnets beste ikke kommentert.
- **Rot og feilplasseringer**
Begrunnelsen for endringer om permanent opphold er plassert i kapittelet som gjelder midlertidig tillatelse.
- **Store regelendringer som ikke kommenteres**
Det foreslås å fjerne regelen om en barnesensitiv vurdering i alle asylsaker uten at det blir omtalt i notatet.
- **Udokumenterte påstander**
Utsagnet om at strengere vilkår for familiegjenforening fremmer integrering underbygges ikke på noe vis.
- **Manglende henvisninger**
Høringsnotatet tar for eksempel for seg konkrete dommer om bevisskrav, men viser kun til «rettspraksis» uten videre henvisninger.
- **Svært lettvinnt vurdering av kostnader og økonomiske konsekvenser**
Vi opplever ikke at høringsnotatets påstander om f.eks. innsparinger på kostnadssiden er

grundig og godt nok dokumentert. Det er heller ikke tatt tilstrekkelig høyde for kostnadsspørsmål på lengre sikt (ref. spørsmål f.eks. om integrering).

Den etter vår mening dårlige kvaliteten gjør at høringsinstansene har hatt en vanskelig jobb med å utrede og kommentere forslagene. Det er ekstra bekymringsfullt når det er snakk om vidtgående endringer og kort høringsfrist. Det nærmer seg etter vår mening det uforsvarlige. Forslaget er kort sagt ikke et godt nok grunnlag for å vedta de alvorlige og omfattende regelendringene som foreslås.

1. Stengte grenser

Departementets forslag:

Innføre visumplikt for asylsøkere som kan nektes realitetsbehandling. Polititjenestemann kan bortvise alle asylsøkere på grensen mot nordiske naboland. Ikke skriftlig vedtak, ingen klagerett.

Organisasjonenes innvendinger:

- **Grensene inn til Norge stenges i perioder mer eller mindre fullstendig.**
Bare de få som kommer med fly eller som kommer seg forbi grensen uten å oppdages, vil kunne søke asyl. Hvor ofte tiltaket vil kunne benyttes, er uforutsigbart. At tiltaket vil ha stor rekkevidde, underbygges av uttalelser under delen om kostnader i høringsnotatet: Departementet anser dette som et av tiltakene som vil ha størst innsparende effekt.
- **Rettsikkerheten svekkes i dramatisk grad:**
 - Sterkt urovekkende at det ikke skal gis skriftlige vedtak eller klagerett.
 - Viktig rettsikkerhetsgaranti som forsvinner ved at UDI fjernes som vedtaksmyndighet. Dublin-land er ikke per definisjon trygge land, jf. dommer og vedtak om Hellas, Italia, Ungarn.
 - Polititjenestemenn har i liten eller ingen grad 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 (§73).
- **I strid med prinsippet om ansvarsdeling** i Flyktningkonvensjonens fortale. Det er nødvendig å sikre asylsøkere tilgang til asylopplysningsmyndighet, en kontraherende stat kan ikke stenge henimot alle ute. Norge overlater ansvaret til naboland og øvrige europeiske land. Konsekvensen er at det blir stadig vanskeligere for flyktninger å finne trygghet.
- **Usolidarisk med andre europeiske land** å nekte alle asylsøkere tilgang.
Det er nødvendig med europeisk samarbeid om disse spørsmålene, Norge er del av Dublin-samarbeidet og kan ikke ensidig innføre nye ordninger. Dublin IV er under utvikling i Brussel, forslag legges fram i mars. Etter hva vi kjenner til vil Dublin IV handle mer om ansvarsdeling og relokalisering. Det vil være underlig om Norge parallelt skal innføre ordninger som går i helt motsatt retning.

- **Strengere enn naboland.**
Sverige krever nå, som en midlertidig ordning, identitetspapirer for innreise. Men de som kan dokumentere identitet har mulighet til å søke asyl. Regjeringen foreslår en permanent regel om at Norge, i alle fall i lengre perioder, skal kunne stenge grensen fullstendig.
- **Dublin-regelverk ikke vurdert.**
Enslige mindreårige asylsøkere (EMA), personer med nære slektninger i Norge og særlig sårbare personer skal ifølge Dublin-regelverket få saken sin vurdert i Norge, selv om de tidligere er registrert eller har søkt asyl i et annet land. Dette omtales ikke i forslaget i det hele tatt. Det er vanskelig å se hvordan Norge skal overholde sine forpliktelser på dette punktet. Polititjenestemenn har generelt ikke kompetanse til å gjøre disse vurderingene.
- **Tvilsomt om forslaget er i tråd med Schengen-regelverket.**
Schengen-avtalen art. 21: Adgang til politimessige tiltak på grensen så lenge den ikke har grensekontroll som formål. Art. 23: Adgang til grensekontroll bare hvis det foreligger «en alvorlig trussel mot den offentlige orden eller den indre sikkerhet». Dette er svært strenge vilkår, [ekspert mener](#) at Norges praksis allerede i dag strider med Schengen-regelverk og at det ikke er gitt god nok begrunnelse for å innføre grensekontroll. En ytterligere innstramning bekymrer oss dypt med tanke på at dagens ordning allerede er omdiskutert.
- **Innføring av forslaget som generell regel.**
Departementets begrunnelse for forslaget handler om behovet for strengere kontroll i situasjoner med særlig stor tilstrømming, «på et nivå som ikke er mulig å håndtere». Forslaget er imidlertid ikke kvalifisert, men gjelder som en generell regel og gir departementet fri adgang til å beslutte bortvisning og delegere myndighet til polititjenestemenn. **Dersom forslaget skal vedtas, må det i det minste legges inn en begrensning om at regelen bare kan anvendes i eksepsjonelle situasjoner.**

2. Tiltak som hemmer integrering

Vi er sterkt kritiske til at Norge innfører tiltak som i praksis vil svekke flyktningers mulighet for integrering i samfunnet. Forslagene handler om mennesker som har beskyttelsesbehov og som skal bli i landet. Vi ønsker ikke at enkeltpersoners og familiers mulighet for integrering i samfunnet skal gå på bekostning av behovet for å sende signaler til andre potensielle asylsøkere til landet.

[UNHCRs kommentar](#) fra 2014 i forbindelse med innstrammingsforslag i Danmark knyttet til midlertidig opphold, er særdeles relevant i denne sammenhengen:

“UNHCR regrets that the proposal aims at introducing restrictive migration measures directed at beneficiaries of international protection. In this regard, UNHCR would like to note that the specific situation of protection beneficiaries distinguishes them from other third country nationals. Refugees involuntarily move from one country to another. They have suffered the loss of protection by their own State and possible separation from family and community support. Many have experienced traumatic events in their country of origin and may therefore be in need of specialised care and counseling, as well as specific health

services. These facts need to be taken into account in planning and implementing migration measures.”

UNHCR har også helt nylig, i januar 2016, [uttalt seg sterkt kritisk](#) til innstrammingsforslag i Danmark som gjelder familiegjenforening og permanent opphold. De danske forslagene er *mindre* inngripende enn forslagene Justis- og beredskapsdepartementet nå presenterer.

Familiegjenforening

Departementets forslag:

Strengere vilkår for å få familiemedlemmer til Norge (krav om fire års arbeid eller utdanning, høyere inntektskrav enn tidligere). Kravene innføres også for flyktninger.

Organisasjonenes innvendinger:

- **Svært omfattende endringsforslag med vidtrekkende konsekvenser.**
Endringsforslaget innebærer at mennesker som har beskyttelsesbehov og som skal bli i Norge, i praksis fratras muligheten for familieliv. De må i beste fall vente i årevis på gjenforening. Mange familier lever i krigssoner eller flyktningleirer i påvente av gjenforening. I verste fall vil familieadskillelsen være varig, fordi enkelte kan tenkes aldri å oppfylle kravene. Med saksbehandlingstid for både asylsaken og familiegjenforeningssaken vil det i praksis være snakk om en atskillelse på minst seks-sju år, gjerne enda mer.
- Forslaget er i strid med **Rådsdirektiv 2003/86/EF om retten til familieinnvandring.** Dette stadfester at hvis referansepersonen er anerkjent som konvensjonsflyktning, kan det ikke stilles krav om at søkeren oppfyller integreringsforutsetninger eller krav om karantenetid. Krav om sikret underhold og bolig kan bare stilles dersom søknaden om opphold ikke er innlevert innen tre måneder etter at referansepersonen ble anerkjent som flyktning.
- **Strengere enn asylforliket.**
Asylforliket sier at departementet skal foreslå innstramminger i retten til familiegjenforening. Det regjeringen nå foreslår, vil være **Europas strengeste regler for familiegjenforening.**
- **Flere flykter:** [UDI frykter](#) at konsekvensen av en slik regel blir at flere mennesker flykter og at det kommer enda flere asylsøkere. Hvis mor og barn ikke kan komme etter til Europa gjennom familiegjenforeningsinstituttet, vil flere velge å bli med faren på en farlig reise. Alternativt vil familien til dem som har kommet hit, se seg nødt til å legge ut på flukt de også.
- **Folkerettslige forpliktelser ikke utredet:** I høringsnotatet gjør ikke departementet noen ordentlig vurdering av våre folkerettslige forpliktelser knyttet til retten til familieliv. De viser bare til en dom fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) fra 1985 og skriver at forpliktelser bare er knyttet til splittelse av familier som har vært samlet her i landet. Det er langt fra tilstrekkelig, og det er en svært lite dekkende framstilling av realitetene. Det er

snakk om vanskelige folkerettslige spørsmål, og det er uholdbart at departementet overlater til høringsinstanser å kartlegge dette.

- **Ekstrem belastning** for menneskene det er snakk om. Allerede i dag opplever blant annet syriske menn som har flyktet fra krigen, desperasjon over den lange ventetiden før de kan få familien sin i sikkerhet. Det vil nå bli snakk om mange flere år. Strenge krav skaper usikkerhet om familien vil få komme i det hele tatt.
- En slik usikkerhet er **sterkt integreringshemmende**, noe som også bekreftes av UNHCR. Folk lærer ikke norsk språk og samfunnsliv godt å kjenne hvis de lever i konstant bekymring for sin nære familie.
- **UNHCRs direktør for Nord-Europa** uttaler til [VG](#) 27.01.16 at forslaget er i strid med internasjonale konvensjoner.
- Forslaget er **svakt begrunnet**. Departementet skriver blant annet at en generell innstramning som inkluderer flyktninger vil gi økt motivasjon til integrering, uten noen ytterligere begrunnelse eller dokumentasjon (s. 73).

Permanent oppholdstillatelse

Departementets forslag:

Innføre krav om (1) å bestå test i norsk og samfunnskunnskap, (2) selvforsørgelse i tre år og (3) ny regel om at tillatelse kan avslås hvis det foreligger innvandringsregulerende hensyn. Disse forslagene må ses i sammenheng med tidligere forslag om å heve botidskrav fra tre til fem år og å gjøre ny vurdering av beskyttelsesbehov før det gis permanent tillatelse.

Organisasjonenes innvendinger:

- **Belastende.**
Midlertidighet skaper stor usikkerhet, som innebærer en unødig belastning for mennesker som har flyktet fra forfølgelse og som trenger trygghet og stabilitet i Norge.
- **Hindrer integrering.**
Usikkerhet vil i tillegg hemme integrering i sterk grad. Svært uheldig å innføre tiltak som svekker mulighetene for integrering, samtidig som det er enighet på Stortinget om å styrke arbeidet for rask integrering av flyktninger. Usikkerheten gjelder flyktninger som skal bli i landet. Tiltaket vil spesielt ramme svake grupper blant flyktningene, personer som av ulike grunner (svake forutsetninger hva gjelder utdanning, psykisk bagasje, familiesituasjon, mv.) allerede sliter. Noen vil risikere aldri å oppfylle kravene.
- **Midlertidighet.**
LO og NHO er sterkt kritiske til midlertidighet. Det må avklares raskt hvem som skal få bli, lang tids usikkerhet er uheldig for alle parter i arbeidslivet, og gjør integreringsarbeidet langt tyngre.

- **Forlengelse av barnefamiliers usikkerhet.**
Forslag nr. (3): Gir blant annet grunnlag for å nekte permanent opphold til familier som har fått opphold på grunn av barns sterke tilknytning, fordi de tidligere har manglet identitetsdokumenter. Slik vil man forlenge barnefamiliers usikkerhet, med en i verste fall kronisk opplevelse av ustabilitet for disse barna gjennom oppveksten.
- **Tidligere forslag om ny vurdering av beskyttelsesbehov.**
Departementet omtaler ikke forholdet til tidligere forslag om at det skal gjøres en ny vurdering av beskyttelsesbehov før det gis permanent tillatelse. Gjelder det en maksgrænse for hvor lenge det kreves at beskyttelsesbehovet skal bestå, eller skal det kreves at personer som ikke oppfyller de øvrige, og stadig strengere, vilkårene må godtgjøre beskyttelsesbehov til evig tid for å kunne få permanent opphold?
- **UNHCR om «retrogression» i stedet for «progressive realization» av rettigheter.**
UNHCRs [uttalelse](#) til det danske forslaget om innstramninger i retten til permanent opphold er aktuell også i denne sammenhengen:

“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.”

Midlertidige tillatelser

Departementets forslag:

Innføring av en hjemmel til å gi midlertidige tillatelser i inntil to år. Hjemmelen skal kun brukes i situasjoner hvor presset på utlendingsmyndighetene grunnet store ankomster er så stort at det skaper problemer for saksbehandlingen. Tillatelsen gir ikke grunnlag for familiegjenforening eller permanent oppholdstillatelse, og kan heller ikke inngå i et grunnlag for permanent tillatelse. Ingen klagerett.

Organisasjonenes innvendinger:

- Organisasjonene er kritiske til forslaget om å innføre en ordning med rettighetssvake midlertidige oppholdstillatelser. Disse oppholdstillatelsene vil hensette asylsøkerne i **en situasjon med langvarig utrygghet og uforutsigbarhet**. De vil også redusere de lovlige mulighetene til å redde nære familiemedlemmer eksempelvis ut av en krigssituasjon, siden tillatelsene ikke danner grunnlag for familiegjenforening. En konsekvens av bruken av slike midlertidige tillatelser kan være at flere ektefeller og barn tvinges ut på en farlig reise fra krigssoner og flyktningleirer.

- At denne typen tillatelser kun skal brukes når det kommer større grupper av asylsøkere, gjør at den trolig vil bli brukt **overfor grupper som flykter fra spesielt dramatiske situasjoner**. Det er nærliggende å tenke på flyktninger fra borgerkrigen i Syria. Disse har ofte et sterkt behov for en avklaring av sin situasjon, og ikke minst for å sørge for at menneskene som står dem nærmest, reddes.
- Midlertidige tillatelser er **en problematisk og tungvint tilnærming** for å løse problemene med køer i perioder med høye ankomster. Vi anbefaler heller å innføre en forenklet behandling av klare innvilgelsessaker. På den måten vil utlendingsmyndighetene slippe dobbeltarbeid og vurdering av saken i flere runder, asylsøkeren vil tidligere få en avklaring og det gir langt bedre forutsetninger for rask integrering. Når det eksempelvis er snakk om grupper av asylsøkere hvor henimot 100 prosent får beskyttelse, og hvor sjansene for at utsendelse vil bli mulig i løpet av to år er henimot ikke-eksisterende (jf. syriske flyktninger), vil det være mye enklere å gå direkte til raske innvilgelsener enn å gå via et stadium med skadelig midlertidighet.
- Alternativt kan det gis 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.
- Dersom det likevel skal innføres en hjemmel til å gi midlertidige tillatelser i situasjoner med svært høye ankomster, er det viktig at den bare benyttes i situasjoner der det virkelig er behov, dvs. at det formuleres **en høy og tydelig terskel**.
- Vi savner også en bedre klargjøring av **hvilke rettigheter** som utløses ved at en person får midlertidig tillatelse. Skal personen bosettes i en kommune eller fortsette å bo i mottak? Skal personen starte på introduksjonsprogram og få ekstra norskundervisning? For å sikre rask integrering anbefaler vi at midlertidig tillatelse i størst mulig grad gir samme rettigheter som en ordinær tillatelse.
- At et slikt vedtak om midlertidig tillatelse **ikke skal kunne påklages**, er også problematisk. Dette innebærer at advokater og organisasjoner vil ha minimal mulighet til å bistå asylsøkerne i de krevende situasjonene som vil kunne oppstå.

3. Rett til beskyttelse

Midlertidige tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere (EMA)

Departementets forslag:

Utvide bruk av tidsbegrensede tillatelser til EMA. Alle enslige mindreårige, med mindre de også hadde fått beskyttelse som voksne, gis tidsbegrenset tillatelse, enten beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag.

Organisasjonenes innvendinger:

- Ut fra dagens situasjon vil eritreere og syrere fortsatt få beskyttelse, fordi de også som voksne vil ha krav på beskyttelse. Særlig **afghanere vil rammes** av endringene. I dag får flertallet av afghanske ungdommer beskyttelse fordi de risikerer forfølgelse på hjemstedet. Mange voksne afghanere som risikerer forfølgelse på hjemstedet, får likevel avslag og henvises til internflukt i Kabul. Enkelte grupper av enslige mindreårige vil dermed rammes særlig hardt, selv om de vil ha flyktet av likeartede grunner, og generelt ellers befinne seg i samme situasjon som dem som får opphold.

- Det er **høyst usikkert om tiltaket vil ha den tilsiktede effekten**. Samtidig vet vi at **konsekvensene for dem som rammes vil være svært alvorlige**:
 - Ingen ønsker at mange barn skal legge ut på en farlig flukt alene. Samtidig vet vi at **de enslige mindreårige i all hovedsak har beskyttelsesbehov**, og at flukten fra forfølgelse på hjemstedet er en vesentlig motivasjon for å dra. Det er høyst usikkert om innstramninger som gjelder forholdene i Norge vil påvirke antallet barn som legger ut på flukt alene.

 - Fra tidligere vet vi at innføringen av midlertidige tillatelser for EMA mellom 16 og 18 år i 2009 ikke har hatt en slik effekt. Tvert imot har antallet EMA på flukt økt i denne perioden. Antallet EMA som kom til Norge gikk litt ned i 2010, men ifølge UDI skyldtes ikke dette innføringen av midlertidige tillatelser (ref. brev fra UDI til dep. 31.8.2015).

 - Midlertidige tillatelser **vil ramme ungdommene svært hardt**. Vi vet at tidsbegrensede tillatelser fører til psykiske helseproblemer, og det er en høy andel forsvinner blant gruppen ungdommer med en slik tillatelse. De menneskelige kostnadene har kort sagt vært betydelige. Nå ønsker regjeringen å utvide antallet som utsettes for denne ordningen betraktelig, og å senke alderen. Slik vil også yngre barn utsettes for denne usikkerheten, og gjennom en enda større del av oppveksten.

 - Usikkerheten om framtida er også **sterkt integreringshemmende**.

 - **Stor skade, begrenset gevinst**: Vi mener at det ikke er forsvarlig å innføre et så lite treffsikkert tiltak som har så alvorlige konsekvenser for en særlig sårbar gruppe.

- Forslaget er **dårlig utredet**. Departementet gir 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.

- Departementet **redegjør ikke for forslaget forhold til internasjonale forpliktelser**. Vi savner særlig en gjennomgang av forholdet til artikkel 3 i Barnekonvensjonen om barnets beste som inneholder en vurdering av hvordan midlertidighet og uforutsigbarhet påvirker den psykiske helsen til enslige barn på flukt. I den forbindelse bør dagens situasjon for enslige mindreårige som har/har hatt en tidsbegrenset tillatelse kartlegges.

- Forslaget er basert på **feil premisser**: UNICEF-rapporten er ikke fremstilt på riktig måte. Hovedårsaken til at enslige barn og unge legger ut på flukt er ikke økonomiske hensyn.
- **Ankerbarn**: Det stemmer heller ikke at mange ønsker å bruke barna som ankerbarn. Tall fra UDI viser at omtrent 200 EMA har blitt gjenforent med familie i Norge siden 2010, i samme periode som over 4000 EMA har fått opphold. **Bare om lag 5 prosent har altså fått familiegjenforening**. Hovedårsaken til at enslige mindreårige legger ut på flukt er et behov for beskyttelse. Over 90 prosent av EMA får beskyttelse i Norge.
- **Organisasjonene kan ikke si dette tydelig nok: Det er åpenbart at konsekvensene for mange av barna det er snakk om, vil være alvorlige**. Dette vil simpelthen påføre mange av dem potensielt uopprettelig skade. Vi vil derfor på det sterkeste henstille Stortinget til ikke å godta et forslag som så tydelig strider med dette samfunnets verdier.

Internflukt – fjerne vilkåret om rimelighet

Departementets forslag:

Regjeringen vil fjerne kravet om at det ikke må være urimelig å henvise til internflukt. De eneste kravene som i så fall gjenstår før det kan henvises til internflukt, er at det må være trygt og tilgjengelig.

Organisasjonenes innvendinger:

- **Flere internt fordrevne.**
Enda flere asylsøkere vil henvises til en tilværelse som **internt fordrevne**. Forslaget går klart imot de standarder UNHCR har forsøkt å etablere, blant annet for å motvirke at asylreturer skal bidra til å øke antallet internt fordrevne. Forslaget betyr konkret at personer vil henvises til potensielt ulevelige kår i en annen del av hjemlandet, og derved reduseres til et liv som internt fordrevne, ofte for mange år framover. Dermed vil det også være en stor sannsynlighet for at mange vil tvinges til ny flukt.
- **Uredelig framstilling av fakta.**
Departementet mener det ikke er folkerettslig påkrevet å stille krav om rimelighet før internfluktalternativet anvendes. Dette er en kontroversiell påstand.
 - o UNHCR er av den klare oppfatning at rimelighetsvilkåret er en del av Flyktningkonvensjonen, og at en fjerning av dette kriteriet vil være et brudd på folkeretten.
 - o UNHCRs oppfatning deles av de fremste nasjonale eksperter på flyktningretten; Terje Einarsen og Vigdis Vevstad.
 - o I høringsnotatet står det at Høyesterett i plenumsavgjørelsen fra 18. desember 2015 har slått fast at folkeretten ikke pålegger stater å anvende et rimelighetsvilkår. Dette er ikke riktig. Et flertall på ti dommere tok ikke stilling til spørsmålet om rimelighetsvilkåret er påkrevd etter folkeretten. De mente derimot at domstolene

har full adgang til å kontrollere forvaltningens vurderinger på dette området, noe som tvert imot antyder at de støtter anførselen om at departementets påstand ikke er holdbar. Et mindretall på ni dommere uttalte at Norges internasjonale forpliktelser ikke pålegger oss å anvende et rimelighetsvilkår.

- **Strengere enn EUs regler.**

EUs statusdirektiv sier i artikkel 8 at internflukt kun kan brukes dersom det er rimelig å henvise dit. 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.

Strengere bevis- og risikokrav

Departementets forslag:

Klargjøre og lovfeste regler. Foreslår samtidig til dels kraftige innstramminger i reglene om beviskrav (dvs. regler for troverdighetsvurderinger, hva som skal til for at forklaringen legges til grunn) og risikokrav (hvor stor sannsynlighet det er for at du utsettes for alvorlige overgrep ved retur).

Organisasjonenes innvendinger:

- Organisasjonenes klare oppfatning er at **disse kravene allerede praktiseres (svært) strengt** per i dag. Å skjerpe disse kravene ytterligere, kan få alvorlige konsekvenser i en rekke asylsaker. Denne endringen vil øke sannsynligheten for at Norge kommer til å returnere mennesker til forfølgelse.
- Vi ønsker å minne om at det de siste årene har vært gjentatte tilfeller hvor det har vært grunnlag for å frykte at **norske myndigheter har returnert mennesker til forfølgelse**. Et av de groveste tilfellene ble kjent nylig, nemlig at to tsjetsjenske asylsøkere (i to separate saker) ble torturert og drept etter retur fra Norge, tross sterke advarsler fra Den norske Helsingforskomité og den russiske menneskerettsorganisasjonen Memorial. Vi finner det urovekkende at dette er et tidspunkt hvor norske myndigheter foreslår å *skjerpe* kravene til bevis og risiko.
- Beviskrav:
 - o Begrunnelsen er harmonisering med folkerettslige regler, men forslaget avviker fra reglene som departementet viser til i EUs statusdirektiv og UNHCRs håndbok.

Kriteriet «plausible» i UNHCRs anbefaling oversettes upresist til det strengere «sannsynlig», dvs. at et element av rimelighet blir fjernet. Heller ikke EU-direktivet krever at forklaringen må nå terskelen for å være "sannsynlig" i juridisk forstand, dvs. like sannsynlig som usannsynlig (50/50). UNHCR anbefaler et krav om at forklaringen er «capable of being believed», som samsvarer langt bedre med dagens krav, «noenlunde sannsynlig», enn departementets forslaget om at asylsøkerens forklaring må være «sannsynlig».

- Kort eksemplifisert: Hvis det er 49 prosent sannsynlighet for at det asylsøkeren sier er sant, oppfylles ikke kravet til sannsynlighet, slik det er naturlig å forstå forslaget. Selv om det samtidig skulle være 90 prosent risiko for forfølgelse hvis redegjørelsen er sann, skal vedkommende etter disse reglene likevel få avslag – selv om det åpenbart er en betydelig risiko for forfølgelse. Med utgangspunkt i regler som dette, risikerer man at mange returneres til fare.
- Den aktuelle bestemmelsen i EU-regelverket omtaler også andre kriterier i asylvurderinger som troverdighet må relateres til, som forfølgelse før avreise, situasjonen i opprinnelsesland, søkerens bakgrunn etc. Det blir skjevt når departementet bare oversetter en del av dette inn i sitt forslag. Hvis forslaget ikke droppes, bør i det minste hele denne bestemmelsen oversettes, og mer presist, for å gi en bedre kontekst.
- Departementet skriver at påfallende endringer i søkermasse kan påvirke vurderingen av asylsøkerens beskyttelsesbehov. En slik uttalelse passer dårlig med folkerettslige regler om individuell rett til beskyttelse.

- **Risikokrav:**

- Også her brukes upresise oversettelser for å rettferdiggjøre innstramninger i regelverket. «Velbegrunnet frykt» (flyktningskonvensjonen) eller «real risk» for alvorlige overgrep (EMK artikkel 3) blir i det norske forslaget til et krav om at forfølgelse eller overgrep skal være en «sannsynlig følge» av utsendelse. Dette er juridisk ulike størrelser.
- Forslaget vil ramme asylsøkere som ellers ville ha fått beskyttelse etter dagens regler, og som fortsatt vil kunne få beskyttelse i andre land som opererer med samme beviskrav som følger av folkerettslige fortolkninger.
- Departementet vil forskriftsfeste en regel med en presumsjon for at det ikke er beskyttelsesbehov ved retur til stater som er forpliktet etter EMK og EUs statusdirektiv. En slik regel er svært uheldig. Det er realitetene i land vi sender asylsøkere til som er avgjørende, ikke landenes formelle forpliktelser. Dette slås også fast av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i dommen [M.S.S. vs. Belgium and Greece](#). Russland er et aktuelt eksempel; man kan ikke presumere at asylsøkere ikke har beskyttelsesbehov der.

Fjerner barnesensitiv vurdering uten å omtale det

Siden enslige mindreårige ikke lenger skal få beskyttelse etter en barnesensitiv vurdering (dvs. etter en lavere terskel enn for voksne, på grunn av barns sårbarhet), har departementet fjernet hele tredje ledd i utlendingslovens bestemmelse om beskyttelse (§ 28): «Ved vurderingen etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn».

- Regelen gjelder imidlertid også barn som kommer som asylsøkere sammen med foreldre. Også de har krav på en barnesensitiv vurdering, men denne bestemmelsen foreslås nå fjernet helt, uten at konsekvenser for andre barn kommenteres i det hele tatt.

4. Rettssikkerhet / andre alvorlige forslag

Utvising

Departementets forslag:

Utvising av personer som har beskyttelse i annet land pluss personer som har hatt opphold i trygt tredjeland. Utvisning betyr at de får innreiseforbud til hele Schengen-området.

Organisasjonenes innvendinger:

- **Lite målrettet tiltak.**
Det er snakk om personer som allerede i dag nektes realitetsbehandling av søknadene sine i Norge, og som i de fleste tilfeller kan bortvises på grensen. Dvs. gjelder personer som ikke slipper inn i landet.
- **Behovet er lite.**
Allerede i dag finnes hjemmel for å utvise blant annet asylsøkere som anses å ha en åpenbart grunnløs søknad (som ikke gis en utreisefrist fordi det anses å være unndragelsesfare), og asylsøkere som gir uriktige opplysninger.
- **Inngripende tiltak.**
«Utvising med innreiseforbud er et **inngripende tiltak** overfor utlendingen, og bør ikke brukes i større omfang enn behovet til enhver tid tilsier.» - skriver også departementet.
 - Forslaget handler om at mennesker kan gis innreiseforbud til hele Schengen i flere år bare på grunnlag av at de søker asyl i Norge. Vi mener det er svært uheldig med en kriminalisering og sanksjonering av å utøve retten til å søke asyl.
 - Omfatter syrere som bare har et kortvarig visum til Russland, som åpenbart flykter fra forfølgelse. Urimelig om disse menneskene sanksjoneres med et flerårig innreiseforbud til Schengen på toppen av eventuell retur til Russland.
- **Merkelig ressursbruk.**
Merkelig **ressursbruk** i en situasjon med stort press på utlendingsforvaltningen. Vi opplever at dette medfører omfattende saksbehandling, undersøkelse av personens bakgrunn, familieforhold, barnets beste, etc. For oss fremstår det som helt unødvendig å bruke

ressurser på dette når det uansett er snakk om mennesker som allerede i dag kan bortvises ved grensen.

- Store **rettssikkerhetsproblemer**.
 - o Språk – vedtak blir ikke oversatt og forklart. Alt skjer på svært kort tid på grensen. Får ikke tildelt advokat.
 - o Utlendingene skjønner ikke hva utvisning og innreiseforbud innebærer.
 - o Særlig problematisk fordi det også er straffbart å bryte innreiseforbudet – medfører flere måneders fengselsstraff.

Advokatbistand

Departementets forslag:

Fjerne retten til advokatbistand i Dublin-saker. Foreslår også å innføre hjemmel til å gjøre ytterligere unntak fra retten til advokatbistand i asylsaker.

Organisasjonenes innvendinger:

- Søkere får i dag advokatbistand i to timer. Det er derfor **lite dekkende å betegne dette som «utstrakt tilbud om rettshjelp»**. Svært vanskelig å se at det innebærer en unødig forlengelse av saksbehandlingen, slik departementet hevder. Rettshjelp bidrar tvert imot til bedre opplysning og raskere avklaring.
- Dublin-regelverket 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. Denne forpliktelsen er ikke kommentert i høringsnotatet. Dersom advokatbistand fjernes, må altså staten sørge for at vedtaket blir formidlet ved hjelp av tolk. Det er derfor høyst tvilsomt om forslaget vil innebære effektivisering av saksbehandlingen eller redusert ressursbruk.
- Departementet foreslår samtidig at disse asylsøkerne skal kunne bortvises på grensen. De vil ikke ha klagerett og derfor heller ikke krav på rettshjelp. Rettshjelp vil bare være aktuelt for personer som har spesielle grunner til at de skal få søknaden behandlet i Norge, for eksempel fordi de har familiemedlemmer her eller fordi de er sårbare søkere. Den siste gruppen har et særlig behov for rettshjelp, derfor er det spesielt urimelig å kutte dette nå.
- Vi opplever det **bekymringsfullt** at departementet åpner for å gjøre ytterligere innskrenkninger i retten til gratis rettshjelp. Rettshjelp er en forutsetning for en rettssikker behandling av asylsaker. Vi reagerer spesielt på at departementet vurderer tiltak for å redusere kostnadene i forbindelse med rettsråd til enslige mindreårige asylsøkere. Det er her snakk om en spesielt sårbar gruppe, hvor det reelt sett er behov for *mer* juridisk bistand, ikke mindre.

Konklusjon

Norge praktiserer allerede i dag en streng asyl- og flyktningpolitikk. Endringer som er så omfattende som her er foreslått, vil normalt bare gjennomføres etter langt grundigere prosesser. Vi observerer at partiene har et ønske om raske tiltak. Organisasjonene vil likevel sterkt advare mot å gjennomføre dramatiske endringer i utlendingsloven som er dårlig utredet, som i flere tilfeller kan være i strid med våre folkerettslige forpliktelser, og som vil ramme, så vel fysisk som psykisk, allerede utsatte mennesker som søker beskyttelse i Norge.

Med vennlig hilsen,

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Antirasistisk Senter, Redd Barna, Norsk Folkehjelp, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, Foreningen av tolvte januar, Norges Kristne Råd, Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA), Vergeforeningen Følgesvennen og Batteriet Oslo (Kirkens Bymisjon)