



Justis- og beredskapsdepartementet
Pb. 8005 Dep
0180 Oslo

Oslo, 31. august 2020

HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN OM OPPHOLDSTILLATELSE PÅ GRUNNLAG AV SUBSIDIÆRT BESKYTTELSESBEHOV VED EN BETYDELIG ØKNING I ASYLSØKERTILSTRØMMINGEN

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet fremmet den 27.05.2020 et forslag om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften slik at personer som faller inn under det utvidede flyktningbegrepet i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b likevel ikke skal anerkjennes som flyktning, men i stedet gis oppholdstillatelse som først danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter to års botid i Norge.

Amnesty International takker for muligheten til å kommentere forslaget.

Forslaget innebærer at utlendinger som står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i hjemlandet sitt vil få ett svakere rettsvern i Norge i perioder der det er *betydelig økning i asylsøker tilstrømmingen*. Personer som omfattes av § 28 første ledd b vil få oppholdstillatelse i Norge, men vil ikke få status som flyktning. Dette vil medføre at de må ha opphold i Norge i minimum fem år før de kan oppnå permanent oppholdstillatelse.

Amnesty International stiller seg kritisk til forslaget og er særlig bekymret for virkningen en slik endring vil ha på de rammede personenes mulighet for familiegjenforening.

2. Forslagets konsekvenser for muligheten til familiegjenforening

Bestemmelsen i § 28 første ledd b omfatter personer Norge er folkerettslig forpliktet til å beskytte. Dette følger blant annet av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

(EMK) art. 3 som gir vern mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling, og av FNs torturkonvensjon.

Etter gjeldende rett har personer som omfattes av utlendingsloven § 28 b rett til beskyttelse på lik linje med flyktninger som omfattes av bestemmelsens første ledd bokstav a i tråd med FNs flyktningkonvensjon. Dette innebærer at personer som står i fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i hjemlandet gis status som flyktning i Norge.

Det følger av § 28 sjette ledd at også *"ektefelle eller samboer til en utlending som gis oppholdstillatelse som flyktning etter annet ledd, og flyktningens barn under 18 år uten ektefelle eller samboer"* har rett til oppholdstillatelse som flyktning.

Videre følger av utlendingsloven § 43 at mindreårige flyktninger som har oppholdstillatelse etter § 28 har en styrket rett til familiegjennforening med sine foreldre og mindreårige søsken ved at disse automatisk får rett til opphold.

En konsekvens av at asylsøkere som omfattes av vilkårene i bestemmelsens første ledd bokstav b ikke gis status som flyktning er at flyktningens familie ikke vil gis opphold på grunnlag av familiegjennforening. Amnesty anser dette som særlig problematisk i saker der barn er involvert. Det vises i den forbindelse til Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon.

Det vises også til retten til respekt for privatliv og familieliv som blant annet følger av EMK artikkel 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17.

Ettersom personene som dekkes av den aktuelle bestemmelsen har et rettslig krav på beskyttelse, ofte av uvisst varighet, bør tungtveiende hensyn legges til grunn dersom staten skal legge restriksjoner på retten til familieliv. Tiltaket som begrenser adgang til familiegjennforening må være forholdsmessig og nødvendig i et demokratisk samfunn, slik det følger av unntaksbestemmelsen i EMK artikkel 8, nr. 2.

Amnesty mener at det ikke er gjort godt nok rede for hvorvidt tiltaket er nødvendig for å sikre andre tungtveiende samfunnsinteresser. Departementet viser til at den norske velferdsmodellen vil bli satt under press ved nye høye ankomsttall, men går ikke nærmere inn på hvilke andre hensyn som gjør seg gjeldende i forholdsmessighetsvurderingen.

Gjennom endringsforslaget ønsker Departementet å "avvikle en ordning som gir noen utlendinger flere særrettigheter enn det Norge folkerettslig sett er forpliktet til å gi, og som innebærer en særordning i norsk rett som kan gi incentiver for tilstrømning til Norge spesielt". Dette fremstår som misvisende ettersom retten til beskyttelse følger av Norges folkerettslige forpliktelser og at begrensninger kun kan gjøres dersom det anses som forholdsmessig og nødvendig for å oppnå formålet med lovendringen.

Departementets uttrykker også et ønske om å hindre at en særordning blir et incentiv til tilstrømning til Norge. Dette hensynet er i strid med uttalte retningslinjer ved bruk av midlertidig beskyttelse, gitt av FNs høykommissær for flyktninger i 2012 (UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Roundtable on Temporary Protection: 19-20 July

2012.). I nevnte dokument legges til grunn at slike midlertidige ordninger ikke skal brukes som en oppfordring til ikke å søke om asyl i landet.

Det må tas hensyn til ulempene ved forlenget uvisshet knyttet til permanent oppholdstillatelse; det kan ha en integreringshemmende effekt og langvarig usikkerhet knyttet til fremtiden vil være en stor belastning både psykisk og sosialt.

Amnesty støtter ikke de foreslåtte lov- og forskriftsendringene, ettersom det ikke anses å ha blitt gjort godt nok rede for hvorvidt tiltaket er forholdsmessig og nødvendig.

Med vennlig hilsen
Amnesty International Norge



John Peder Egenæs
generalsekretær

Beate Ekeløve-Slydal (sign.)
politisk rådgiver