

# DEN NORSKE HELSINGFORSKOMITÉ

The Norwegian Helsinki Committee  
Member of the International Helsinki Federation for Human Rights

Kommunal- og regionaldepartementet  
Att: Kenneth Baklund, prosjektleder  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP
18 JUL 2005
09/3411-110
Ark 531.1
Avd. INV / PRE / KAB

Oslo 14. juli 2005

Re: høringsuttalelse forslag til ny utlendingslov

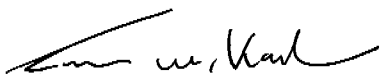
Kjære Kenneth Baklund,

Vedlagt følger Helsingforskomiteens høringsuttalelse til NOU 2004: 20 Ny utlendingslov.

Helsingforskomiteen takker for at den ble invitert til å kommentere lovforslaget. Komiteen takker også for utsatt frist til 18. juli 2005, som gjorde det mulig for oss å komme med en uttalelse.

Fortsatt god sommer!

Vennlig hilsen

  
Gunnar M. Karlsen  
Assisterende generalsekretær

## Høringsuttalelse til NOU 2004: 20: Ny utlendingslov

(Oslo 14. juli 2005)<sup>1</sup> Den norske Helsingforskomité takker for muligheten til å uttale seg om forslaget til ny utlendingslov. Utlendingsloven har betydning for og regulerer en rekke forhold som er relevante i komiteens arbeid, blant annet spørsmål knyttet til asylinstituttet, familiegjenforening, integrering, barns rettigheter i asyl- eller oppholdssaker, forbudet mot tortur eller utlevering til tortur, straffeforfølgning av utlending som har begått alvorlig internasjonal kriminalitet og generelt rettssikkerhetsspørsmål i utlendingssaker.

Helsingforskomiteen har sin historiske opprinnelse i en forhandlingsprosess mellom øst og vest i Europa som startet tidlig på 1970-tallet, det vil si i en vanskelig fase under den kalde krigen. I tillegg til de europeiske statene og Sovjetunionen, deltok også USA og Canada i forhandlingene, som hadde som hovedmål å øke sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE). I disse forhandlingene ble en rekke normer for mellomstatlig samarbeid og statenes behandling av enkeltpersoner slått fast, deriblant menneskerettigheter, rettsstat og menneskelig kontakt på tvers av landegrenser.

Et av hovedanliggende for de vestlige statene i disse forhandlingene var å lette kontakten mellom vanlige mennesker på tvers av øst-vest skillet, og å fremme mellomfolkelig samarbeid. Et annet viktig prinsipp er at respekt for menneskerettigheter ikke er et internt anliggende for statene.

Med dette historiske bakteppet er Helsingforskomiteen opptatt av at norsk lovgivning og politikk på utlendingsområdet må videreføre og –utvikle disse normene. I tillegg til de folkerettslige forpliktelsene, som gjelder i forhold til mennesker fra alle deler av verden som befinner seg på norsk territorium eller som søker beskyttelse i Norge, har norske myndigheter også politiske forpliktelser i forhold til sin deltakelse i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), som er den institusjonelle videreføringen av KSSE.

Relevante normer i denne sammenhengen er blant annet

- Bevegelsesfriheten, slått fast blant annet i Københavndokumentet av 1990, par. 19: "The participating States affirm that free movement and contacts among their citizens are important in the context of the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms. They will ensure that their policies concerning entry into their territories are fully consistent with the aims set out in the relevant provisions of the Final Act, the Madrid

<sup>1</sup> Helsingforskomiteen søkte om og fikk utsatt innleveringsfristen for høringsuttalelsen til 18. juli 2005.

Concluding Document and the Vienna Concluding Document..." Deltakerstatene forplikter seg til å ha raske visumprosedyrer, særlig i saker av humanitær natur, og til å ha lave gebyrer for å få visa.

- Retten til å søke asyl, slått fast i *Charter for European Security*, vedtatt i Istanbul 1999, par. 22: "...We reaffirm our commitment to respect the right to seek asylum and to ensure the international protection of refugees as set out in the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol..."
- Fremmedarbeidere, se blant annet Helsingforserklæringen av 1975, som forplikter statene "to ensure equality of rights between migrant workers and nationals of the host countries with regard to conditions of employment and work and to social security, and to endeavour to ensure that migrant workers may enjoy satisfactory living conditions, especially housing conditions..."

OSSE-normene anvendes aktivt av vestlige stater i forhold til statene i Kaukasus, Russland, Sentral-Asia og det tidligere Jugoslavia. Det er Helsingforskomiteens mening at også vestlige OSSE-stater, deriblant Norge, fra tid til annen bør gjennomgå egen politikk og lovgivning for å sikre at OSSE-normene, både i bokstav og ånd, blir overholdt. Prosessen med å vedta ny utlendingslov er en anledning til å gjøre det.

I det følgende kommenteres en del av de foreslåtte bestemmelsene i en ny utlendingslov. Et forbehold kan være på plass siden prosessen med å vedta ny utlendingslov ennå er i en tidlig fase: at en bestemmelse ikke er kommentert betyr ikke nødvendigvis at den etter Helsingforskomiteens mening er uproblematisk. Ut fra personell- og tidsbegrensninger har vi måttet gjøre et utvalg i forhold til hvilke bestemmelser vi kommenterer. Det er da særlig bestemmelser som er viktig i forhold til komiteens øvrige virksomhet.

### **Flyktningsstatus**

Helsingforskomiteen er positiv til hovedtrekkene i forslaget til ny utlendingslov, blant annet at viktige spørsmål er regulert i selve loven og ikke overlates til forskrift, at en ønsker å klargjøre Norges folkerettslige forpliktelser og at en med forslaget ønsker å rydde opp i en uklar praksis med hensyn til flyktningsstatus og opphold på humanitært grunnlag. Det vil være et viktig fremskritt hvis alle personer som får opphold i medhold av internasjonale flyktnings- og menneskerettslige forpliktelser får flyktningsstatus. I tillegg til personer som faller inn under Flyktningskonvensjonen, kan det dreie seg om "krigsflyktninger" eller personer som risikerer dødsstraff, tortur eller umenneskelig behandling ved retur til hjemlandet. Det er derfor beklagelig at forslaget mangler

referanse til "krigsflyktninger" i 38(i). Dette bør tas inn som et ekstra punkt c) eller som del av punkt b).

En meget uheldig utvikling de siste årene er at en rekke konvensjonsparter til FNs konvensjon mot tortur, omgår forbudet mot utlevering der faren for tortur er stor, ved å få "diplomatiske forsikringer" om at tortur ikke vil bli anvendt i konkrete saker. Blant annet har Sverige utlevert personer til Egypt etter slike forsikringer. Det er veldokumentert at slike "diplomatiske forsikringer" er et dårlig vern mot tortur, og slik utlevering vil oftest være i strid med konvensjonsforpliktelsene.

Helsingforskomiteen mener derfor at utlendingsloven uttrykkelig bør sikre at forbudet mot utlevering ved fare for tortur ikke kan tilsidesettes ved diplomatiske avtaler.

### Henvi sning til internflukt

Forslagets 39(4) fastslår at retten til oppholdstillatelse ikke gjelder dersom "utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra". Helsingforskomiteen har vært kritisk til den måten henvi sning til internflukt anvendes på i Utlendingsdirektoratets (UDIs) anvendelse av nåværende lovgivning. Særlig har komiteen kritisert at en har fraveket retningslinjer fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) angående internflukt, blant annet i forhold til tsjetsjenske asylsøkere.

Helsingforskomiteen mener at lov eller forskrift må sikre at det legges vekt på retningslinjer fra UNHCR og dokumentasjon fra menneskerettighetsorganisasjoner ved henvi sning til internflukt. Det bør utformes klare kriterier i norsk rett for når henvi sning til internflukt kan skje. Det bør være en forutsetning for å kunne henvise til internflukt at asylsøkerens menneskerettigheter, inkludert sivile og politiske så vel som økonomiske og sosiale rettigheter, blir respektert og sikret av hjemstaten.

En typisk situasjon hvor en med rette kan henvise til internflukt vil være hvor asylsøkeren har flyktet fra et område hvor statsmakten har liten eller ingen kontroll og hvor vedkommende blir forfulgt av tredjepart. I for eksempel Tsjetsjenia-konflikten er det derimot statlige agenter som står for en stor del av overgrepene (hær, sikkerhetspoliti). I en vurdering av om en kan henvise til internflukt bør det etter komiteens mening som en hovedregel gjelde at det har formodningen mot seg at den samme staten vil være i stand til å sørge for effektiv beskyttelse i andre deler av territoriet, selv om situasjonen der er annerledes enn i konfliktområdet.

### Dublinsamarbeidet

Helsingforskomiteen har vært kritisk til en del følger av Norges deltakelse i Dublinsamarbeidet i forhold til behandlingen av velbegrunnede asylsøknader. Komiteen har blant annet dokumentert at tsjetsjenske asylsøkere som i medhold av Dublinkonvensjonen sendes til Hellas, her har fått en langt dårligere behandling (ved f eks å bli plassert i asylfengsel) og et mer uvisst utfall av behandlingen av asylsøknaden enn om vedkommende hadde fått sin søknad behandlet i Norge. Det er også veldokumentert at en rekke asylsøkergrupper får svært ulik behandling i ulike Dublinland.

Komiteen er klar over at det avgjørende her er om det enkelte Dublinland overholder sine internasjonale forpliktelser, og da særlig forbudet mot non refoulement, jfr. forslaget 41(2). Det kan likevel være verdt å vurdere om det ikke bør lovfestes en plikt for norske myndigheter til å undersøke hvordan flyktningsgrupper som blir sendt til andre Dublinland får sin sak behandlet der. I praksis bør en ikke ta for gitt at parter til Flyktningskonvensjonen overholder forbudet mot non refoulement.

Forekomsten av et stort antall Dublinsaker kan ha sammenheng med et systematisk problem for asylsøkere når det gjelder å få presentert sin søknad. Etter Helsingforskomiteens mening bør utlendingsloven slå fast retten til å søke asyl. Dette kan være et viktig bidrag til å styrke denne rettigheten, som ofte krenkes som følge av restriktive tiltak for å hindre et stort antall ubegrunnede søknader.

### Utsatt saksbehandling

Helsingforskomiteen er kritisk til forslaget 42, som gir departementet rett til å beslutte at behandlingen av søknader fra personer som kommer fra et område hvor det er "utsikt til en snarlig bedring i situasjonen" skal stilles i bero i inntil seks måneder og med muligheter for ytterligere forlengelse i seks måneder.

Det er en generell plikt for myndigheter å gjøre hva de kan for å behandle saker så raskt som mulig, både for å unngå unødig psykisk belastning for den enkelte i ventetiden og for å hindre at personer befinner seg i en uavklart juridisk situasjon.

Erfaring tyder på at personer som på grunn av bedre forhold i hjemlandet, innenfor en kort tidshorisonnt etter utreise, trygt kan vende hjem igjen, ofte gjør det. Dette gjelder selv om de har fått permanent oppholdstillatelse i et nytt land.

### Utelukkelsesgrunner

Lovforslaget mangler henvisning til Norges internasjonale forpliktelser til å utøve universell jurisdiksjon i forhold til alvorlige internasjonale forbrytelser. Uten å ta stilling til hvor en slik henvisning bør plasseres, mener komiteen at utlendingsloven bør slå fast utlendingsmyndighetenes plikt til å samarbeide med politimyndighet om informasjon og andre forhold som kan ha betydning for å etterforske og straffeforfølge utlending som er mistenkt for å ha begått krigsforbrytelser eller forbrytelser mot menneskeheten.

### Oppholdstillatelser av sterke rimelighetsgrunner

Det er etter Helsingforskomiteens mening unødvendig å innskrenke muligheten for å gi opphold av sterke rimelighetsgrunner ved å henvise til "innvandringsregulerende hensyn", slik forslaget 47(3) gjør. Henvisning til "særlige omstendigheter" og at det ut fra "en totalvurdering av situasjonen ville fremstå som urimelig å nekte opphold" er kvalifiserende nok.

Helsingforskomiteen er meget positiv til at 47(4) har tatt med en henvisning til at i saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det er etter komiteens mening behov for økt forståelse av hvordan dette hovedprinsippet i FNs barnekonvensjon skal anvendes i utlendingssaker både i norsk forvaltning og rettsvesen. En slik henvisning i utlendingsloven vil ventelig bidra positivt.

### Familiegjenforening i saker som angår barn

Helsingforskomiteen er kritisk til at foreldre til barn som får opphold etter 47 (sterke rimelighetsgrunner) ikke er inkludert i 52. Paragrafen slik den nå lyder gir bare rett til opphold for foreldre til barn under 18 år som har fått opphold etter 38 og 43 (individuell eller kollektiv beskyttelse). Det er en forskjellsbehandling som vanskelig kan stå seg i forhold til barns generelle rett til å "få omsorg fra sine foreldre" (Barnekonvensjonen artikkel 7) og til ikke å bli skilt fra sine foreldre mot sin vilje (artikkel 9).

Det er etter Helsingforskomiteens mening viktig å sikre i lovgivning at situasjoner som virker opplagt urimelige oppstår, som for eksempel at små barn får opphold, mens deres foreldre ikke får det. Nåværende lovgivning og forskrifter har ført til slike situasjoner.

På denne bakgrunnen er Helsingforskomiteen også kritisk til forbeholdet om at retten til opphold for foreldre ikke gjelder hvis "familiegjenforening kan finne sted i foreldrenes hjemland". Etter komiteens mening bør regelen være at lovlig opphold for barnet gi rett til opphold for foreldre så sant hensynet til barnets beste ikke taler avgjørende mot det.

#### **Permanent oppholdstillatelse**

Helsingforskomiteen støtter forslaget 72 om at utlending som har "har bodd sammenhengende i riket med midlertidig oppholdstillatelse de siste tre årene" får rett til å søke om permanent oppholdstillatelse. Komiteen ser ingen saklige grunner til å øke tidsfristen. Sterke menneskelige hensyn tilsier tvert imot at en beholder treårs-regelen.

#### **Vern mot utsendelse (non refoulement)**

Helsingforskomiteen er positiv til at forslaget inneholder et eget kapittel om vern mot utsendelse (84 og 85).