

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref: 20/1247

Oslo, 30. august 2020

## **HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – OPPHOLD PÅ GRUNNLAG AV SUBSIDIÆRT BESKYTTELSESBEHOV VED EN BETYDELIG ØKNING I ASYLSØKERTILSTRØMINGEN**

### **1. Innledning**

Det vises til departementets høringsbrev av 28. mai 2020 vedrørende forslag om endringer i utlendingsloven- og forskriften om opphold på grunnlag av subsidiært beskyttelsesbehov ved en betydelig økning i asylsøkertilstrømmingen.

Rettspolitisk forening er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Rettspolitisk forening arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen for sosialt vanskeligstilte grupper. Vi ønsker med dette å uttale oss om de foreslåtte endringene i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Rettspolitisk forening er negativ til forslaget om å innføre en beredskapshjemmel i utlendingsloven. Standpunktet begrunnes nærmere nedenfor.

### **2. Departementets syn på «krise» og «beredskap»**

Rettspolitisk forening er negativ til departementets overordnede narrativ i drøftelsene av behovet for økt beredskap. Departementet legger til grunn at det er en krise for oss som samfunn om antall asylsøkere øker i en periode. Rettspolitisk forening er grunnleggende uenig i dette. Foreninga er enig i at asylsituasjonen i 2015 viste svakheter i den norske beredskapen, og at det trengs en gjennomgang av hvordan beredskapen kan sikres på en bedre måte i tilfelle asylsituasjonen skulle utvikle seg på en lignende måte. Foreninga har imidlertid et annet syn på hva slik beredskap bør gå ut på. Rettspolitisk forening mener at beredskapen bør bestå av tiltak som sikrer at den enkeltes behov og rettigheter ivaretas, herunder rask innkvartering, registrering, søknadsbehandling og evt. bosetting, ikke av å innskrenke enkeltmenneskers og gruppers rettigheter. Formålet bak lovfestede rettigheter faller bort dersom myndighetene skal fritas ansvar i det oppfyllelse fremstår byrdefullt.

### **3. Ulike statuskategorier**

Når det gjelder det materielle innholdet av forslaget, er Rettspolitisk forening negativ til at utlendinger med ulike beskyttelsesbehov forskjellsbehandles. Det vises til departementets egen vurdering av flyktningstatus for utlendinger med et subsidiært beskyttelsesbehov i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) punkt 5.1.7:

“Departementet er imidlertid enig med utvalget i at det ikke er grunn til å operere med ulike rettigheter for personer som har rett til internasjonal beskyttelse. Det sentrale poeng er at det uansett dreier seg om personer som risikerer å miste livet eller bli utsatt for andre alvorlige krenkelser ved retur. Som utvalget har påpekt er det for øvrig slik at også de som omfattes av vernet mot utsendelse etter andre konvensjoner enn flyktningkonvensjonen, normalt vil omfattes av betegnelsen «flyktning» ut fra en alminnelig språklig forståelse. Det vises til at det i første rekke er personer som kommer fra områder hvor det er væpnet uro som vil berøres av et utvidet flyktningbegrep. Departementet kan på denne bakgrunn ikke se tungtveiende grunner til å ha ulike statuskategorier.”

Foreninga slutter seg til dette, og kan ikke se at vurderingen ikke fortsatt gjelder. Det er uten betydning at det norske flyktningbegrepet fraviker fra systemet i andre europeiske land, all den tid Norge ikke er bundet av EUs statusdirektiv.

**4. Utformingen av hjemmelen, herunder når det skal være adgang til å benytte hjemmelen**  
Beredskapshjemmelen skal kunne anvendes ved en «betydelig økning i asylsøkertilstrømmingen». Det fremgår ikke av drøftelsen hva som skal utgjøre en betydelig økning. Departementet skriver:

“Departementet har vurdert, men kommet til at det ikke er hensiktsmessig, å presisere nærmere i selve lovforslaget hvilken situasjon som kan aktualisere bruk av den foreslåtte bestemmelsen. Bestemmelsens karakter, og uforutsigbarheten i den internasjonale og europeiske flyktningssituasjonen, gjør det nødvendig med en viss fleksibilitet.”

Et grunnleggende rettsstatlig prinsipp er at myndighetenes inngrep overfor den enkelte har hjemmel i lov, og at denne hjemmelen er tilstrekkelig klar. Rettspolitisk forening mener at et minstekrav for å gjøre endringer i gruppers rettigheter er at det fremgår klart av loven i hvilke tilfeller det kan være aktuelt å gjøre beredskapsbestemmelsen gjeldende.

Departementet skriver at "det avgjørende vil være om økningen antas å ville gi praktiske utfordringer mht. innkvartering og registrering mv". Hvilke praktiske utfordringer som skal anses tilstrekkelig må etter foreningas syn sees i lys av hvilke muligheter lovverket allerede gir.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsatte 23. februar 2018 forskrift "Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere)" med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 mv. Forskriften muliggjorde å etablere asylmottak som ikke oppfylte bygnings- og sikkerhetskrav. Innholdet i den midlertidige forskriften var etter foreningas syn svært betenkelig, men var i det minste av mindre inngripende karakter enn det foreliggende forslaget. Håndteringen av praktiske utfordringer knyttet til innkvartering synes å kunne avhjelpest gjennom en tilsvarende midlertidig forskrift. I valget mellom inngripende tiltak bør alltid det minst inngripende tiltaket velges. Rettspolitisk forening forutsetter at de praktiske utfordringene departementet peker på må være av kvalifisert karakter før beredskapshjemmelen kan anses aktuell.

Videre foreslås det at hjemmelen skal kunne benyttes som et forebyggende tiltak. Departementet skriver:

“Departementet mener at bestemmelsen må kunne få anvendelse også før de nevnte utfordringene knyttet til registrering og innkvartering mv. viser seg, dersom økningen i asylankomstene gir en klar risiko for at slike utfordringer vil oppstå.”

Departementet har ikke underbygget hvordan dette skal bidra til forebygging. Rettspolitisk forening mener det er prinsipielt betenkelig å bruke en slik innskrenking av rettigheter i forebyggingsøyemed. Videre skriver departementet at tiltaket ikke skal slutte å gjelde ved en brå nedgang i tilstrømmingen. Konsekvensen er at tiltaket kan iverksettes ved en brå, kortvarig oppgang, og vare for seks måneder uavhengig av hvordan situasjonen utvikler seg. Det skal også kunne forlenges én gang. Det foreslås ikke vilkår for forlengelse, noe som innebærer at den samme økningen kan begrunne at tiltaket varer i ett år. Ved en ny økning i tilstrømmingen kan tiltaket igjen iverksettes. Når det ikke er foreslått noen grenser for hva slags økning som er stor nok, er det en viss mulighet for at tiltaket blir nokså permanent.

Departementet foreslår å legge beslutningen om å iverksette tiltaket til kongen i statsråd, altså seg selv. Departementet mener at hensynene bak forvaltningsloven § 37 annet ledd (om at relevante organer skal få uttale seg om forskrifter før de trer i kraft) må anses ivaretatt ved at det er gjennomført høring før lovforslaget legges fram. Rettspolitisk forening mener at verdien av høringsrunden svekkes betydelig av at departementet ikke har utformet vilkår for når den foreslåtte hjemmelen kan tas i bruk. Det tilsier at vurderingen av om en konkret situasjon oppfyller de formålene departementet søker å ivareta bør sendes på høring. Spørsmålet om hvorvidt lovfestede rettigheter skal gjelde for en gruppe eller ikke bør ikke være opp til den utøvende makt å avgjøre selv.

## **5. Forslaget om at tillatelsen ikke skal danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse før etter to år**

### 5.1 Innledning

Forslaget om at tillatelsen ikke skal danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse før etter to år medfører at utlendingen ikke kan starte prosessen med familieinnvandring før etter to år, at tryggheten som følger med en permanent oppholdstillatelse tidligst inntreffer etter fem år, og at departementet har ytterligere to år til å vurdere tilbakekall av tillatelsen.

### 5.2 Familieinnvandring

Rettspolitisk forening viser til at familieinnvandring har stor betydning for den enkeltes liv i Norge. Departementet viser til at den foreslåtte utsettelsen på to år er relativt kortvarig. Departementet har ikke tatt innover seg at det allerede kan ta svært lang tid å få familien til Norge og at mange allerede etter dagens regler må leve adskilt i flere år. Foreninga understreker at vurderingstemaet etter EMK artikkel 8 er retten til respekt for sitt familieliv totalt, ikke de to ekstra årene med adskillelse som departementet foreslår. Når det legges til to år til den allerede lange perioden mange må vente, blir det totale inngrepet i familielivet større.

Behov for internasjonal beskyttelse innebærer i de fleste tilfeller at familieliv umuliggjøres i andre land enn landet referansepersonen gis beskyttelse. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har i en rekke saker understreket at EMK art. 8 utgjør en positiv forpliktelse for stater til å sikre en effektiv, rask og fleksibel prosedyre for familieegjenforening for personer med beskyttelsesbehov, se for eksempel *Tanda-Muzinga v. France* (2260/10) og *Mugenzi v. France* (52701/09). Å innføre en toårig venteperiode for et tilfeldig utvalg personer med krav på internasjonal beskyttelse fremstår vilkårlig.

Foreninga kan ikke se at utformingen av den foreslåtte tillatelsen er i overenstemmelse med hensynet til barnets beste. Flerårig avbrudd i et barns familieliv kan påføre barnet uopprettelig skade. I henhold til barnekonvensjonen art. 10 nr. 1 har barn rett på få behandlet søknad om familiegjening på en positiv, human og rask måte. Å innføre en tillatelse som forskyver første mulige søknadstidspunkt strider mot formålet barnekonvensjonen søker å verne.

For enslige mindreårige asylsøkere som er 16 år eller eldre ved ankomst, vil den foreslåtte endringen medføre at adgangen til familieinnvandring med foreldre bortfaller, ettersom det er et vilkår at referansepersonen i slike tilfeller er under 18 år. Når det legges til to år, vil alle som var 16 år eller eldre ha fylt 18 år når de to årene har gått. Dette er en tilsiktet virkning av forslaget, ettersom departementet understreker at forslaget vil ha svært begrenset effekt dersom de enslige mindreårige asylsøkerne holdes utenfor. Enslige mindreårige er allerede en svært sårbar gruppe som også har rett til respekt for sitt familieliv.

Foreninga er bekymret for at venteperioden vil kunne påvirke utlendingsmyndighetenes vurdering av om søkerne har et bestående familieliv med referansepersonen da ventetiden nødvendigvis vil vanskeliggjøre kontakt mellom familiemedlemmer.

Å være adskilt fra familien er for de fleste en stor påkjenning, som også påvirker integreringen i det norske samfunnet. Foreninga viser Europarådets menneskerettskommissærs publikasjon "*Time for Europe to get migrant integration right*" (2016) s. 13-14 om de menneskelige og samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med strengere regler for familiegjening:

"The result of restricting or delaying family reunion is unnecessary human suffering and poorer integration outcomes. For couples and families willing but unable to reunite, separation causes severe stress, social isolation and economic difficulties that prevent a normal life for both those who have left and those who are left behind. For beneficiaries of international protection, delaying the enjoyment of their right to family reunion also denies effective protection to family members in camps and conflict zones. Evaluations of recent family reunion restrictions have found that these requirements do not actually seem to promote integration in practice, according to the evaluations of the few countries deploying such restrictions."

Etter foreningas syn utgjør forslaget en kortsiktig, ineffektiv og inhuman løsning på et problem som kun løses ved økt fokus på integrering og forutberegnelighet.

### 5.3 Tilbakekall

Departementet viser til at det ved stor tilstrømning er riktig at man vurderer tilbakekall hvis beskyttelsesbehovet opphører. Rettspolitisk forening viser til at departementet allerede vurderer dette ved normale ankomsttall. Vilåret om tre års sammenhengende oppholdstid før innvilgelse av permanent oppholdstid reflekterer dette. Tre år er den tiden lovgiver har ment at det er rimelig at utlendingsmyndighetene kan revurdere en utlendings oppholdsgrunnlag. Etter tre år bør hensynet til utlendingens forutberegnelighet, integrering og mulighet til å slå seg til ro veie tyngre. Rettspolitisk forening kan ikke se at dette stiller seg annerledes for utlendinger med et subsidiært beskyttelsesbehov. Foreninga understreker at flyktninger som får tillatelse på grunnlag av et subsidiært beskyttelsesbehov kan ha et like stort behov for stabilitet og trygghet som flyktninger som oppfyller flyktningkonvensjonens vilkår for flyktningstatus.

## **6. Departementets vurderinger av menneskerettslige forpliktelser**

Det er klart at den foreslåtte endringen utgjør et inngrep i både artikkel 8 om rett til respekt for familieliv og artikkel 14 om forbud mot forskjellsbehandling. Vurderingstemaet er derfor om inngrepet ivaretar et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn.

En sentral del av vurderingen av om inngrepet ivaretar et legitimt formål er om det foreligger lovhjemmel og om inngrepet er forutberegnelig. Departementet har angitt viktige samfunnshensyn og ressurser som formål. Foreninga savner en konkretisering av hvilke viktige hensyn departementet mener gjør seg gjeldende her.

Videre må inngrepet være nødvendig i et demokratisk samfunn. I dette ligger et krav om at tiltaket må være egnet for å nå det angitte formålet og at det er forholdsmessig. Departementet antar at forslaget har begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Samtidig er ressurser og viktige samfunnshensyn trukket frem som begrunnelsen for forslaget. Det er vanskelig å se hvordan forslaget er egnet til å ivareta ressurshensyn når departementet selv mener at de administrative og økonomiske hensynene vil være begrensede.

Som kommentert i punkt 3, foreslår departementet en svært vag ordlyd, og høringsnotatet trekker heller ikke opp noen grenser for hva som er en «betydelig økning». Hvor forholdsmessig inngrepet er, avhenger i stor grad av når det skal kunne iverksettes. Når det ikke fremgår av lov eller forarbeider, men utelukkende besluttes av den utøvende makt, er det vanskelig å vurdere om dette er et lovlig inngrep i EMK artikkel 8 og 14.

\*\*\*

Eventuelle spørsmål kan rettes til styret i foreninga på e-post [styret2@rpf.no](mailto:styret2@rpf.no).

Med vennlig hilsen  
for Rettspolitisk forening

Tonje Lilaas Larsen, Ida Tønnessen og Marit Aarsland Loe