****

**Endringer i Utlendingsloven mv. (Innstramninger II)**

**Høring på Stortinget 28. april 2016**

**Innspill fra Amnesty International i Norge**

Amnesty er en av høringsinstansene som har bidratt med innspill på regjeringens forslag om innstramninger i Utlendingsloven, og vi takker for muligheten til å møte Kommunal- og forvaltningskomiteen her i dag.

Innstramningene regjeringen går inn for innebærer at det både skal bli vanskelig å få adgang til Norge for å søke asyl, og at dersom man allikevel klarer å komme til Norge og få opphold så skal rettighetene dine begrenses.

Aldri tidligere har vi hatt en regjering som ordrett sier at målet er å ha den strengeste flyktningpolitikken i Europa for å unngå å være «attraktiv» for mennesker på flukt og spare penger.

**Internasjonal solidaritet og ansvarsfordeling i situasjoner med masseflukt**

I en situasjon der millioner av mennesker er på flukt fra krig og konflikt, og Hellas og Italia, og Syrias naboland, hvor det store flertallet av flyktningene befinner seg, ber om at Europa må være med å ta et større ansvar og selv ta imot flere asylsøkere og flyktninger, er det nedslående at regjeringens hovedfokus er på hvordan man kan hindre at de kommer hit, ikke på hva man kan gjøre for å sikre at de som trenger beskyttelse får det.

UNHCR har kommet med gjentatte oppfordringer til land om å etterleve prinsippet om internasjonal solidaritet og ansvarsfordeling slik dette er nedfelt i flere internasjonale instrument som omhandler flyktninger, inkludert i artikkel 4 i forordet til Flyktningkonvensjonen. Amnestys sterke oppfordring til regjering og Storting er at dette prinsippet følges.

**Retten til å søke asyl og visumfrihet**

Av åpenbare årsaker har ikke flyktningene som kommer for å søke asyl visum. De kommer fra land med krig, forfølgelse og undertrykkelse; fra land som ikke har visumfrihet til Norge. Derfor er det gjeldende praksis at det er visumfrihet for asylsøkere. Å skulle hindre mennesker på flukt som ikke har visum i å få komme inn i Norge for å søke asyl er i strid med artikkel 14 i Verdenserklæringen om menneskerettigheter som handler om retten til å søke og motta asyl.

**Asylsøkeres rettssikkerhet og eksisterende Dublin-regelverk**

For mennesker på flukt betyr det alt om de stanses ved grensen til Norge og nektes innreise for å søke asyl, eller om de innvilges asyl eller får avslag på sin asylsøknad. UDI og UNE skal bidra til at alle asylsøkere får en individuell og grundig behandling av sin søknad om beskyttelse. Regjeringens forslag om at politiet ved grensen skal kunne ta over fagorganenes oppgave i å vurdere om et menneske trenger beskyttelse og skal få reise inn i landet for å søke asyl, eller avvises ved grensen uten å få et skriftlig vedtak eller mulighet til å klage, undergraver disse menneskenes rettssikkerhet.

Norge er forpliktet til ikke å returnere mennesker til forfølgelse eller umenneskelig behandling i strid med Flyktningkonvensjonens artikkel 33 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (EMK) artikkel 3. Dette understreker hvor viktig det er at det er de rette kompetente organer som skal foreta vurderinge av asylsøkeres beskyttelsesbehov.

Enslige mindreårige asylsøkere, personer med nære slektninger i Norge og særlig sårbare personer skal etter Dublin-regelverket få saken sin vurdert i Norge, selv om de tidligere er registrert eller har søkt beskyttelse i annet land. Regjeringens forslag om å slutte å etterleve dette regelverket rammer sårbare mennesker, og uthuler et regelverk som er etablert nettopp fordi «Dublin-landene» har stått samlet om å ivareta disse gruppens særskilte behov.

**Internflukt**

Personer som ikke får asyl, men som for eksemple anerkjennes å kunne være i fare i den byen og området av landet der de kommer ifra, kan henvises til internflukt. Det innebærer at man mener at de kan leve trygt i andre deler av det samme landet og derfor kan returnere dit. Det kan være sterke menneskelig hensyn og andre grunner til at det ikke vil være forsvarlig og trygt å henvise noen til internflukt. Norge bør derfor følge UNHCRs landanbefalinger og de rimelighetsvilkårene som inngår i UNHCRs vurderinger.

**Majoriteten er konvensjonsflyktninger med rett til beskyttelse**

Majoriteten av asylsøkerne som kommer til Norge er konvensjonsflyktninger og dermed mennesker som oppfyller kriteriene for rett til beskyttelse og opphold i landet. Dette anvender regjeringen som argument for å gjøre porten smal og flyktningenes fremtid i Norge usikker.

Ref. regjeringens egen ordlyd i høringsnotatet side 73 «…i dagens situasjon, hvor den store majoriteten av asylsøkerne er konvensjonsflyktninger».

Og videre på side 49 «De høye asylankomstene det siste halvåret, og det forhold at mange av disse vil fylle vilkårene for oppholdstillatelse og flyktningstatus etter gjeldende rett, påfører det norske samfunnet høye kostnader knyttet til bosetting, livsopphold og integrering. For å begrense kostnadene og antall utlendinger som nyter godt av de særfordeler som flyktninger har etter flyktningkonvensjonen og norsk regelverk, foreslår departementet å oppheve de «utvidede flyktningbegrepet» i utlendingsloven § 29 første ledd bokstav b.»

**Begrensninger i rettighetene til de som får beskyttelse**

For flyktningene som har fått lovlig opphold i landet ønsker regjeringen at det skal gå fem år, ikke tre år slik det er i dag, før de kan søke om permanent oppholdstillatelse. Og for å få det knyttes det blant annet krav til arbeid og utdannelse, og inntektsnivå. For å kunne søke om å få familiegjenforening krever regjeringen at flyktningene skal ha tre års arbeid eller utdanning i Norge.

De foreslåtte innstramningene i retten til familiegjenforening tvinger mennesker som er på flukt til å måtte foreta umulige valg: Enten å ta med seg barn og ektefelle på en livsfarlig reise, eller å forlate dem og måtte være adskilt fra dem over lang tid mens de må utholde krigens grusomheter eller forbli på vent i en sårbar situasjon i en flyktningleir eller et fremmed land.

Adskillelsen kan ha en totalt ødeleggende effekt på familien, inkludert muligheten for rehabilitering av de som har vært utsatt for traumatiske erfaringer og deres mulighet til å integreres og tilpasse seg livet i et nytt land. Dersom forslaget vedtas kan det føre til at flere barn og kvinner også må legge ut på farefull flukt, fordi alternativet er at de i overskuelig fremtid ikke vil kunne få familiegjenforening på en lovlig og trygg måte. Eller at den som har fått opphold og trygghet må oppgi dette og dra tilbake til en farlig og vanskelig situasjon for å være sammen med sin familie.

Innstramningene vil kunne være i strid med EMK’s artikkel 8 om retten til familieliv. Og UNHCR har advart mot at forslagene kan være i strid med andre artikler i EMK og FNs barnekonvensjon. Hensynet til «barnet beste» vil i mange saker ha stor betydning. Det følger også av anbefaling i FNs flyktningkonvensjons sluttakt punkt IV at statene bør ta de nødvendige forholdsregler for å sikre «the princple of the unity of the familiy». Norge bør følge anbefalinger som dette, selv om det ikke er rettslig bindende.

Realiteten for flyktningen blir at det knyttes stor uforutsigbarhet til om man får permanent oppholdstillatelse og om man noen gang får sin familie til Norge. For mange en usikkerhet som vil være knusende. Med hodet og hjertet hos sine kjære som man ikke får være sammen med, vil energien og motivasjonen til å lære seg norsk og bli en godt integrert samfunnsborger mildt sagt være laber.

**Enslige mindreårige asylsøkere**

UNICEF kritiserer regjeringen for å anvende en av organisasjonens rapporter for å begrunne innstramningene rettet mot enslige mindreårige asylsøkere. UNICEF har sent klage til Justisdepartementet hvor de blant annet sier at «Når det gjelder påstanden om at barn sendes ut som ankerbarn er dette en konklusjon som vi har vanskelig for å finne støtte for i rapporten.»

Tall fra UDI viser at om lag 5% har fått familiegjenforening siden 2010. Hovedårsaken til at barn legger ut på flukt er behov for beskyttelse – ikke at de er «ankerbarn» for familien.

Enslige mindreårige asylsøkere er sårbare og har behov for trygge rammer og forutsigbarhet.

Med gode rammer rundt seg har de gode forutsetninger for å bli godt integrert. Men en midlertidighet i beskyttelsen kan føre til at de ikke så lett integreres, og at livet settes på vent. Usikkerheten dette medfører kan være ødeleggende for skolegang og læring av språk, og for barnas helse og sosiale liv. Vi kan ikke se at en slik praksis er i samsvar med Barnekonvensjonens prinsipp om barnets beste

**Bortvisning på grensen og såkalte «trygge land»**

Norge har fått sterk kritikk fra UNHCR og en rekke organisasjoner på grunn av lovendringen som er gjort i artikkel 32 d) i Utlendingsloven. Lovendringen kom som et resultat av økningen av asylsøkere som kom over grensen med Russland på Storskog.

Endringen innebærer at alle som kun har hatt opphold i Russland, eller forsåvidt i ethvert annet land hvor de ikke er forfulgte, kan bli avvist på grensen til Norge og nektes adgang til det norske asylsystemet. Dette gjelder selv om man bare har reist gjennom landet, eller har oppholdt seg der i kort tid. I den nye praksisen tar man altså ikke hensyn til om en person har mulighet for å få sin asylsøknad behandlet i Russland, hvilke rettigheter personen har i landet, eller om det er fare for at personen kan bli returnert videre til forfølgelse og tortur. Det hele er basert på antakelsen om at Russland er et trygt land for asylsøkere og flyktninger, fordi landet har undertegnet og tilsluttet seg en rekke internasjonale menneskerettighetsstandarder.

Det bør være åpenbart for de fleste at det ikke er holdbart kun å se på hvilke menneskerettighetsstandarder et land har tilsluttet seg for å erklære det som et trygt land å returnere noen til. Norge er forpliktet til å se på hva som faktisk er praksis i landet.

Når det gjelder Russland er landet dømt i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen for ikke å gi syriske asylsøkere adgang til asylsystemet, men for tvert i mot å forsøke å returnere dem til Syria. Og, Russland har returnert syriske flyktninger til Syria.

Regjeringens utspill om at også Tyrkia er å anse som et trygt tredjeland å returnere flyktninger til faller på sin egen urimelighet. Det er omkring 2,7 millioner syriske flyktninger i landet. Ti prosent av dem bor på mottak, de resterende 2,5 millionene må klare seg selv som best de kan. Amnesty har dokumentert hvordan tyrkiske myndigheter har samlet opp grupper av syriske flyktninger, busset dem i over tyve timer til lukkede mottak sørøst i landet. Her er de blitt fratatt mobiltelefoner, trakassert og holdt innesperret incomunicado. Tyrkia har ulovlig returnert hundrevis av syriske flyktninger til Syria. Tyrkia er med andre ord ikke et trygt land å returnere flyktninger til.

Endringen av artikkel 32 d) i Utlendingsloven er strid med Verdenserklæringens artikkel 14 om retten til å søke asyl, og non-refoulment prinsippet som innebærer at man ikke kan returnere noen til et land hvor det er fare for at de utsettes for forfølgelse eller tortur, eller hvor det er fare for at de kan bli returnert videre til dette.

Dette betyr at Norge bryter sine internasjonale forpliktelser, og kan i sin ytterste konsekvens innebære at asylsøkere med beskyttelsesbehov kan bli sendt tilbake til forfølgelse, tortur og i verste fall død. Norske myndigheter bør snarest rette opp i dette og sørge for at den norske utlendingsloven endres slik at den er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser.

**Amnestys anbefaling**

Norske myndigheter bør ha som mål å etterleve sine internasjonale forpliktelser og sikre at mennesker på flukt får ivaretatt sin rett til å søke asyl, få sine søknader raskt behandlet, ivaretatt sine rettigheter og dermed bidra til en god integrering av de som får opphold i landet. De foreslåtte innstramningene i Utledningsloven ivaretar ikke dette.

Amnesty anbefaler Stortinget å avvise de foreslåtte innstramningene, og isteden sikre at mennesker som har behov for beskyttelse faktisk får det.

Vennlig hilsen

Amnesty International

John Peder Egenes Beate Ekeløve-Slydal

Generalsekretær politisk rådgiver