



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep,
0030 Oslo

Høring – endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)

(Oslo 9. februar 2016) Den norske Helsingforskomité er en internasjonalt orientert menneskerettighetsorganisasjon. Komiteens geografiske fokus er på Europa, det tidligere Sovjetunionen og Nord-Amerika. Normgrunnlaget er menneskerettighetene slik de er definert i Europarådet, FN og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Disse menneskerettighetene er blitt en del av norsk lov i Grunnloven (etter en omfattende reform i 2014), menneskerettsloven (1999 og senere utvidelser) og i en rekke andre lover.

Helsingforskomitéen takker for muligheten til å kommentere forslagene til endringer i utlendingsloven.

Kontaktperson i Helsingforskomitéen: assisterende generalsekretær Gunnar M. Ekeløve-Slydal, epost: ekelove-slydal@nhc.no

Generelle betraktninger

a) Flyktningkrisen

Regjeringen presenterer sine «40 større og mindre endringer av lov og forskrift», som tiltak for å «møte flyktningkrisen».

En definisjon på en **flyktningkrise** kan være at: «Et meget stort antall mennesker er tvunget til å flykte fra sitt land, eller innenfor sitt land, på grunn av krig (slik vi nå er vitne til særlig i Syria og Irak) eller forfølgelse (slik vi ser for eksempel i Eritrea, i Sudan, men også i Russland).»

I dagens situasjon søker mange flyktninger (og arbeidsmigranter) til Europa fordi landene her er rike og har ressurser til å hjelpe dem. I Europa har det så oppstått en krise fordi mange av landene er uvillige og/eller uforberedte til å hjelpe et stort antall flyktninger og til å ha nok kapasitet til å behandle asylsøknader for å avklare hvem som har beskyttelsesbehov.

Dette er, slik Helsingforskomitéen forstår det, en **byrdefordelingskrise**: mange av landene, særlig i Øst- og Sentral-Europa, svikter i forhold til et solidarisk ansvar de har ifølge det internasjonale menneskerettighets- og flyktningssystemet. Ifølge flyktningkonvensjonen og

andre internasjonale dokumenter er «prinsipper om internasjonal solidaritet og ansvarsdeling» sentrale, slik FNs høykommissær gjentatte ganger har understreket.

Det blir ofte hevdet at Tyskland og Sverige har vært naive i sin velkomstpolitikk ovenfor flyktingene.

- Etter Helsingforskomitéens syn er problemet heller at de andre landene ikke stiller opp. Selv ikke når EU lager et byrdefordelingssystem for en brøkdel av flyktingene vil landene i Sentral-Europa være med og ta et ansvar.
- Det er oppstått en praksis for ansvarsfraskrivelse blant europeiske land, som resulterer i stengte grenser, at man ikke respekterer de internasjonale normene og at man skyver ansvaret over til naboland.

Hvis landene i Europa stod sammen, ville det være mulig å hjelpe det store antallet flyktinger. For Europa som helhet er ikke 1,2 millioner asylsøkere i løpet av et ekstraordinært år en umulig oppgave. Noen av de som søker er ikke fra krigsområder eller utsatt for forfølgelse, og kan returneres. Det reelle tallet på personer som må hjelpes er derfor noe lavere.

Mange av problemene vi ser i dag er et resultat av uenighet om eller uvilje til å delta i byrdefordelingen. Det er også politiske strømninger i mange av landene som ser på personer fra andre kulturer som en trussel. Mange svartmaler de økonomiske konsekvensene av å hjelpe flyktingene.

Slik er det skapt et bilde av asylsøkerne som et umulig problem for Europa. Definisjonen av flyktingkrisen blir med et slikt utgangspunkt omtolket til entydig å referere til «problemet med alle asylsøkerne som kommer hit, og som skaper store problemer for våre samfunn»:

- På kort sikt ved at vi må skaffe husvære, mat, klær, saksbehandlingskapasitet og kapasitet til å sende ut de som ikke har beskyttelsesbehov, osv.
- På mellomlang sikt ved at å ta seg av flyktingene blir dyrt, det er store utfordringer knyttet til å lære dem språket og kulturen vår, de må finne seg arbeid og da tar de kanskje arbeidet fra våre innbyggere, de kan bli radikalisert og bli rekruttert til terrorisme, osv.
- På lang sikt ved at vi får gettoer, flyktingene ender opp som sosialklienter for alltid, de undergraver velferdssamfunnet, osv.

Det skal ikke underslås at det er mange utfordringer knyttet til en situasjon med høye ankomsttall av flyktinger og migranter. I en slik situasjon er det ikke minst behov for klokt politisk lederskap og evne til å finne felles løsninger. Det er også viktig å innse at det ikke finnes noen enkle løsninger på flyktingkrisen – den må håndteres både på hjemmebane, i nærområdene og ved å samarbeide med andre land om løsninger.

Å bygge mur rundt Norge eller Europa har mange negative konsekvenser, i tillegg til at det vil kunne ødelegge Norges (og Europas) troverdighet når det gjelder menneskerettigheter.

Et alvorlig scenario er at utfordringene knyttet til å hjelpe flyktingene gir økt støtte i befolkningen til ekstreme partier og politiske grupperinger. De er imot å hjelpe flyktingene

når de kommer til oss, men de er også imot felles europeiske løsninger innenfor EU eller de rammer som for eksempel medlemskap i Europarådet setter.

Viktige mottrekk mot denne utviklingen er:

- Politisk lederskap som viser hvordan flyktningkrisen kan håndteres,
 - Som fremmer tiltak basert på humanistiske verdier og menneskerettighetene,
 - Som fremmer samarbeid mellom landene, og ikke forsøker å skyve byrder over på andre land,
 - Som er realistisk i beskrivelsen av utfordringene, men som ikke svartmaler situasjonen unødig,
 - Som holder fast på at «flyktninger er forstandige folk i desperate omstendigheter» (*The Economist*), og ikke lykkejegere som er ute etter å utnytte vår velstand,
 - Som understreker at flyktninger, som andre som lever i våre samfunn, selvsagt må følge landets lover og selv respektere andres menneskerettigheter.

Denne bakgrunnsanalysen er viktig for en vurdering av Regjeringens «tiltak for å møte flyktningkrisen». Hva Norge gjør har konsekvenser innenlands, men bidrar også i et større europeisk bilde:

- Enten til større solidaritet og byrdefordeling mellom statene i å håndtere flyktningkrisen (=at så mange er tvunget til å flykte og trenger hjelp).
- Eller til at statene først og fremst handler på egen hånd og for å hindre at asylsøkere kommer til dem.

Vi mener at **Norge nå sender et tvetydig signal.**

På den ene siden er Regjeringen en pådriver for å øke humanitær bistand i nærområdene til Syria og Irak. På giverlandskonferansen for Syria i London 4. februar signaliserte Norge et bidrag for 2016 på 2,4 milliarder kroner, og at høye bidrag vil komme i årene som kommer. Norge var en av initiativtakerne til konferansen, og lever her opp til Norges humanitære tradisjoner.

En viktig bakgrunn for initiativet var at i 2015 var de humanitære bidragene alt for små. De elendige forholdene i nærområdene (lite mat, dårlig (om noen) innkvartering, manglende skolegang, forbud mot å ta arbeid, etc.), er en av grunnene til at flyktningene drar videre til Europa. Økte bidrag til nærområdene vil derfor bidra til å minske antall asylsøkere som kommer til Europa.

Det er positivt at Regjeringen leder an på dette området. De humanitære bidragene bør følges opp med politisk dialog med de landene som bærer de største byrdene for å huse og hjelpe flyktningene for å sikre best mulig bruk av midlene. Det må sikres at flyktningene får en rettighetsbasert status i Tyrkia, Jordan og Libanon.

Men samtidig er Regjeringens forslag til innstramninger så inngripende blant annet hva gjelder retten til å søke asyl, retten til familieliv og prinsippet om barnets beste at det rokker

ved bildet av Norge som et land som alltid ønsker å være innenfor de minimumskravene som folkeretten stiller.

- Norge kan også bidra til å minske respekten for folkeretten generelt eller til å fremme en holdning om at statene kan tolke de folkerettslige bestemmelsene mer fritt og i strid med de tolkninger som kommer fra de internasjonale institusjonene med mandat til å overvåke og fremme respekt for bestemmelsene (i dette tilfellet FNs høykommissær for flyktninger).

Motivet er uttalt å minske antall asylsøkere som kommer til Norge og å unngå store utgifter forbundet med å gi flyktninger opphold (side 49). Ved å gå så langt på «innstrammingsveien» som Regjeringen foreslår, kan Norge komme til å bidra til ytterligere ansvarsfraskrivelse blant europeiske land når det gjelder asylsøkere og til å undergrave Europas totale evne til effektivt å bidra til å håndtere flyktningkrisen.

b) Menneskerettighetene

Menneskerettighetene er viktige for Norge. Norge har også vært viktig for menneskerettighetene – både som en pådriver i internasjonale fora og med solid oppfølging på hjemmebane for å sikre respekt og beskyttelse av rettighetene her og som eksempel for andre stater.

Norge må holde fast på denne tradisjonen. Det er ikke tilstrekkelig på et generelt grunnlag å slå fast at lovbestemmelser er innenfor de menneskerettslige skrankene. Disse skrankene er ikke teoretiske, men skal sikre at statene i praksis ikke setter enkeltpersoner i situasjoner som innebærer brudd på menneskerettighetene og store lidelser.

En god tilnærming for å sikre dette er at lovbestemmelser er «godt innenfor» de krav menneskerettighetene stiller, som må oppfattes som minstestandarder. Det er god tradisjon i Norge å unngå «gråsoner» hvor det kan være tvil om at lov eller praksis er i samsvar med de krav menneskerettighetene stiller.

Det er ikke riktig som det blir hevdet at flyktning- og menneskerett ikke er «tilpasset» dagens situasjon, og derfor må endres. Tvert imot, disse rettsområdene ble til i en situasjon som var mørkere enn dagens, med millioner av mennesker på flukt i Europa og andre deler av verden i tiden etter andre verdenskrig.

Helsingforskomitéen mener at Norge må ha en prinsipiell og aktsom tilnærming når det gjelder å møte flyktningkrisen. Vi må hjelpe flyktninger både i nærområdene og på hjemmebane. Slik kan vi bidra til at Europa og det internasjonale samfunnet blir i stand til å håndtere krisen.

Vi frykter at de omfattende innstrammningene Regjeringen nå foreslår vil bidra til å svekke Norges rolle i å fremme et sterkt internasjonalt vern av flyktninger.

- Noen av forslagene, særlig innstramminger som svekker retten til å søke om asyl, bidrar til å underminere det systemet for å hjelpe flyktninger som er bygd opp etter andre verdenskrig.

- Dette er ikke i Norges interesse. Norge har mye å vinne på et velregulert internasjonalt samfunn; inkludert innenfor flyktning- og menneskerettigheter. Det er uklokt og kortsiktig å svekke norsk oppslutning om folkeretten til fordel for det som av noen blir oppfattet som en gevinst på kort sikt.
- Norge må unngå å plassere barn og barnefamilier i en lang ventetid preget av usikkerhet om de får bli i Norge eller om de får familiegjening her. Dette innebærer en betydelig belastning for den enkelte, og kan også være i strid med retten til familieliv og barnekonvensjonen.
- Regjeringen må holde fast på et sobert og velfungerende system i Norge for å inkludere sivilt samfunn, academia og relevante ekspertorganer i lovgivningsprosesser. Dette undergraves hvis:
 - Lovgivningsprosessene går så fort at høringer ikke er mulig, slik tilfellet var med Regjeringens Innstramninger I i november 2015.
 - Endringsforslagene er svært omfattende, mangelfullt utredet i forhold til folkeretten og egen lovgivning og konsekvensene uoversiktlige, som tilfellet er nå ved Innstramninger II.
- Det kan være riktig å gjøre det mulig å behandle et stort antall asylsøknader i nærrområdene. Men da må europeiske stater – og stater i andre verdensdeler – gå sammen om å bygge et byrdefordelingssystem med kapasitet til å ta hånd om de som trenger beskyttelse, slik EU ønsker. Det vil gjøre det unødvendig for mange å legge ut på en farefull (og dyr) ferd for å søke om beskyttelse.
 - Men selv om et slikt system kommer på plass bør Norge respektere retten til å søke om asyl, som er en integrert og viktig del av internasjonal flyktning- og menneskerett.

Kommentarer til enkeltpunkter

På denne bakgrunnen vil vi komme med noen kortfattede kommentarer til noen av innstrammingsforslagene. Kapittelhenvisningene er til Justis- og beredskapsdepartementet: *Høringsnotat – endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II)*. Desember 2015, Snr. 15/8555.

Helsingforskomitéen kommenterer særlig forslag som vi mener reiser viktige menneskerettslige problemstillinger.

Kapittel 4: Endring av utlendingsloven § 9 om visumfrihet for asylsøkere mv.

Ifølge forslaget skal visumfrihet ikke gjelde for asylsøkere som nektes realitetsbehandling av sin søknad etter utlendingsloven § 32.

Dette er problematisk fordi:

1. Forslaget bygger på endringen av utlendingsloven § 32 (d) fra 20. november 2015, som gir adgang til å avslå realitetsbehandling av asylsøknader fra flyktninger som har reist gjennom tredjeland til Norge. Dette gjelder selv om asylsøkeren *ikke* er sikret å få sin asylsøknad behandlet i dette landet. Dermed risikerer en person med beskyttelsesbehov ikke få sin søknad om beskyttelse behandlet i det hele tatt. Resultatet kan bli at vedkommende blir sendt tilbake til forfølgelse (*refoulement*).
2. Regjeringen hevder at visumplikt kan omfatte asylsøkere og at FNs flyktningkonvensjon ikke er til hinder for det (høringsnotat side 17). Det mener vi ikke er riktig. Det er et sentralt anliggende i konvensjonen at flyktninger *ikke* skal straffes eller utvises fordi de forsøker å flykte til sikkerhet og selv om de mangler nødvendige dokumenter (blant annet artiklene 31 og 33).
3. FNs høykommissær for flyktninger har kritisert Norge for den nye praksisen med å nekte å realitetsbehandle asylsøknader for personer som kommer til Norge fra Russland. Praksisen sikrer ikke godt nok mot at personer blir returnert til forfølgelse, siden det ikke foreligger noen avtale mellom de to landene om at Russland faktisk vil gi beskyttelse basert på en individuell vurdering. Norge må forsikre seg om at flyktingen *faktisk* får sin søknad behandlet i Russland og ikke blir sendt tilbake til forfølgelse eller i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3 (forbud mot tortur eller umenneskelig behandling; dødsstraff), påpeker Høykommissæren.¹
 - a. Å kreve visum for asylsøkere som ikke får sin sak realitetsbehandlet i Norge (etter det nye regelverket) vil med andre ord være knyttet til en praksis FNs høykommissær mener ikke er godt nok sikret mot refoulment eller chain refoulment ('retur til forfølgelse' eller 'retur til videresending til forfølgelse').

¹ UNHCR Observations on the Law Proposal «Prop. 16 L (2015-2016). Endringer i utlendingsloven (innstramninger», Instructions GI-12/2015 and 15/7814 – EST, Circular “RS 2015-013”, and amendments to the Immigration Regulation, §§ 17-18”, 23 December 2015. Se særlig punktene 8 og 12 om betingelsene for å anvende det såkalte “trygt tredjeland-prinsippet”.

Kapittel 5: Mulighet til bortvisning på grense mot nordisk naboland

Ifølge forslaget skal:

- En bestemmelse vedtas som gir Justis- og beredskapsdepartementet hjemmel til å beslutte ankomst direkte fra et nordisk naboland som et selvstendig grunnlag for å nekte å realitetsbehandle en asylsøknad (ny bestemmelse i utlendingsloven § 32);
- Departementet kan gi politiet myndighet til å beslutte at en søknad ikke skal realitetsbehandles;
- Politiet kan avslå behandling av søknad og bortvise ved grensen ved muntlige vedtak.

Dette er problematisk fordi:

1. Bestemmelsen bidrar til å underminere retten til å søke om asyl ved at den gjør det vanskelig å få behandlet en asylsøknad i Norge;
2. Bestemmelsen representerer en permanent delegasjon (inntil ny lovendring) av makt til Regjeringen som normalt vil ligge hos Stortinget;
3. Bestemmelsen vil særlig komme til anvendelse i situasjoner hvor Dublin-samarbeidet er brutt sammen (slik det gjorde i 2015). Det vil si hvor det kommer asylsøkere til Norge fra nordiske naboland som ikke er registrert som asylsøkere i noe Dublin-land. «Dublin-regelverkets forutsetning om at et mottakerland returnerer til det landet som etter Dublin-regelverket skulle ha ansvar for å behandle asylsøknaden fungerer derfor ikke, da disse personene ikke tidligere er registrert i de landene som skulle ha registrert dem» (side 27).
 - a. Det at Norge i en slik situasjon nekter å behandle asylsøknader er problematisk fordi det ikke er gitt at andre stater heller vil gjøre det.
 - b. Poenget er ikke at personen vil bli forfulgt i noe nordisk naboland. Det vil ikke skje. Poenget er om asylsøkeren i det hele tatt vil få behandlet en søknad om asyl og om det eksisterer et reelt returvern.
 - c. Vi frykter at bestemmelsen vil gi norske myndigheter muligheter til å delta i det europeiske «svarteperspillet» om å stenge asylsøkere ute og sluse dem til naboland. Vi kan også risikere at det oppstår en underklasse av ikke-registrerte mennesker i Europa, uten tilgang til grunnleggende goder.
4. Det er riktig som departementet hevder at selv om flyktningkonvensjonen artikkel 33 «forbyr retur til et område der en person risikerer forfølgelse, og forstås slik at den dermed inneholder en indirekte forpliktelse for statene til å ta i mot og vurdere en søknad om beskyttelse» så gir «verken flyktningkonvensjonen eller andre internasjonale konvensjoner ... noen ubetinget rett til selv å velge hvilket land man vil søke asyl i».
 - a. Men det er ikke riktig at det ikke er klart hvilke vilkår som må være oppfylt for å anse et land som et «trygt tredjeland» (side 28). UNHCR har gitt anvisning på hvilke vilkår som gjelder. Kjernen er at det må være en garanti om at «saken vil bli individuelt vurdert» og at beskyttelse mot refoulment foreligger.²
5. Muntlig saksbehandling utført av en polititjenestemann vil føre til at det ikke er noen «spor» etter saken, gjøre det umulig å anke avgjørelsen og dermed undergrave rettssikkerhet.

² UNHCR op. cit., punkt 8.

- a. Også i situasjoner hvor et uvanlig stort antall asylsøkere kommer til Norge fra naboland vil Norge ha et selvstendig ansvar for å sikre mot *refoulement*. Derfor vil det kunne være et element av vurdering også i disse sakene.
- b. Ikke minst gjelder dette utsatte grupper som enslige mindreårige asylsøkere, andre sårbare grupper og personer med nære slektninger i Norge som i Dublin III-regelverket har en særstilling: de får som hovedregel sin søknad behandlet i Norge.

Kapittel 6: Endringer i reglene om beskyttelse

Kapitlet inneholder en rekke forslag til endringer i reglene om beskyttelse. Noen av dem er problematiske.

1. Helsingforskomitéen mener at det ikke er tilstrekkelig å legge til grunn i en risikovurdering ved retur «at en stat ... er forpliktet etter EMK og EUs statusdirektiv». Ifølge departementets syn vil det da «være presumsjon for at vedkommende ikke vil risikere behandling i strid med EMK artikkel 3» (side 42). Nyere erfaring viser at det ikke alltid holder stikk. EU-medlemsland som Ungarn, Bulgaria, Hellas og Italia er langt fra å leve opp til kravene i EMK og EUs statusdirektiv når det gjelder hvordan de sikrer asylsøkeres rettigheter.
 - a. Når det gjelder beviskrav, anbefaler UNHCR at en asylsøkers forklaring er «capable of being believed», som vel samsvarer med dagens krav, «noenlunde sannsynlig». Departementet foreslår å skjerpe dette kravet til «sannsynlig». Vi mener at Norge bør følge UNHCRs anbefaling.
2. Helsingforskomitéen mener at det kan være gode grunner til å beholde «det utvidete flyktningbegrepet», slik nåværende utlendingslov § 28 gir uttrykk for (kapittel 6.2). Begrunnelsen for nå å gi færre rettigheter til personer som får beskyttelse mot retur i strid med menneskerettighetene enn til personer som får beskyttelse som flyktning står svakt.
 - a. Likestillingen av de to gruppene skjedde ved utlendingsloven av 2008, som trådte i kraft 1. januar 2010. Det er så vidt Helsingforskomitéen er kjent med ikke gjennomført noen undersøkelser som tyder på at den har fungert som «insentiver for tilstrømning til Norge», slik departementet legger til grunn (side 45).
 - b. At gruppene ikke er likestilt i andre land og at folkeretten ikke krever likestilling er ikke et sterkt argument for å endre loven på dette punktet. Folkeretten inneholder minimumsstandarder. Norsk lov kan gi et bedre vern.
 - c. Likestillingen av gruppene skjedde blant annet ut fra en erkjennelse av at det er uheldig å gi én gruppe av beskyttede personer bedre betingelser enn en annen gruppe når personene i begge gruppene nyter godt av «internasjonal beskyttelse». Dette argumentet er fortsatt gyldig.
3. Helsingforskomitéen er svært kritisk til forslaget om en ny regel som gir enslige mindreårige asylsøkere – som etter en barnesensitiv vurdering anses for å ha behov for beskyttelse – midlertidig beskyttelse frem til fylte 18 år. «Det skal da foretas en ordinær vurdering av om utlendingen fyller vilkårene for beskyttelse eller opphold i Norge på annet grunnlag.» (kapittel 6.4)

- a. Høringsnotatet mangler en folkerettslig vurdering av forslaget, for eksempel av om det er forenlig med FNs barnekonvensjon som i menneskerettsloven er inkorporert i norsk lov med forrang foran annen lovgivning.
 - b. Det er usikkert om begrunnelsene for forslaget holder stikk, for eksempel at det vil føre til nedgang i antall enslige mindreårige asylsøkere. Bare et fåtall blant enslige mindreårige asylsøkere som har fått opphold i Norge har søkt om familiegjeningforening (siden 2010 ca. 5 %). Forestillingen om enslige mindreårige som ankerbarn ser derfor ut til å være sterkt overdrevet. Blant annet UNICEF har påpekt dette.
 - c. Ordningen vil representere en betydelig belastning for personer som allerede er i en meget sårbar situasjon.
4. Helsingforskomitéen er kritisk til å oppheve rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt i utlendingsloven § 28 femte ledd.
- a. UNHCR anbefaler strenge vilkår for å henvise til internflukt. Norsk lovgivning og praksis bør ikke stille mindre strenge krav.
 - b. Dagens praksis henviser allerede asylsøkere til internflukt, ofte i saker hvor dette er problematisk. Helsingforskomitéen har betydelig erfaring fra saker angående asylsøkere fra Nord-Kaukasus, hvor søkeren får avslag i Norge med henvisning til internflukt i Russland. I mange tilfeller blir søkeren etter retur til Moskva på ulike vis «tvunget» tilbake til Nord-Kaukasus; i noen saker med fatale konsekvenser.
 - c. Internasjonale traktatorganer kan finne at Norge har returnert personer i strid med det menneskerettslige returvernet i avslag med henvisning til internflukt. Blant annet rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol indikerer at det er strenge vilkår for å unngå å bryte artikkel 3 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (torturforbudet) ved henvisning til internflukt (se blant annet *Salah Sheekh v The Netherlands* (Application No. 1984/04) og *Sulfi & Elmi v the UK* (Applications nos. 8319/07 and 11449/07).

Kapittel 7: Endringer i regler om familiegjeningforening

Kapitlet inneholder forslag om å innføre underholds krav og krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge før familiegjeningforening kan finne sted med en referanseperson som er flyktning.

1. Helsingforskomitéen er kritisk til dette forslaget, som innebærer meget strenge krav som vil utgjøre en stor byrde for såkalte referansepersoner. Iberegnet saksbehandlingstid kan det gå minst seks år før en familie kan gjenforenes etter de foreslåtte reglene, selv om referansepersonen «gjør alt riktig».
2. De folkerettslige skrankene forslaget må vurderes opp mot får en meget stemoderlig behandling i høringsnotatet (kapittel 7.4). – Helsingforskomitéen mener at Stortinget må be om en langt grundigere vurdering av internasjonal rettspraksis, blant annet må det *vurderes grundig* om forslaget er forenlig med retten til familieliv (artikkel 8 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og lignende bestemmelser i en rekke FN-konvensjoner) og barns rett til samvær med sine foreldre (artikkel 9 i FNs barnekonvensjon).

3. UNHCR har vært meget kritisk til mindre inngripende forslag om å skjerpe kravene til familiegjenforening i Danmark.³

Kapitlet inneholder også et forslag om avslag dersom familiens tilknytning til Norge er svak. Familiegjenforening «bør kunne avslås dersom referansepersonen ikke har permanent oppholdstillatelse i Norge, og familiegjenforening er mulig i et land familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Dette vil kunne være tilfelle der familien er bosatt i et trygt tredjeland» (side 74-75).

1. Helsingforskomitéen forstår dette forslaget slik at en familiefar fra for eksempel Syria som har kommet til Norge og fått beskyttelse her, men som har resten av familien (hustru og barn) i for eksempel Tyrkia, vil få avslag på familiegjenforening i Norge. Dette er problematisk fordi:
 - a. Forslaget ikke sier noe om hvilke krav til status for de gjenværende familiemedlemmene i Tyrkia som må gjelde;
 - b. Det sies ikke noe om hvordan «trygt tredjeland» skal forstås. Det må være krav til at landet er trygt også i den forstand at de ikke blir returnert til forfølgelse, ikke bare at de ikke blir forfulgt i landet og at menneskerettighetene blir respektert der.

Kapittel 9: Utvisning av personer som er nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d og som ikke er gitt utreisefrist

Hensikten med å utvise personer som er nektet realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d er å hindre at de fritt kan vende tilbake til Norge. Utlendingen kan også bli utelukket fra hele Schengen-området.

Helsingforskomitéen er kritisk til forslaget fordi:

1. Utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d etter lovendringen i november 2015 ikke stiller som en forutsetning for å avise realitetsbehandling at asylsøkeren er sikret slik behandling i et tredjeland.
2. Det kan fremstå som en straff for å utøve en menneskerettighet; nemlig å søke om asyl.
3. Det allerede finnes hjemmel for å utvise blant annet asylsøkere som anses å ha en åpenbar grunnløs søknad og asylsøkere som gir uriktige opplysninger.

³ http://www.unhcr-northerneurope.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/Denmark/UNHCR_Comments_on_Danish_law_proposal_L87_January_2016.pdf