

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres ref. 23/5665

Dato: 15.02.2024

Høringssvar fra Norges Røde Kors - Forslag til endring av antall år det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34

Norges Røde Kors takker for muligheten til å avgi høringssvar.

Vi vil innledningsvis understreke at vi er glade for den ekstraordinære innsatsen myndighetene, sivilsamfunnet og frivilligheten har gjort i forbindelse med de økte flyktningeankomstene siden februar 2022. Av humanitære hensyn, er det flott at personer som behandles etter reglene om kollektiv beskyttelse får et raskt svar på asylsøknaden og raskt kan bosettes i en kommune og bli del av lokalsamfunnet.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i høringsnotatet å utvide adgangen i utlendingsloven § 34¹ for hvor lenge en utlending samlet kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse, fra dagens tre år til totalt fem år. Forslaget innebærer at personer som omfattes av ordningen med kollektiv beskyttelse ikke vil ha rett til permanent oppholdstillatelse før det har gått til sammen ti år. For personer som har hatt tillatelse etter utlendingsloven § 34 i fem år, og som må fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse for å ha krav på statsborgerskap, vil det reelle kravet om oppholdstid for å få statsborgerskap dermed bli ti år².

Røde Kors støtter ikke forslaget. Vi frykter at forlenget midlertidighet og at flyktninger ikke kan få en sikker status i Norge før etter 10 år, vil gå på bekostning av menneskers grunnleggende behov for trygghet og forutsigbarhet. Vi er særlig bekymret for konsekvensene det kan ha for barn. Det er videre grunn til å tro at det vil ha negative konsekvenser for integrering.

Humanitære konsekvenser av midlertidighet

De negative konsekvensene det kan ha å leve i Norge med usikker oppholdsstatus er bredt dokumentert³. Det kan føre til usikkerhet, psykisk uhelse og svekket integrering. Mennesker som har søkt asyl i Norge kan oppleve ulike former for usikker oppholdsstatus, for eksempel begrenset oppholdstillatelse på grunn av manglende identitetsdokument⁴ eller risiko for å miste oppholdstillatelsen dersom situasjonen i hjemlandet forbedres⁵. Erfaringene med andre former for usikker oppholdsstatus gir grunn til bekymring for utvidet midlertidighet for personer med kollektiv beskyttelse.

¹ Utlendingsloven § 34 inneholder en særskilt bestemmelse om kollektiv beskyttelse. Ordningen åpner for å gi beskyttelse etter en gruppevurdering i stedet for en individuell vurdering av asylsøknaden. Etter bestemmelsen gis oppholdstillatelse i Norge for ett år av gangen. Tillatelsen kan fornyes eller forlenges i inntil tre år, men danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter tre år med midlertidig kollektiv beskyttelse, kan det gis en ny midlertidig tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter fem år med slik tillatelse, gis det permanent oppholdstillatelse dersom øvrige krav er oppfylt, jmf. utlendingsloven § 62.

² Jmf. statsborgerloven § 7.

³ [Usikker oppholdsstatus – Rikets tilstand \(noas.no\)](https://www.noas.no/om-noas/om-usikker-oppholdsstatus).

⁴ [ID-løse barn stenges ute fra samfunnsdeltakelse - NOAS](https://www.noas.no/om-noas/id-loese-barn-stenges-ute-fra-samfunnsdeltakelse).

⁵ NOAS, Redd Barna og FO, *Et liv i usikkerhet – Norges bruk av opphør av flyktningstatus*, 2028 (tilgjengelig fra: [Et liv i usikkerhet inkl vedlegg.pdf \(noas.no\)](https://www.noas.no/om-noas/et-liv-i-usikkerhet-inkl-vedlegg)).

Det er forsket på situasjonen til bosniere som flyktet fra Balkan-krigen på 90-tallet og fikk midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge, som viser belastningen midlertidigheten påførte flyktingene. Flyktinger som ellers ville fått innvilget oppholdstillatelse og forutsigbarhet etter FNs flyktingkonvensjon, måtte bære smerten og belastningene som midlertidigheten innebar. Forsker Jan-Paul Brekke peker på at «spenningen mellom å være utenfor og innenfor det norske samfunnet ga seg uttrykk i en følelsesmessig slitasje hos den enkelte flykting med midlertidig tillatelse». Flyktingenes historier handlet om «å være i en mellomfase» og «om ønsket om det de kalte et normalliv».

«Det er som å henge i luften.» Slik uttrykte en av de bosniske flyktingene seg om hvordan det følte å leve med midlertidigheten. Andre brukte lignende uttrykk for den samme opplevelsen. De kalte den «en permanent unntakstilstand», «en venteromstilværelse», eller «det er som å leve i en boble». Flyktingene befant seg mellom en tilværelse som hadde vært og en som skulle komme ... Et tidsvakuum med et uvisst sluttunkt⁶.

Røde Kors er særlig bekymret for barn som lever i midlertidighet. Barn har et særlig behov for stabilitet og forutsigbarhet. Det er dokumentert at midlertidig/begrenset oppholdstillatelse skaper en usikker situasjon som kan være skadelig for barn⁷.

Vi registrerer at departementet i sitt forslag til lovendring vurderer hensynet til barnets beste, jamfør FNs barnekonvensjon artikkel 3 og den norske Grunnloven § 104. Det som vurderes er imidlertid kun barns tilknytning til Norge og grunnlag for oppholdstillatelse på denne bakgrunn etter utlendingsloven § 38, jamfør utlendingsforskriften § 8-5. Røde Kors mener departementets barnets beste-vurdering ikke er tilstrekkelig, gitt at hensynet til barnets beste ikke vurderes opp mot å måtte leve i en enda lengre periode med midlertidig og usikker oppholdsstatus.

Neste år vil det etter gjeldene regelverk ikke lenger være mulig for norske myndigheter å fornye/forlenge oppholdstillatelse gitt etter reglene om kollektiv beskyttelse. I høringsnotatet skriver departementet at «(b)åde en løsning som legger til rette for at mange får bli mer permanent i Norge og en løsning der mange må returnere til Ukraina, vil medføre store ressursmessige og praktiske utfordringer», og at i denne situasjonen «fremstår tre år som noe knapp tid til både å gjøre vurderinger av utviklingen i Ukraina og ta valg av stor betydning for det norske samfunnet».

Departementet legger i sin begrunnelse for forslag til lovendring avgjørende vekt på ressurs hensyn og praktiske utfordringer. Røde Kors understreker at i menneskers liv kan tre år oppleves som svært lang tid, og særlig for barn og voksne som har måttet flykte fra krig og konflikt og lever i usikkerhet om de må returnere til hjemlandet. Vi ber departementet legge større vekt på humanitære hensyn og konsekvensene de foreslåtte endringene vil ha for integreringen.

Viktig å prioritere integrering: Mange vil sannsynligvis ikke returnere

Mennesker trenger ro og forutsigbarhet for å fokusere på integrering i Norge. Røde Kors er enig i departementets følgende formulering i høringsnotatet:

Forutsigbarhet omkring oppholdet vil trolig øke den enkeltes motivasjon for integrering i det norske samfunnet, mens midlertidighet kan føre til svakere integrering for grupper som likevel viser seg å bli her lenge.

Krigen i Ukraina har nå vart i to år, og vi har ikke holdepunkter for å tro at den vil opphøre i nærmeste framtid. Den historiske erfaringen er at flyktinger blir værende i Norge, selv om de får midlertidige

⁶ Jan-Paul Brekke, *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktinger i Norge*, Institutt for samfunnsforskning, 2001, s.239 (tilgjengelig fra: [Velkommen og farvel.pdf](#)).

⁷ NOAS, Redd Barna og FO, *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere*, 2017 (tilgjengelig fra: [EMA-notat web.pdf \(noas.no\)](#)).

oppholdstillatelse. Forskning viser at det er sannsynlig at ukrainske flyktninger ikke returnerer⁸. Jo lenger migranter blir værende i vertslandet, jo mindre sannsynlig er det at de returnerer. Når krigen i Ukraina fortsetter, er det sannsynlig at antallet personer som ønsker å bli i Norge vil øke. At krigen varer vil påvirke vurderingen av retur til Ukraina, som igjen kan påvirke beslutninger om å bruke tid og krefter på integrering i Norge⁹.

Røde Kors møter mange ukrainske familier som forteller at de har funnet seg til rette i det norske lokalsamfunnet, og at de nå ønsker kontinuitet og stabilitet. Mange forteller at barna har fått god tilknytning til Norge gjennom skole og venner, og derfor ønsker å bli værende i Norge.

Bosniske flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse fortalte om hvordan usikkerheten om oppholdsstatus hindret integrering i Norge og stoppet dem i å legge planer for fremtiden. Brekke viser i sin forskning til at forutsetningene om retur som ligger i kollektiv beskyttelse kunne virke som en integreringsbrems:

I intervjuene var det hyppige referanser til dette fenomenet, både fra de offentlige ansatte og fra flyktningene selv. Her var det snakk om manglende motivasjon for deltakelse på språkkurs eller i andre kvalifiserende aktiviteter. «Hva er vitsen når vi likevel skal tilbake?» Språkkurs, kvalifisering for arbeidsmarkedet og studier var alle prosesser som krevde en innsats. All «investering» i kvalifisering og tilpasning pekte i retning av et lengre løp i Norge. På enkelte virket det som om dette kunne være bortkastet tid, i og med trusselen om tilbakesending¹⁰.

Den midlertidige oppholdstillatelsen ga de bosniske flyktningene problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, siden arbeidsgiver ikke visste hvor lenge personen ville bli værende i landet. Midlertidigheten gjorde det også vanskelig å skaffe bolig, møbler, bil og annet. Det var små muligheter for å få lån til å kjøpe egen bolig.

Røde Kors mener på denne bakgrunn at det er viktig at det satses på og legges til rette for integrering. Å måtte leve i midlertidighet og usikkerhet i 10 år bidrar til det motsatte. En forutsigbar status i Norge med permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap vil legge til rette for at flyktninger kan satse fullt ut på livet i Norge og integrering i lokalsamfunnet.

Røde Kors støtter ikke regjeringens forslag om økt midlertidighet for personer med kollektiv beskyttelse. Vi mener at flyktninger av humanitære- og integreringshensyn i minst mulig grad bør utsettes for usikker oppholdsstatus.

Røde Kors arbeider med å avdekke, hindre og lindre nød og lidelse. Vi spiller en sentral rolle som støtteaktør for norske myndigheter i håndtering av ankomsten av fordrevne fra Ukraina. Røde Kors møter mennesker som har flyktet fra Ukraina fra de ankommer Nasjonalt ankomstsenter i Råde til de bosettes omkring i kommunene. Over 5000 Røde Kors-frivillige bidrar med mottak og integrering av flyktninger og migranter over hele landet. I aktiviteter som Flyktningguide og Norsktraining bidrar vi til at nyankomne lærer om det norske samfunnet, skaper nettverk i sitt lokalmiljø og får øvd på det norske språket.

Med vennlig hilsen
Øistein Mjærum
Direktør, Kommunikasjon og samfunn
Norges Røde Kors

⁸ [Fafo: Kronikk: Ikke se til Sverige!](#)

⁹ [report-2022-11-ukrainian-refugees---experiences-from-the-first-phase-in-norway.pdf \(imdi.no\)](#).

¹⁰ Jan-Paul Brekke, *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*, Institutt for samfunnsforskning, 2001, s.206 (tilgjengelig fra: [Velkommen og farvel.pdf](#)).