



DEN NORSKE KIRKE

Oslo biskop

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

MOTTATT

18 MAI 2009

Arbeids- og Inkluderingsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Dato: 05.05.2009

Vår ref: 09/52-10 IN

Deres ref:

Høringsforslag – forslag til ny utlendingsforskrift

Kapitlene: 1, 2, 3,5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16

Oslo biskop takker for mottatt høringsbrev, og har følgende kommentarer til endringsforslagene til ny utlendingsforskrift.

Generelle kommentarer

Det vises til tidligere kommentarer i avgitt høring, 16. februar 2009, vedrørende andre kapitler med endringsforslag til ny utlendingsforskrift. Oslo biskop har gjentatte ganger kommet med kommentarer til de tema som fremkommer i denne høringen.

Det ble laget en grundig høring i forbindelse med tidligere fremlagte forslag til ny utlendingslov, NOU 2004: 20, og denne høringen ble sitert en rekke ganger i påfølgende Ot.prp. nr. 75 (2006-2007). Oslo biskop har også levert høringssvar til endringer undervegs mot dette nye, endelige lovforslaget og forslaget til forskrift, og vil derfor ikke komme med kommentarer til alle forslagene denne gangen.

Oslo biskop ser fram til å få et endelig forslag som kan gi en helhetlig oversikt, først over utlendingsloven og dernest over utlendingsforskriften. Dette er det stort behov for.

Utlendingsloven er en omfattende lov som griper dypt inn i privatlivet og integriteten til dem det gjelder. Den berører arbeidsliv, økonomi, former for oppholdstillatelse som berører nære relasjoner, familieliv, ekteskap, husundersøkelser, helse, alder, identitet, kriminalitet, m. m

Loven har også en god del parallelle lover for ulike grupper relatert til hvilke land søkerne kommer fra/er født i. (Dette gjelder først og fremst privilegiene til borgerer av EU/EØS-land.)

Ettersom ”hvor man blir født ” er noe det enkelte mennesket selv ikke kan ta ansvar for, eller bestemme seg for, harmonerer dette ikke med menneskerettighetene og internasjonal lov som gir mennesker universelle rettigheter ut fra det enkle faktum at de er mennesker.

Oslo biskop ber om at målsettingen for loven tas inn igjen. Ettersom lovendringer stadig styres etter politiske signaler er det behov for å grunnfeste denne loven på de etiske - kristne og humanitære - verdier og normer som vi er stolte av å ha som varemerke i vår kulturarv og i vår fremstilling av oss selv, og som også fremstår i menneskerettighetsloven direkte tilknyttet vår grunnlov.

Ettersom paragrafene både i loven og i forskriften utgjør en helhet, hvor en paragraf både kan styrkes og/eller svekkes av andre paragrafer, er det viktig å holde fast ved et

prinsippet om at rettigheter og plikter skal framstå klart og tydelig. Det kan man knapt si at det gjør på dette tidspunktet. Departementet bør vurdere om det i noen tilfeller kan være behov for henvisninger/fotnoter til andre paragrafer, eller andre lignende redaksjonelle grep.

Kapittel 1 – Lovens og forskriftens virkeområde mv.

Unntak for krav om oppholdstillatelse for utlendinger som ønsker å ta opphold i riket. Forskriften nevner en rekke grupper og kriterier. Noen utlendinger er bare unntatt kravet om oppholdstillatelse dersom de ikke har arbeidsgiver i Norge, mens andre vil være unntatt selv om de har det. I den siste kategorien kommer ”forkynnere”. Departementet skriver at det etter gjeldende bestemmelse er et tolkningsspørsmål om unntaket fra kravet til arbeidstillatelse, som betegnes som ”forelesere”, også skulle gjelde for religiøse forkynnere. Det er nå lagt til grunn at også forkynnere skal dekkes. Departementet er kjent med at enkelte menigheter i stor utstrekning benytter forkynnere som er i Norge tre måneder om gangen. Departementet anser ikke at det er hensiktsmessig å operere med noen annen ordning for ”forkynnere” enn for ”forelesere”, og har derfor ønsket å tydeliggjøre i forskriften at unntaksregelen også gjelder forkynnere.

Oslo biskop støtter departementets resonnement, og den foreslåtte presiseringen i den nye forskriften, ” forskere, forelesere og forkynnere ”.

Kapittel 2 – Krav til reisedokumenter for innreise i Norge

Det følger av utlendingsloven at det er departementet som fastsetter kravene for å godta pass eller annet legitimasjonsdokument som gyldig for innreise og opphold i riket. En rekke utenlandske legitimasjonsdokumenter, som ikke er pass, må også godtas. De viktigste av disse er de vi må godta i henhold til EØS-samarbeidet, dokumenter utstedt av FN eller andre internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av, dokumenter for sjøfolk og besetning på luftfartøy, samt forpliktelser i henhold til Den nordiske passkontroll overenskomsten.

Departementet har vurdert om det bør stilles et vilkår om at passet må være utstedt etter personlig oppmøte, men har valgt å ikke ta det med i forskriften, men at det i praksis vil være et sentralt moment ved UDI’s vurdering om godkjenning. Rettighetene svekkes nå også ved endret ordbruk – fra ”godtas” til ”kan godtas”.

Oslo biskop er sterkt imot at det legges sentrale kriterier ved vurderinger av en rettighet utenom lov og forskrift. Det som gjøres usynlig i lov og forskrift, vil likevel i praksis ”være et sentralt moment ved vurderingen om godkjenning”. Denne type tankegang og vurdering fra departementet stiller vi oss kritiske til. Det er også bemerkelsesverdig at en regel som svekkes ved endret ordbruk, fremkommer som en henvisning til fotnote i høringsbrevet. Rettigheter og plikter skal fremstå klart og tydelig.

Oslo biskop er også i mot selve saken, at oppmøte i praksis stilles som et vilkår. Spesielt 3. landsborgere vil kunne utestenges fra å komme til riket på grunn av stadig økende økonomiske barrierer; økende prislapp for å få pass, ekstra reiseutgifter for å komme til norsk utenriksstasjon som utsteder pass, oppholdsutgifter under ventetid på dette stedet etc. Det trengs en bedre forklaring fra departementet for nødvendigheten av dette. Hvorfor må vi, som ett av de rikeste landene i verden, sette opp slike økonomiske stengsler? Det ser ut som om departementet igjen bruker prinsippet at for å ramme noen få, må vi ramme hele gruppen.

Kapittel 3 – Visum

Flere bestemmelser om visum som tidligere ble regulert av forskriftene er nå tatt inn i loven. Det er bra. Departementet foreslår i all hovedsak å videreføre gjeldende forskriftsbestemmelser i den grad de ikke bare repeterer det som allerede fremgår av den nye loven. Det foreslås imidlertid noen endringer. Bestemmelsene kan settes i 3 hovedkategorier:

- visumbestemmelser knyttet til Schengen samarbeidet – samarbeid mellom EU-land, ny lov § 10
- visum av humanitære grunner, ny lov § 11
- innreisevisum, ny lov § 12

Visumplikt og unntak for visumplikten. Det er i utgangspunktet visumplikt for å komme inn i Norge. Unntatt for visumplikt er utlending som søker beskyttelse/asyl, og som gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse vil komme til anvendelse. Unntatt er også utlendinger med oppholdstillatelse i et Schengen-land, i følge Schengen-konvensjonen, og forordninger knyttet til nordiske borgere - i følge Den nordiske passkontroll overenskomsten, samt utlendinger med gyldig pass fra land som Norge har visumfrihetsavtale med. Ettersom bestemmelsene i utlendingsloven knyttet til visse grupper av mennesker, spesielt EU-borgere og borgere innen Schengen – samarbeidet, samt borgere fra andre "avtaleland", stadig gis større rettighet, blir utlendingsloven i større og større grad en lov med parallelle rettigheter, en for dem innenfor og en for dem utenfor Europa – de såkalte 3.verdens land.

Oslo biskop har flere ganger påpekt denne uheldige og uverdige utviklingen i lovarbeidet knyttet til utlendingsloven og dens forskrift. Lovarbeidet må bygges på et prinsipp om å gi likhet for og i loven, og hindre at det utvikles store gap mellom de parallelle rettighetene i loven.

Oslo biskop er positiv til at flyktninger er unntatt visumplikt, som følge av den forpliktelse Norge har som underskriver av flyktningkonvensjonen.

Om garantiordninger: garantiansvar for kost og losji -, returgaranti – bankgaranti – sykeforsikring

Et vilkår for å få visum er at søker selv har tilstrekkelige midler for dekning av oppholdet, eller har en garanti fra en person bosatt i Norge. Dersom en utlending ikke har tilstrekkelige midler vil vedkommende bli bortvist. En stor del av befolkningen i landet har familie og venner som trenger visum for å komme til Norge. Departementet skriver: "de som gir garantier(familie og venner) kan være i god tro, men de kan løpe en risiko som vil være større enn svært mange husholdninger er i stand til å håndtere. At det kreves bankgaranti innebærer at omfanget av det mulige ansvaret er klarlagt. Selv om slike erklæringer ikke er rettslig forpliktende, på den måten at de kan (tvangsinndras) kan erklæringen tillegges betydning som bekreftelse på at søker vil ha tilstrekkelige midler. Den viktigste negative konsekvens er at søker med tilsvarende erklæringer i framtiden, ikke blir tillagt vekt.

Ved søknad om visum er innvandringsregulerende hensyn et helt sentralt moment. Det sentrale i vurderingen er søkerens returforutsetninger. Hvor sannsynlig er det at søker vil reise hjem etter visumtidens utløp. Returforutsetningene skal imidlertid veies opp mot velferdshensyn. Søker som har sin nærmeste familie - ektefelle, samboer, barn og foreldre – får ofte innvilget visum selv om returforutsetningene er svake. Garantiorordningen vil i første rekke gjelde søsken, venner og kjærester. Ordningen gjelder ikke for rene (?) turistbesøk, deltakelse i kulturelle arrangementer, forretningsbesøk, samt invitasjoner fra en frivillig organisasjon, et utvekslingsprogram mv. En slik ordning

kreves heller ikke for land som det kommer asylsøkere fra. Departementet vil utarbeide nærmere retningslinjer for dette.

Utenriksstasjoner med vedtaksmyndighet som er i tvil om visum skal kunne vurdere krav om bankgaranti som et vilkår for visum.”

Det er fremmet forslag om en bankgaranti på kr. 50.000

Ordning med en begrenset bankgaranti er innført i Danmark.. Den er ikke innført i Sverige, og ikke som en ordning innen Schengen- samarbeidet.

Oslo biskop ser negativt på forslaget om bankgaranti, selv om det kan angi hva slags beløp det dreier seg om. Vi synes ikke Norge skal være et foregangsland i denne sammenheng. Det passer seg dårlig for et av verden rikeste land å sette slike økonomiske vilkår for besøk av søsken, venner og kjærester til mennesker bosatt i Norge. Vi lever i en felles global verden, hvor avstander minsker på grunn av moderne kommunikasjons muligheter, - en åpen verden med reisemuligheter for mange, først og fremst for mennesker i vest. Familie og venner bosetter seg i dag på alle kontinenter. Å besøke hverandre over lande- og kontinent grenser blir mer og mer vanlig.

Oslo biskop ønsker derfor ikke en oppbygging av økonomiske murer som sterkest vil ramme nære venner og storfamilie-medlemmer til de som har svakest økonomi i verden. Kriteriene for hvem som skal få komme til riket, er etter disse lovforslagene ikke verdige et land som vil ha menneskerettigheter og menneskeverd som tradisjon og varemerke.

Kapittel 7. Beskyttelse

Flyktningstatus for familiemedlemmer. Departementet skriver: ”I UNHCRs håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktnings rettssikkerhet, er det i kapittel VI pkt. 185 om familiens enhet, uttalt at minstekravet er å inkludere ektefelle og mindreårige barn. Som det fremgår av proposisjonen kapittel 5.6.3 har UNHCR i sin høringsuttalelse til lovutkastet, foreslått at kretsen som kan få avledet status utvides til å omfatte andre nære familiemedlemmer som lever i en familieenhet og som er avhengige av flyktningen. Departementet foreslår imidlertid ikke at dette skal gjelde for andre familiemedlemmer, f. eks for barn over 18 år, foreldre og søsken.

”Det følger av utlendingsloven at også samboere som fyller vilkårene for rett til familiegjenforening skal gis opphold etter norsk lov”.

Til dette vil vi bemerke at det er mange år siden borgere av EØS fikk utvidet grensen oppover til å gjelde barn under 21 år. Disse barna lever stort sett i rolige, ordnede forhold i nærmere avstand til foreldrene. Det er derfor litt uforståelig at mennesker på flukt fra hjemland med uro og krig skal stilles svakere enn EØS-borgere.

Oslo biskop vil støtte seg på UNHCR's uttalelse og be om at nære familiemedlemmer som lever i en familieenhet og som er avhengige av flyktningen skal omfatte barn under 21 år.

Kapittel 8 Opphold på grunn av steke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket – noen korte kommentarer

Krav til individuell vurdering og vurdering av begrenset tillatelse til enslige mindreårige over 16 år. Dette kravet har Oslo biskop uttalt seg mot i tidligere høringer og har også støttet en fellesuttalelse som Redd Barna laget.

Ofre for menneskehandel som søker asyl bør behandles sjenerøst etter vilkårene som gjelder for beskyttelse, og bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn.

At barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt ved vurdering av sterke menneskelige hensyn støttes av Oslo biskop. Hovedprinsippet vil være "barnets beste". Dette gjelder også når barne bortføringsloven kommer til anvendelse - i de særtilfeller hvor det antas å være relevant.

Kapittel 14 Utvisning

Forholdsmessighetsvurderingen – utvisning av utlendinger med barn i Norge. Først og fremst vil gi ros til departementet for en grundig saksfremstilling denne gangen på dette sårbare feltet.

Vurdering av saken:

Oslo biskop har i over 10 år blitt kontaktet av personer som er blitt rammet av denne bestemmelsen, og fått tilgang til deres saksdokumenter. Det er fastboende ektefeller som ønsker å opprettholde ekteskapet og fortsette familielivet. Vi har hatt sterke motforestillinger til det skjønnet som har vært utvist i de fleste av disse sakene.

Hensynet til barnets beste har i praksis ikke blitt tillagt vekt som et grunnleggende hensyn. Folkerettens begrensninger, og henvisninger til EMK (Den europeiske menneskeretts -konvensjonen) artikkel 8 nr. 1 har heller ikke veid nok i forhold til den rett de tilsluttede staters (norsk rett) er gitt som skjønnsmargin.

Oslo biskop har også argumentert mot at det skal legges vekt på strafferammen (straffebudets øvre ramme), og ikke idømt straff. UDI har dermed en praksis som dømmer strengere enn rettsapparatet. Utlendingsmyndighetenes praksis har i hovedsak vært å legge størst vekt på det allmennpreventive hensynet.

Et annet viktig forhold som Oslo biskop har stilt spørsmål ved er varigheten av innreiseforbudet. Det kan nektes innreise for alltid, eller gjøres tidsbegrenset fra 2 til 5 år. I de sakene vi har hatt med å gjøre har vi aldri sett en begrensning av innreiseforbudet på bare 2 år.

Oslo biskop har også påpekt at disse vedtakene medfører dobbelstraff, ettersom lovbryster allerede har sonet sin dom

Saksbehandlingen har tatt tid, og ventetiden medført store psykiske og fysiske belastninger. Tilgangen til sosiale ytelser har ikke vært åpne. Ektefellen (mor) har vært under press om å skille seg for å få rettigheter som enslig mor med barn. Familier har fått problemer fordi mannen har ulovlig opphold, og derved heller ikke har arbeid. Barnets mor har også hatt problemer i forhold til yrkeskarieren på grunn av sykefravær etc.

Det har kommet inn protester fra støttespillere i nærmiljøet, skole, idrett, kirke og en rekke enkeltmennesker som har sett følgene av "vedtaket som strider mot deres alminnelige rettsfølelse og svekker folkets tillit til utlendingspolitikken". Dette argumentet kan derfor ikke bare brukes som argument for det allmennpreventive-, men også for det humanitære aspekt i saken. Etter mange appeller og omgjøringsbegjæringer med lange venteperioder har sakene til slutt endt med at familier har blitt lovlig forenet. De fleste fedrene som hadde begått lovbrudd, ble gitt opphold på humanitært grunnlag ut fra sterke helsemessige grunner og etter stor slitasje hos både mor, far og barn over lang tid, og ikke minst av hensynet til "barnets beste". At disse familiene skal utsettes for så store belastninger over så lang tid skulle være unødvendig

Oslo biskop forstår det slik at tidligere praksis skal fortsette. Vi mener at det

skjønnnet som har blitt utvist i disse sakene har vært for strengt. De humanitære perspektivene har ikke fått nok gjennomslag. Det er behov for en oppmykning av skjønn og praksis slik at utvisning, når det er barn med i bildet, som hovedregel blir unngått. Oslo biskop er også i mot den praksis som legges til grunn for utmålingen av alvorlighetsgraden av straffen..

Kapittel 16 Om avgjørelsesformer i UNE

Oslo biskop vil stille noen spørsmål ved UNE's status

UNE skal være et domstollignende organ. Jo mer departementet ønsker å styre UNE, og jo mer UNE ikke fungerer som nemnd bestående av andre (utenforstående) personer enn en ansatt nemndleder, kan UNE vanskelig fungere etter sin hensikt. Dersom Departementet ønsker mer styring, må de ta mer ansvar for det som skjer – selv være øverste instans. I den grad UNE 's vedtak foretas av en enkeltperson i systemet, kan den ikke sies å være et domstolslignende organ. Etter hvert må spørsmålet stilles om ikke politisk myndighet - departementet selv - må gjenoppta ansvaret som ankeinstans?

Oslo biskop har allerede fått tilsendt ytterligere høringer omkring ny utlendingslov og forskrift, og takker for det.

Samtidig vil vi be om at alle høringssvarene må bli sett på i sammenheng med hverandre, og ikke bit for bit

Med vennlig hilsen

Ole Chr. Kvarn
Ole Chr. Kvarn
Oslo biskop



Inger Nesvåg
Inger Nesvåg
seniorrådgiver
Direkte innvalg: 23301164

