

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen
Dato: 22. februar 2023
Saksnr: 23/985
Høringsfrist: 15. mars 2023

Engangsløsning for utlendinger som har oppholdt seg i kirkeasyl i minst fem år

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til ny midlertidig bestemmelse i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften, utlf.).

Forslaget til ny bestemmelse i utlf. § 8-13 går ut på at utlendinger som har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse (asyl), men som innen 29. november 2022 har oppholdt seg i kirkeasyl i minst fem år, skal få oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn. Bestemmelsen er midlertidig, og den vil bli opphevet når de aktuelle sakene er ferdigbehandlet.

2 Bakgrunn

Bakgrunnen for forslaget er budsjettforliket mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet (regjeringspartiene) og Sosialistisk Venstreparti 29. november 2022, hvor det ble enighet om å innføre en slik engangsløsning. Avtaleteksten lyder:

«Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker som engangsløsning å gi opphold på humanitært grunnlag til utlendinger som per 29. november 2022 har sittet i kirkeasyl i minst 5 år. Samtidig vil Justis- og beredskapsdepartementet igangsette et arbeid for å se på rammeverket rundt kirkeasyl».

«Kirkeasyl» er ingen formell ordning som er rettslig regulert i lov eller forskrift. Historisk sett var kirkeasyl viktig, siden det i middelalderen ikke fantes noen sentral statsmakt som kunne garantere sikkerhet mot vilkårlig vold. I nyere tid har kirkeasyl i praksis gått ut på at en utlending tar tilflukt i en kirke (eller i et tilsvarende religiøst lokale) for å unngå pågrep og uttransportering etter lovlig fattet avslag på søknad om beskyttelse i Norge. Kirkeasyl har vært svært lite brukt her i landet de senere årene.

3 Gjeldende rett og praksis med «kirkeasyl»

Adgangen til å fremme søknad om beskyttelse (asyl) er regulert i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

(utlendingsloven, utl.) § 28 flg. Dersom utlendingsmyndighetene finner at en asylsøker ikke har beskyttelsesbehov, skal de av eget tiltak vurdere om det er grunnlag for å gi oppholdstillatelse etter utl. § 38, jf. § 28 syvende ledd. Etter utl. § 38 kan det gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket («opphold på humanitært grunnlag»). Etter bestemmelsens annet ledd skal det foretas en totalvurdering av saken. Etter bestemmelsen fjerde ledd kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn.

Søknaden behandles av Utlendingsdirektoratet (UDI), mens en ev. klage over avslag behandles av Utlendingsnemnda (UNE). Endelig avslag på søknad om beskyttelse innebærer at utlendingen skal forlate landet innen en fastsatt frist, jf. utl. § 90 sjette ledd – normalt innen tre uker etter at det er underrettet om avslaget. Utgangspunktet er altså at utlendingen skal innrette seg etter vedtaket og forlate Norge på egenhånd, men dersom utlendingen ikke forlater landet innen fristen kan vedtaket effektueres med tvang av politiet, jf. utl. § 90 syvende ledd.

Endelig avslag på søknad om beskyttelse kan begjæres omgjort, og utlendingsmyndighetene har en plikt til å vurdere om returvernet, jf. bl.a. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 3, er til hinder for utsendelse. Etter utlf. § 8-7 kan UNE, ved praktiske hindringer for retur som utlendingen ikke selv rår over, gi oppholdstillatelse i medhold av utl. § 38 til en asylsøker som har fått endelig avslag. Vilråene her er bl.a. at det har gått tre år siden saksopprettelse uten at avslaget er iverksatt, at det ikke er tvil om utlendingens identitet og at utlendingen har bidratt til å muliggjøre retur.

Når en utlending har fått endelig avslag på sin søknad om beskyttelse og ikke selv følger opp vedtaket ved å reise fra riket innen fristen, må politiet effektuere avslaget. I flere år har det som hovedregel ikke vært aktuelt for politiet å gå inn i kirker, bedehus o.l. for med makt å hente utlendinger som skal sendes tilbake til hjemlandet. Dette fremgikk av et rundskriv fra Justis- og politidepartementet 4. mars 1999 til politimestrene (*Kirkeasyl – retningslinjer*) om hvordan politiet skal forholde seg overfor utlendinger med avslag som innebærer at de skal forlate landet, som søker tilflukt i kirker og bedehus eller kirkebygg tilhørende trosretninger utenfor Den norske kirke. Retningslinjene gjaldt ikke for personer som har gått i kirkeasyl for å unndra seg soning av dom eller som er under etterforskning for straffbare forhold. Videre fremkom det av rundskrivet at personer i kirkeasyl kan pågripes når de oppholder seg utenfor den bygningen de har søkt tilflukt i. Det ble samtidig presisert at dette ikke gjelder for barn under 18 år når disse har foreldre som fortsatt oppholder seg i kirkeasyl. Dette innebærer at mindreårige har kunnet gå på skole, delta i fritidsaktiviteter og generelt ta del i lokalmiljøet, selv om familien har endelig avslag på søknaden om beskyttelse i Norge og har sittet i kirkeasyl. Rundskrivet fra 1999 ble opphevet 18. januar 2022 som ledd i opprydning i gamle rundskriv utgitt av departementet før etableringen av Politidirektoratet 1. januar 2001.

Politiet har generelt forholdt seg til hovedregelen om ikke å pågripe utlendinger som oppholder seg i kirker o.l. Det finnes ikke statistikk over

antall pågripelser av utlendinger i kirkeasyl. De som er blitt pågrepet har ved pågripelsen stort sett oppholdt seg *utenfor* kirken, ev. i hus/hybler som politiet ikke har ansett som kirkerom.

4 Nærmere om departementets forslag

4.1 Generelt

Departementet vil innledningsvis peke på at søknader om beskyttelse underlegges grundig behandling i forvaltningen. Søknadene behandles først av UDI. Klager over UDIs vedtak behandles av UNE, som er en uavhengig klageinstans. Det kan også bes om omgjøring, eller saken kan prøves for domstolene. Søkerens rettsikkerhet anses derfor å være godt ivaretatt. Kirkeasyl åpner for at utlendinger kan unndra seg effektivering av lovlig fattede og endelige vedtak om å forlate landet. En generell, fast ordning, hvor personer som oppholder seg over en viss tid i kirkeasyl gis oppholdstillatelse på dette grunnlaget, vil undergrave både den politisk vedtatte reguleringen av utlendingers adgang til Norge og legitimiteten til utlendingsforvaltningens vurderinger og vedtak. Den vil også undergrave tilliten til asylsystemet og prinsippet om likebehandling.

Det har også vært flere eksempler på at kirkeasyl setter menigheten i en vanskelig situasjon, da den kan bli sittende med et stort ansvar for enkeltmennesker i en svært vanskelig livssituasjon.¹ Også av hensyn til den enkelte utlending er det uheldig å innrette utlendingsregelverket slik at dette motiverer for å velge langvarige opphold i kirkeasyl. Dette taler mot å innføre generelle ordninger for oppholdstillatelse til utlendinger i kirkeasyl.

Samtidig skal man ha respekt for at den enkelte menighet ser kirkeasyl som en konkret måte å forholde seg til mennesker i nød på, og at langvarig opphold i kirkeasyl kan sette enkeltmennesker i en svært vanskelig situasjon.

4.2 Hva menes med kirkeasyl?

«Kirkeasyl» er i utlendingsrettslig sammenheng benyttet som en betegnelse på det å søke tilflukt i et kirkerom e.l. for å unngå pågripelse og uttransportering. Det er i praksis lagt til grunn at kirkens rom er avgrenset og f.eks. ikke omfatter leiligheter eller aktivitetsrom utenfor kirken. Dette ble også lagt til grunn i rundskrivet om kirkeasyl fra 1999.² Departementet legger i forslaget her samme forståelse til grunn.

4.3 Hvem skal omfattes av engangsløsningen

Det foreslås at engangsløsningen skal omfatte utlendinger med endelig avslag på søknad om beskyttelse i Norge, som har søkt tilflukt i et kirkerom eller tilsvarende rom i et religiøst trossamfunn i Norge i minst fem år per 29. november 2022. Dette betyr at utlendingen må ha gått i kirkeasyl senest den

¹ Det vises til «En betenkning om kirkeasyl», Mellomkirkelig råd for Den norske kirke.

² Tilsvarende vil i utgangspunktet gjelde hvis utlendingen har søkt tilflukt i kirkebygg tilhørende trosretninger utenfor Den norske kirke.

29. november 2017, og at utlendingen fremdeles oppholdt seg i kirkeasyl den 29. november 2022.

For å unngå at utlendinger fremover velger å gå i eller bli værende i kirkeasyl for å unndra seg effektuering av lovlig fattede vedtak om å forlate landet, foreslås det at engangsløsningen kun skal gjelde utlendinger som har hatt fem års opphold i kirkeasyl innen 29. november 2022. Ordningen vil følgelig *ikke* omfatte utlendinger i kirkeasyl som vil fylle de aktuelle vilkårene *senere* enn 29. november 2022. Departementet understreker at engangsløsningen ikke skal skape presedens for tilsvarende løsninger i fremtiden. Den midlertidige forskriftsbestemmelsen vil bli opphevet når aktuelle saker er ferdigbehandlet.

Oppholdet i kirkeasyl må som hovedregel ha vært sammenhengende. Med «sammenhengende opphold» menes at utlendingen må ha hatt kirkeasyl som sitt faste oppholdssted i hele perioden og ikke anses å ha bodd på andre adresser. Kortvarige opphold utenfor kirkerommet, som opphold i forbindelse med helsehjelp og i forbindelse med barns skolegang og aktiviteter mv., skal likevel ikke anses å avbryte det sammenhengende oppholdet.

Det er et vilkår at utlendingen fortsatt oppholder seg i Norge.

Utlendingen må sannsynliggjøre at vilkårene er oppfylt, herunder å ha hatt sammenhengende opphold i kirkerommet i fem år forut for 29. november 2022, jf. over. Dokumentasjon fra den aktuelle menigheten vil være særlig relevant i denne sammenheng.

Etter utlendingsloven § 59 kan en utlending som ellers fyller vilkårene for oppholdstillatelse, nektes tillatelse dersom det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte vedkommende adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i loven. Det vil f.eks. være tilfelle dersom det foreligger grunnlag for bortvisning eller utvisning. Utlendinger som ikke overholder plikten til å forlate landet innen utreiseplikdens utløp oppholder seg ulovlig i Norge, og de kan på dette grunnlaget både ilegges straff og utvises. De kan også ha begått andre brudd på utlendingsloven eller andre straffbare handlinger, som gir grunnlag for å fatte vedtak om utvisning. For at engangsløsningen skal kunne gjennomføres som forutsatt, foreslår departementet at utlendinger som er utvist eller som kan utvises likevel skal gis oppholdstillatelse etter engangsløsningen. Dette innebærer at et eventuelt vedtak om utvisning må omgjøres.

4.4 Hva slags tillatelse skal gis

Forskriftsbestemmelsen foreslås gitt med hjemmel i utl. § 38 siste ledd, som fastsetter at Kongen kan gi nærmere regler i forskrift. Etter § 38 kan det gis oppholdstillatelse pga. sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

Dersom vilkårene etter engangsløsningen er oppfylt, *skal* det gis oppholdstillatelse. Det skal ikke foretas en avveining mot innvandringsregulerende hensyn, slik som i andre saker etter utl. § 38.

Kravet til dokumentert identitet skal vurderes som normalt. Det betyr at dersom det er tvil om utlendingens identitet, kan det gis en tillatelse med begrensinger, jf. utl. § 38 femte ledd, jf. utlf. § 8-12.

4.5 Prosedyre

Utlendingen må selv be om å få saken sin vurdert etter engangsløsningen. Departementet foreslår ikke at det fremmes en ny selvstendig søknad om oppholdstillatelse, men at det må fremsettes en anmodning om omgjøring av tidligere vedtak overfor den instans som fattet siste vedtak i saken, normalt UNE. Dette innebærer at det ikke vil være noen klagemulighet på beslutning i saken, og at det ikke gis fritt rettsråd. Departementet vil be UNE utarbeide et enkelt skjema for anmodning om ny vurdering, men uten at det er noe krav om at dette skjemaet benyttes.

4.6 Frist for å søke

Departementet foreslår at utlendingen må be om en vurdering etter engangsløsningen senest tre måneder etter ordningens ikrafttredelse.

For å nå personer i målgruppen innenfor søknadsfristen, vil det bli lagt ut informasjon om engangsløsningen på nettsidene til departementet, UDI og UNE. Det vil også bli informert om ordningen i mottak og overfor Den norske kirke og andre større trossamfunn.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Norske myndigheter fører ikke statistikk over hvor mange som til enhver tid befinner seg i kirkeasyl, men det er grunn til å tro at svært få personer er i kirkeasyl p.t. Forslaget antas derfor å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

6 Forslag til ny midlertidig bestemmelse i utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) skal ny § 8-13 lyde:

§ 8-13. Midlertidig bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger som har oppholdt seg i kirkeasyl i minst fem år

Det skal gis oppholdstillatelse etter lovens § 38 til en utlending som befinner seg i riket med endelig avslag på søknad om beskyttelse (asyl), og som har oppholdt seg sammenhengende i kirkeasyl i riket i minst fem år til og med 29. november 2022. Med kirkeasyl menes opphold i kirkerom eller tilsvarende rom i et religiøst trossamfunn.

Rett til opphold etter første ledd gjelder selv om utlendingen er utvist eller kan utvises.

Oppholdstiden beregnes fra det tidspunkt utlendingen søkte tilflukt i kirkerommet. Oppholdet anses sammenhengende selv om utlendingen har hatt kortvarige opphold utenfor kirkerommet eller tilsvarende rom.

Utlendingen må be om en prøving av vilkårene etter bestemmelsen her senest tre måneder etter tidspunktet for bestemmelsens ikrafttredelse.