



DEN NORSKE KIRKE

Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Dato: 09.02.2016

Vår ref: 16/48 - 2 BHA (16/5139)

Deres ref:

Høringssvar - Høring om endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)

Vi viser til brev av 29.12.2015 om Høring om endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II).

Vedlagt følger høringssvar fra Den norske kirke – Kirkerådet.

Med vennlig hilsen

Jens-Petter Johnsen
direktør

Berit Hagen Agøy
generalsekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Mottakere:

Det kongelige justis- og
beredskapsdepartement

Postboks 8005
Dep

0030

OSLO

Høringssvar på forslaget om «Endringer i utlendingsloven. Innstramninger II»

Det vises til høringen «Endringer i utlendingsloven. Innstramninger II» fra Justis- og beredskapsdepartementet. Vi takker for muligheten til å svare på denne.

I den pågående flyktning – og asylsituasjonen som Norge og verden står overfor, er det særlig viktig å kalle på besinnelse og på ny bevisstgjøre oss selv på hvilke verdier vårt samfunn er bygget på, og hvordan disse verdiene gir seg utslag både for samfunnet som helhet og for det enkelte menneske. Vår grunnlov, som er tuftet på en kristen og humanistisk kulturarv, skal sikre demokrati, rettstat og menneskerettigheter. I tillegg har vi forpliktet oss til å overholde internasjonale konvensjoner, i denne sammenheng særlig dem vi har overfor flyktninger og barn.

Viktigheten av internasjonale konvensjoner

Etter Kirkerådets mening må det aldri være tvil om at vi oppfyller de internasjonale konvensjoner vi har forpliktet oss til. Kirkerådet er bekymret for en utvikling hvor disse kan undergraves, og hvilke følger dette får for flyktninger andre steder i Europa og ellers i verden. I forlengelsen av dette er Kirkerådet bekymret for hvilke signaler dette i tilfellet gir til våre naboland og verdenssamfunnet for øvrig.

Kirkerådet mener derfor at internasjonale konvensjoner må være overordnet innvandringsregulerende hensyn og andre nasjonale mål i asylpolitikken.

Den norske kirkes ansvar og forpliktelser

I sin rolle som sivilsamfunnsaktør er Den norske kirke forpliktet på et sett med etiske og moralske prinsipper med basis i den kristne tro og grunnverdier. Vi tar ansvar for vår neste, vi ønsker å vise ham og henne nestekjærlighet og gjestfrihet og søker å møte ham og henne med vår oppmerksomhet, vår tid, vår tålmodighet og nysgjerrighet. Alt dette på samme måte som vi ønsker å bli møtt selv. Vi ser at våre verdier samsvarer med grunnleggende nasjonale verdier og de forpliktelser vi har overfor våre naboer og verdenssamfunnet. Det forplikter oss som kirke i møte med politiske vurderinger i samfunnet.

Vi ser også at vi kan samarbeide med landets myndigheter om viktige utfordringer på en god måte: «Managing the global refugee crisis is not the task of government policy makers alone», sa Thomas de Maizière, den tyske innenriksminister i et foredrag 18. januar 2016 på Kirkenes verdensråds konferanse i Genève om flyktningssituasjonen i Europa.

Våre kristne verdier er også grunnlaget for et sterkt engasjement for de mennesker som blir berørt av lovendringsforslagene. En utdypende teologisk gjennomgang av Den norske kirkes engasjement for grunnleggende menneskerettigheter, og herunder for spørsmål om migrasjon og barn, er å finne i «*Sett undertrykte fri! Den norske kirkes engasjement for menneskerettigheter*» (2014). Her pekes det både på de individuelle hensyn og hensynet til menneskers fellesskap.

Kirkerådet har gjennomgått alle forslagene. Vi vil i det følgende trekke frem det vi mener er de viktigste kommentarer og innsigelser vi har til forslagene. **Kirkerådet vil i**

det følgende særlig peke på følgende konkrete forhold i forslagene til endringer av utlendingsloven:

1. Endringer i retten til asyl (kap. 4, 5 og kap. 6.1 - 6.3)

Her ønsker vi å kommentere følgende tre endringsforslag:

1. Forslaget om å begrense visumfriheten for asylsøkere som man kan nekte å realitetsbehandle søknaden til (forslaget om tillegg i §9 «... med mindre søknaden kan nektes realitetsbehandlet etter §39»), reiser flere betenkeligheter fra Kirkerådets side.

For det første vil forslaget i praksis medføre en effektiv stenging av våre grenser for asylsøkere. De fleste aktuelle asylsøkere må via andre land i kortere eller lengre tid for å komme til Norge. Det er allerede i dag strenge krav om fremvisning av reisedokumentasjon.

For det andre går ikke dette bare ut over den svakeste part, her de som har behov for å søke asyl i Norge. Vi sender også ut signaler til våre nærmeste naboland og andre land i Europa, med betydelig større antall flyktninger enn oss, om at vi ikke er villig til å dele på ansvaret. Vi opplever dette som svært uklokt, og noe som kan slå negativt tilbake på oss selv. Spørsmålet om flyktninger i Europa bør være et felleseuropeisk ansvar. Rapporten fra Kirkelig kommisjon for flyktninger i Europa (CCME) og Kirkenes verdensråd: «*Mapping Migration. Mapping Churches' Responses in Europe. Belonging, Community and Integration: the Witness and Service of Churches in Europe*» (2016) peker på at «... solidarity between [EU] Member States still needs to be established» (s. 8). Fra kirkelig hold har den økumeniske hjelpeorganisasjonen Church World Service (CWS) sammen med CCME, med mer enn 60 europeiske kirkesamfunn som medlemmer, uttalt at

«It is critical that refugees have access to protection, both in the region and through asylum, refugee resettlement and humanitarian admission programs in Europe and the United States. CWS and CCME urge governments to expand legal and safe avenues for people to seek safety, to expedite procedures so that people have access to protection as quickly as possible, and to enhance family tracing and reunification capacities.» (s.133, 26. oktober 2015, *Joint Appeal CWS and CCME*).

Norsk politikk bør ikke gå på tvers av behovet for å finne felles europeiske og internasjonale løsninger, slik forslaget til endringer kan gi inntrykk av å gjøre i den nåværende situasjon i Europa.

2. Forslaget om å fjerne vedtaksplikt og klagerett i §18 (første ledd og nytt tredje ledd), der polititjenestemann blir gitt utvidede fullmakter til å nekte realitetsbehandling av søknader, kan rokke ved grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper som også bør gis asylsøkere. Vi vet at skriftlige vedtak og klagerett er et minimumskrav – en «sikkerhetsventil» – for asylsøkernes anledning til å prøve sin sak. Vi er bekymret for at dette lovforslaget opererer i et grenseland for våre forpliktelser, og kan i verste fall være med på å uthule disse forpliktelsene.

Føringene fra de øvrige forslagene om innstramninger kan også sette den enkelte polititjenestemann og -kvinne i utilbørlig press mellom plikt og samvittighet i hver enkelt sak. De har ofte heller ikke kompetanse til å gjøre vurderinger som er sikret

faglig. Skal i tillegg en slik faglig vurderingskompetanse opparbeides hos de enkelte polititjenestemenn og –kvinner, vil omkostningene, slik Kirkerådet vurderer det, måtte bli omfattende.

3. Forslagene om endringer av §28 første ledd medfører en innstramning i flyktningbegrepet. Skillet som foreslås mellom oppholdstillatelse som flyktning og oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner vil, slik vi forstår det, gi denne gruppen mennesker begrensninger i forhold til familiegjening, manglende flyktningstatus og påfølgende dårligere rettigheter i folketrygden, samt innstramninger i botidskravet for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Vi er forpliktet av Flyktningkonvensjonen til å ta imot denne gruppen mennesker til landet. Innstramningene vil medføre økonomiske besparelser på kort sikt, men Kirkerådet ser ikke at dette lovendringsforslaget virker etter sin hensikt på lengre sikt. Rettighetene denne gruppen i tilfellet vil miste, er ment å sikre trygghet, stabilitet og integrering.

Kirkerådet ser overordnet at disse forslagene vil kunne innebære noen økonomiske innsparinger (om ikke på alle områder, ref. pkt. 2 ovenfor), men ser samtidig at slike innsparinger går på bekostning av den enkeltes rett til å søke asyl, få sin asylsøknad skikkelig behandlet eller sikre en god integrering av flyktninger.

Kirkerådet går imot de nevnte lovforslagene.

2. Fornyet beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere (kap. 6.4)

Forslaget innebærer et tillegg i §28 om begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige asylsøkere (EMA), tilhørende tillegg i §37 og ny §38 a.

Hovedbegrunnelsen fra departementets side er å forhindre – gjennom signaleffekt – at mindreårige barn legger ut på farefull ferd og kan fungere som såkalte «ankerbarn» for familiegjening. Hvorvidt en slik praksis med «ankerbarn» er utbredt, er svært omdiskutert og reiser tvil om effekten av en slik innstramning. Vi skal ikke gå ytterligere inn på det her, men savner ytterligere dokumentasjon fra departementets side og mer utdypende analyser av denne «praksisen».

Mer grunnleggende bekymringsfullt er manglende ivaretagelse av sikkerhet og trygghet overfor en svært sårbar gruppe flyktninger. Vi vet at barn har behov for trygghet, stabilitet, omsorg og ikke minst forutsigbarhet i deres oppvekst. Dette ønsker vi for våre egne barn, og dette er vi – også gjennom vår ratifisering av barnekonvensjonen (artikkel 3) – særlig forpliktet til. Forskrift om lengeværende barn i Norge av 8. desember 2014 var et betydelig fremskritt for mindreårige flyktninger. Departementet foreslår nå midlertidig opphold etter en barnesensitiv vurdering fram til fylte 18 år, der «Tillatelsen [...] ikke fornyes etter fylte 18 år og danner ikke grunnlag for oppholdstillatelse for familiemedlemmer etter lovens kapittel 6 eller for permanent oppholdstillatelse.»

I verste fall vil forskrift om lengeværende barn miste sin virkning som følge av endringene som departementet foreslår.

At departementet allerede nå vurderer tiltak for å redusere kostnadene i forbindelse med rettsråd til enslige mindreårige asylsøkere, er etter vårt syn også svært problematisk med tanke på rettssikkerheten for barna.

En annen problematisk side ved forslaget (som nevnt ovenfor under pkt. 1.3) er hensynet til integrering av barn og unge. Vi ser ikke at lovforslaget - ut ifra de nevnte behov for å sikre barn trygghet, stabilitet, omsorg og forutsigbarhet - på lengre sikt fremmer integrering av en gruppe mennesker til å bli nyttige samfunnsborgere.

Kirkerådet går imot de nevnte lovforslagene.

3. Endringer i regler for familiegjenforening (kap. 7)

Departementet foreslår omfattende innstramninger i saker som gjelder familiegjenforening – også overfor flyktninger. Forslaget reiser mange innvendinger av hensyn både til den enkelte og til familiene:

- 1. Familien og familiemedlemmer er for de fleste den viktigste relasjon vi ønsker trygghet rundt og nærhet til.**
Særlig viktig er dette i familier og relasjoner der barn er involvert. Vi finner det herunder beklagelig at departementet foreslår å fjerne §28 tredje ledd («*Ved vurderingen etter første ledd skal det tas hensyn til om søkeren er barn.*») uten noen videre forklaring.
- 2. Kravene som foreslås til familiegjenforening er svært høye.**
For mange vil krav om fire års utdanning og arbeid og et underholdskrav tilsvarende en årlig inntekt på NOK 305 200,- være svært vanskelig å etterkomme. Kirkerådet ser med bekymring på mangelen av likeverdighet overfor ulike grupper av mennesker som søker gjenforening. Flyktninger er en særlig utsatt gruppe, men selv for studenter vil noen av kravene være svært vanskelig å oppfylle (les: årsinntekt på NOK 305 200,-).
- 3. Tiden det tar før en eventuell familiegjenforening finner sted.**
I beste fall vil en familiegjenforening kunne finne sted etter fire år, pluss saksbehandlingstid og eventuell tid for opparbeidet arbeidsinntekt. Med dagens saksbehandlingstid snakker vi reelt om alt i overkant av seks år. Dette er en stor belastning på den eller de som søker gjenforening. Særlig med tanke på barns mulighet for gjenforening opplever vi dette som urimelig lang tid.
- 4. Spørsmål knyttet til så rask integrering som overhodet mulig.**
Som det fremgår av høringen «Adgangen til familieinnvandring er av stor velferdsmessig betydning for flyktninger og andre som tar opphold her.» (s.72). Velferdsmessig betydning berører også evne til integrering og til å bidra meningsfullt til samfunnets beste. Kirkerådet er opptatt av menneskers evne til å bidra og føle mening i hverdagen. Trygghet i nære relasjoner er grunnleggende viktig for å bidra til dette. Vi har vanskelig for å forstå at innstramning i paragrafene vedrørende familiegjenforening virker annet enn mot sin hensikt hva gjelder integrering.

Kirkerådet stiller seg uforstående til de skjerpede kravene for familiegjenforening ut ifra både menneskelige og samfunnsmessige vurderinger.

Kirkerådet er også skeptisk til om dette vil virke preventivt i forhold til antall flyktninger som kommer til landet, og ser også at det er blitt argumentert for muligheten for at dette sender flere familier ut på flukt. Usikkerheten rundt disse spørsmålene skal ikke Kirkerådet gå inn i her, men vil (som i tilfellet med «ankerbarn», ref. ovenfor) etterspørre ytterligere og bedre dokumentasjon på den preventive virkningen. Kirkerådet vil uavhengig av dette hevde at de menneskelige omkostninger ved

innstramningene er for høye.

Kirkerådet går imot de nevnte lovforslagene.

5. Oppheving av rimelighetsvilkår (kap. 6.5)

Departementet foreslår i forbindelse med §28 femte ledd å stryke siste setning etter komma. Femte ledd omhandler hjemsending og effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra. Departementet foreslår å stryke rimelighetsvilkåret som ligger som forutsetning i setning etter komma: «... og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.» Kirkerådet er bekymret for hva dette vil innebære, særlig for enkeltpersoner og familier som ikke har sosialt eller økonomisk nettverk i områder de ikke har tilknytning til. Kirkerådet er også bekymret for hva dette kan innebære på lengre sikt, både i sammenheng med internasjonale konvensjoner og relasjonen til andre land.

Kirkerådet går imot de nevnte lovforslagene.

Avslutning

Forslagene fra departementet i utlendingsloven er omfattende og vil medføre kraftige innstramninger. Høringsnotatet gir tydelig uttrykk for at innstramningene går så langt som mulig. Vi er bekymret for at rettssikkerheten til den enkelte søker og for familier ikke blir ivaretatt med de foreslåtte lovendringene (jf. for eksempel endringsforslagene til utlendingsforskriften § 7-3 om «Bevisbyrde og krav til bevis ... »).

Kirkerådet etterlyser flere og mer konstruktive bidrag til å håndtere flyktnings situasjonen i Norge og Europa. Dette gjelder også i lovverk og i forskrifter, men fremfor alt i språkbruk og handling. Samhandling på tvers av nasjonale grenser i Europa og internasjonalt burde være mer fremtredende. Kirkerådet anerkjenner norske myndigheters konstruktive rolle som en av initiativtakerne til giverlandskonferansen for Syria 4. februar, 2016. Kirkerådet oppfordrer myndighetene til å fortsette dette arbeidet.

Vi ber om at innspillene fra Kirkerådet til denne høringen vil tas hensyn til i det videre arbeidet.

*Vedlagt følger til orientering uttalelse vedtatt på Kirkerådets møte 29. januar 2016:
«Sett menneskeverdet i sentrum»*

Uttalelse vedtatt av Kirkerådet på møte 29. januar 2016:

«Sett menneskeverdet i sentrum»

Hver dag ser og hører vi nye historier om mennesker på flukt fra krig og konflikt. Vi vet at mange av dem har flyktet fra en livstruende situasjon.

Å møte flyktningenes håp og deres berettigede behov for beskyttelse er et ansvar vi ikke kan fraskrive oss. Dette berører grunnleggende verdier hos oss som kristne, som kirke og som samfunn. Vi vil at nødlidende mennesker skal få den hjelp og støtte de trenger. Vårt ansvar forvaltes både når vi tar imot flyktninger som kommer til oss og når vi bidrar til hjelp og støtte der menneskers liv trues i andre land.

Kirken er forpliktet overfor Gud og mennesker til å rope ut når medmenneskers liv og menneskeverd blir truet.

Det er tid for å utvise klokskap og sindighet i en situasjon som kan synes vanskelig og uoversiktlig for mange. I møte med flyktningene og asylsøkerne utfordres vi til å velge hvilke verdier og rettigheter som skal veie tyngst både i relasjon til dem, og for vårt framtidige samfunn.

I vår historie har vi selv vært avhengige av å bli tatt imot og motta hjelp av andre. Våre verdier settes på prøve når nødlidende mennesker søker vår hjelp. Vårt menneskesyn viser seg tydeligst i hvordan vi evner å møte hverandre når livet er som mest sårbart.

I den situasjonen vi står i oppfatter vi oss forpliktet til å delta konstruktivt sammen med sivilsamfunnet og myndighetene ved å løfte fram kirkens verdigrunnlag. Kirken vil aktivt ta del i det viktige arbeidet som skjer for å ta imot flyktninger og asylsøkere.

Nestekjærlighet og humanitet må vise seg i form av en verdig og respektfull behandling av flyktningene og asylsøkerne. Menneskeverdet må alltid stå i sentrum. Dette er ufravikelig. Alle mennesker har den samme og ubetingede verdi.

Nasjonale myndigheter finner sin ytterste legitimitet i viljen og evnen til å verne om dette menneskeverdet, og til å beskytte mennesker mot å bli utnyttet.

Den norske kirke vil fortsette å arbeide for og anmode norske myndigheter om å la hensynet til menneskeverdet være førende i all behandling av flyktninger og asylsøkere.

Derfor forventer Den norske kirke at norske myndigheter:

- Lar internasjonale konvensjoner være overordnet innvandringsregulerende hensyn og andre nasjonale politiske mål i asylpolitikken
- Legger til grunn en raus tolkning av internasjonale konvensjoner i behandlingen av asylsøkerne.
- Tar et særlig ansvar for barn som kommer som flyktninger
- Ikke sender flyktninger ut til situasjoner hvor deres liv og grunnleggende livsvilkår blir truet.

Oslo, 29. januar 2016