



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Dato: 31.08.2020

Vår ref: 19/03219-5

Deres ref:

Hørings svar på forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften – oppholdstillatelse på grunnlag av subsidiært beskyttelsesbehov ved en betydelig økning i asylsøker tilstrømningen

Kirkerådet for Den norske kirke viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 27. mai 2020 med forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften med ny beredskapshjemmel.

Kirkerådet er glad for anledningen til å uttale seg om forslaget.

Innledning

Endringsforslaget innebærer at

Kongen i statsråd, i en situasjon med en betydelig økning i asylsøker tilstrømningen til Norge, kan beslutte at personer som faller inn under det «utvidede flyktningbegrepet» i utlendingsloven §28 første ledd bokstav b likevel ikke kan anerkjennes som flyktning, men i stedet gis oppholdstillatelse som først danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter to års botid i Norge (s. 1 i høringsnotatet).

Forslaget er en oppfølging av regjeringens Beredskapshjemmelsutvalg som i NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer* har utredet en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse for ulike krisesituasjoner, deriblant innenfor feltet asylpolitikk og store tilstrømninger av asylsøkere for «at utlendingsforvaltningen sikrer at innkvartering av asylsøkere håndteres formåls- og kostandseffektivt, også ved store asylankomsttall» (s. 1-2).

Tydlig og tilgjengelig språk

Innledningsvis ønsker Kirkerådet å kort påpeke behovet for enkelt og tydelig språk i slike høringsnotater som, etter utredningsinstruksen, skal være tilgjengelig for den interesserte allmenhet. I dette tilfellet ønsker vi å kommentere overskriften i høringsnotatet og i oversendelsesbrevet. I sistnevnte er overskriften: «Høring – forslag til endringer i utlendingsloven ny beredskapshjemmel». I høringsnotatet er overskriften: «Forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften – oppholdstillatelse på grunnlag av subsidiært beskyttelsesbehov ved en betydelig økning i asylsøker tilstrømningen».

Kirkerådet opplever begge overskrifter som tunge, sikkert presise, men forholdsvis ulike og fremmedgjørende. Det er mulig å skrive en forklarende overskrift, gjerne med underoverskrift som er juridisk presis, som er opplysende for allmenheten. Overskriften

kunne f.eks. vært: «Bortfall av flyktningstatus for grupper av asylsøkere ved betydelig økning i asylsøkertilstrømningen», med en påfølgende undertittel.

Kirkerådets vurdering av forslaget

Norge et av få land i Europa som gir rett til beskyttelse på subsidiært grunnlag (bl.a. etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (EMK) artikkel 2 og 3), slik også høringsnotatet påpeker.

Retten til beskyttelse fra overgrep er etter EMK helt reell og samsvarer med den folkelige forståelsen av begrepet «flyktning». Etter Kirkerådets oppfatning er de særrettigheter som følger av den norske praksis noe den norske befolkning og norske lovgivere burde være stolt av og bygge videre på, også i møte med andre land i verden og i særdeleshet i en europeisk kontekst. Vi kan ikke se at forslagene som fremkommer av departementets høringsnotat i tilstrekkelig grad argumenterer for at rettighetene som følger av den status som i dag gis for subsidiær beskyttelse (som flyktning) bør opphøre når en slik beredskapshjemmel trer i kraft.

Kirkerådet mener det er viktig at gruppen som får opphold på subsidiært grunnlag får betegnelsen «flyktinger». Det bygger respekt og anseelse for gruppen av mennesker både i befolkningen i Norge og for gruppen selv. En slik benevnelse, som også saklig sett godt dekker grunnlaget for deres opphold her i landet, bør opprettholdes.

Departementet går i sin begrunnelse inn for at dette subsidiære grunnlaget bortfaller i beredskapssituasjoner. Spørsmålet som kan stilles tilbake er om det ikke nettopp er i slike situasjoner at dette grunnlaget bør opprettholdes for å understreke grunnlaget for opphold i Norge?

Videre kan det argumenteres for at dette er rettigheter de *bør* ha uavhengig av flyktningkonvensjonen. EMKs krav gir samme behov for beskyttelse og setter like strenge vilkår for at disse skal innfris. EMKs krav er ikke «mildere» enn de krav som settes i flyktningkonvensjonen. Dette er jo for så vidt departementet enig i når det skrives i høringsnotatet at: «[d]et foreslås ingen endring i vilkårene for oppholdstillatelse for denne gruppen, men konsekvensene av en slik tillatelse vil bli ulike ...» (s. 5).

Hva er da bakgrunnen for forslaget?

I høringsnotatet fremgår det at: «[d]et er stor usikkerhet knyttet til fremtidige asylsøkertilstrømninger, men den norske velferdsmodellen vil bli satt under press ved nye høye ankomsttall. Det er derfor ønskelig å innføre et mer fleksibelt regelverk når det gjelder hvilken rettsposisjon de som ikke fyller vilkårene for flyktningstatus skal ha i en situasjon hvor mange asylsøkere kommer til Norge». (s. 5). Videre sies det at departementet ønsker å avvikle ordningen fordi det gir særrettigheter for utlendinger som ikke skal ha dem og fordi det «... kan gi incentiver for tilstrømning til Norge spesielt» (s. 6).

Kirkerådet har ved tidligere anledninger påpekt behovet for å opprettholde, og i dagens politiske klima, styrke flyktingers rettsikkerhet og krav til beskyttelse. Her bør Norge ha alle forutsetninger for å være et foregangsland. Vår egen velferdsmodell er viktig å opprettholde, og NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring* pekte på flere utfordringer som Norge står overfor. I vårt eget høringssvar til NOU 2017: 2 av 21.06.2017 skrev vi bl.a. at:

Kirkerådet vil i et høringssvar som dette understreke betydningen av alle de faktorer som ligger «utenfor» økonomien når det gjelder vår behandling av mennesker som kommer til landet som resultat av flukt. Vår forpliktelse overfor mennesker i en utsatt posisjon er alltid en prioritet, og noen ganger kan det gå på bekostning av et forbruk og en livsstil som vi tar for gitt og som vi av og til forveksler med velferd. Det må vi kunne tåle. Velferdssamfunnet vi har bygget opp over lang tid i Norge er det verdt å opprettholde og bygge videre på. Det ønsker vi at alle som bor i landet skal kunne bidra til å nyte godt av.

I forlengelsen av dette er det viktig å understreke at migrasjon av ulike grunner er noe vi må være forberedt på. Dette har sin årsak i de store folkevandringene på verdensbasis, som både omhandler arbeidsinnvandring, men også flukt fra klimaendringer, krig og andre forringende livsbetingelser. Vi må tilpasse oss denne virkeligheten og skape grunnlag for at innvandring også i fremtiden kan bli et bidrag til velferdssamfunnet i stedet for en byrde. Utvalgets mange forslag til virkemidler er et godt grunnlag for det videre arbeidet.(s. 2)

Vi opplever at den konstruktive samtale som NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring* la opp til blir borte i et høringsnotat som i så liten grad tar inn over seg kompleksiteten i spørsmålet om innvandring (her egentlig spørsmålet om å ta imot mennesker på flukt) og opprettholdelsen av den norske velferdsmodellen.

Vi er skuffet over at det i høringsnotatet argumenteres med at disse særrettigheter «... kan gi incentiver for tilstrømning til Norge spesielt». Samme argument ligger til grunn for at Departementet under pkt. 7. Økonomiske og administrative konsekvenser sier at «[f]orslaget kan føre til færre asylsøkere, og dermed redusere ressursbruk i utlendingsforvaltningen og til integrering.» (s. 12). Dette er en svært omdiskutert påstand som etter vår kjennskap ikke er dokumentert på en tilfredsstillende måte. Det finnes heller ingen referanser til dokumentasjon av denne kontroversielle påstanden i dette høringsnotatet.

Når trer beredskapshjemmelen i kraft?

Kirkerådet er bekymret for at dette er en uklar hjemmel med svært få og forutsigbare vilkår. På hvilken måte skal «betydelig økning i asylsøkertilstrømningen» (s. 12) forstås? Utredningen på ss. 6-7 er svært vage, og gir Kongen i statsråd stor myndighet, uten noen særlig grad av innsigelsesrett, til å innføre beredskapshjemmelen etter egen vurdering. Bestemmelsen kan tre i kraft også «uten at det anses å foreligge en «krisesituasjon»» (s. 6). At bestemmelsen kan virke i praksis i ett år oppleves etter Kirkerådets mening som altfor lenge når vilkårene er så uklare.

Konsekvensene for barn

Kirkerådet er enig i vurderingen av at barnets beste skal være grunnleggende for vurderingen av de foreslåtte tiltakene. Språklig forstår vi ikke helt at *grunnleggende* er noe annet enn *avgjørende* (s. 10). For Kirkerådet fremstår argumentasjonen i høringsnotatet som svak og ikke til barnets beste. Konsekvensene av forslaget vil, slik også høringsnotatet sier, medføre store konsekvenser for barn som ikke får sjansen til familiegjenforeninger. I tillegg blir situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere i enkelte tilfeller helt umulig siden beredskapshjemmelen vil komme på toppen av det toårige kravet til familiegjenforening. Her fremkommer det ikke klart for oss hvilke kriterier som skal ligge til grunn. Unntaket som nevnes på s. 11 er ingen garanti for ivaretagelse av disse svake gruppene.

Kirkerådet går imot forslaget fra Departementet slik det foreligger i høringsnotatet.

Med vennlig hilsen

Ingrid Vad Nilsen
Direktør

Steinar Ims
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi til:

Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd, Berit Hagen Agøy	Postboks 799 Sentrum	0106 OSLO
Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd, Ingrid Vad Nilsen	Postboks 799 Sentrum	0106 OSLO

Mottakere:

Justis- og beredskapsdepartementet, Waqas Malik	Postboks 8005 Dep	0030 OSLO
Justis- og beredskapsdepartementet	Postboks 8005 Dep	0030 OSLO