



Justis- og beredskapsdepartementet

Dato: 13.10.2017

Vår ref: 17/03695-2

Deres ref:

Hørings svar - forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften

Vi viser til Høringsnotat av 14. juni 2017: «Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften».

Kirkerådet, Den norske kirke, takker for oversendelsen og mulighet til å uttale seg.

Kirkerådets hørings svar er todelt. Første del av hørings svaret er en kommentar til selve utredningsarbeidet og fremstillingen i høringsnotatet. Andre del av hørings svaret kommenterer forslagene i høringsnotatet.

Innledning

Endringsforslaget fra departementet utvider tiden for å få statsborgerskap i Norge fra syv til ti års botid samt utvider botiden for andre grupper (flyktninger, statsløse, norskgifte og personer som ankom Norge før fylte 18 år) med to år. I tillegg kommer andre utvidelser og innskjerpinger for andre grupper mennesker som venter på statsborgerskap i Norge (bl.a. karenstid, osv.). Endringsforslagene vil få vidtrekkende følger for enkeltmennesker som oppholder seg i Norge og som ønsker norsk statsborgerskap.

Merknader til utforming og fremstilling i høringsnotatet

I høringsnotatet sies det at «Formålet med forslagene er å stramme inn vilkårene for norsk statsborgerskap» (s. 2). Det sies ikke noe mer om formålet ut over at «[r]egjeringen har i Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* uttalt at norsk statsborgerskap skal henge høyt, og at dette tilsier et strengere krav til botid enn syv år» (s. 4).

Ut over dette sies det lite eller ingenting i høringsnotatet – og heller ikke i Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* - om hva endringsforslagene betyr reelt for de som venter på norsk statsborgerskap og hva det betyr sett fra et helhetlig samfunnsøkonomisk perspektiv. Høringsnotatet er nesten uten begrunnede argumenter både for endringsforslagene (med unntak av ovenfor nevnte setninger) og imot endringsforslagene.

I Fornyings- og administrasjonsdepartementets «Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger,

forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget»¹ sies i den generelle innledningen til kravet om konsekvensutredning at:

Hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner. Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver og lignende for dem som blir omfattet av forslagene skal omtales. Antatt usikkerhet med hensyn til framtidig utvikling innenfor saksområdet og konsekvensenes art og styrke skal angis. Det skal vurderes særskilt når og med hvilken innretning en evaluering av foreslåtte tiltak bør foretas. Alternative virkemidler skal vurderes, herunder også andre virkemidler enn administrativ regulering, f.eks. økonomiske virkemidler. [...] Den instans som setter saken i gang, har ansvaret for at konsekvensutredningen blir foretatt. Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. Konsekvensutredningen skal normalt utgjøre en egen del (f.eks. kapittel, avsnitt) av saken og gi en kortfattet oversikt over de viktigste konsekvensene. Det enkelte departement har ansvaret for informasjon og veiledning på sine områder. (ss. 8-9)

Nå kan det sies at høringsnotater ikke skal etterfølge utredningsinstruksens strenge kriterier til punkt og prikke. Samtidig presiseres det i en rapport fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ)² fra i år at:

*Mange utredninger og vurderinger som faller innenfor utredningsinstruksens virkeområde, vil ikke bli sendt på offentlig høring, men kunne dukke opp i f.eks. interne beslutningsnotater eller i andre dokumenter som sendes til Stortinget i form av stortingsmeldinger og budsjettforslag. Vi vurderer imidlertid at høringssaker er en indikator for utredningers kvalitet generelt. Dessuten er slike høringssaker viktige i seg selv. Å sende en sak på høring vil si at en forvaltningsinstans ønsker innspill fra interessenter som innbyggere, organisasjoner, næringslivet eller andre offentlige aktører, om saker som forvaltningen arbeider med. Offentlige utredninger, forslag til lover og forskrifter og forslag til tiltak med vesentlige virkninger, skal normalt legges ut på offentlig høring og være åpne for innspill fra alle. Gjennom slike høringer kan aktører og innbyggere få si sin mening. Samtidig gis statsforvaltningen en verdifull mulighet til å innhente ytterligere kunnskap fra eksterne parter. **For at aktørene som ønsker å uttale seg skal kunne ta stilling til og avgi et informert svar eller en uttalelse, må saken som er sendt på høring være opplyst på en tilfredsstillende måte. Utredningsinstruksen stiller krav til den ansvarlige forvaltningsinstansen om at den aktuelle saken utredes tilstrekkelig. Høringsnotater som etterlever utredningsinstruksens krav og anmodninger, vil gjøre det enklere for berørte parter eller andre interessenter å sette seg inn i og vurdere sakene og dermed kunne gi gode innspill.** (ss. 5-6. Vår utheving)*

¹ Instruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005. Den elektroniske versjon av Utredningsinstruksen og veilederen finnes på regjeringen.no under linken: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/bro/2005/0003/ddd/pdfv/259373-veileder_i_utredningsarbeid.pdf [Hentet 10. oktober 2017].

² Direktoratet for økonomistyring (DFØ), februar 2017: *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? En nullpunktsmålning ved iverksettelse av ny instruks i 2016*, Rapport 1/2017.

Direktoratet sier innledningsvis i samme rapport at:

Vi finner at det er behov for til dels betydelige forbedringer i det statlige utredningsarbeidet for at den nye utredningsinstruksen skal følges etter hensikten. Det å få utredet ulike alternative tiltak som kan gjennomføres, samt å beskrive virkningene av dem, er den største utfordringen. Vi har også avdekket betydelige variasjoner i hvordan utredningsarbeidet organiseres, og hvordan høringsordningen fungerer. (s. 1)

Og videre sies det i samme rapport at:

*Det er i mange tilfeller kun de positive virkningene av tiltakene som fremheves, mens det kan synes som om negative virkninger i stor grad er fraværende. Det blir i liten grad gjort overordnede nytte- og kostnadsvurderinger av tiltakene som analyseres i utredningene. **Samlet sett betyr det at man har et sviktende grunnlag for å gjøre systematiske vurderinger av fordeler og ulemper ved ulike alternativer. Dette fører til mer ensidige vurderinger av tiltak enn hva utredningsinstruksen krever.** (s. 1. Vår utheving)*

DFØs rapport påpeker sider ved departementenes høringsnotater som ikke er tilfredsstillende. Vi opplever fra vår side at dette er tilfelle også for gjeldende høringsnotat. Kirkerådet har gjennom de siste to årene påpekt flere mangelfulle høringsnotater fra Justis- og beredskapsdepartementet. Senest i høringssvaret vårt til «Forslag til endring i utlendingsforskriften og stykkprisforskriften – fri rettshjelp ved forhåndsvarsel om utvisning ved oversittet utreisefrist» (datert 12.09.2017) uttalte vi følgende:

Kirkerådet er derfor bekymret over det vi opplever som manglende konsekvensutredning i høringsnotatet. Departementet skal, etter vårt syn, legge frem høringsnotater med en grundig og velformulert gjennomgang av overveielser både for og imot forslag som fremmes. Dette opplever vi ikke er tilfelle i gjeldende høring. (s. 1)

Dette gjelder også i herværende høringsnotat. Vi finner ikke at departementet på en tilfredsstillende måte redegjør for konsekvensene av endringsforslagene i høringsnotatet. Konsekvenser for hva endringsforslagene betyr økonomisk, for den enkeltes identitet og tilhørighet til landet og de følelsesmessige aspektene er alvorlige sider ved saken. Langt verre er den manglende fremstilling av hva dette - i forlengelse av ovenfor nevnte punkter – betyr for psyken og den almene velferd for den enkelte og for familier som blir berørt av endringsforslaget. Er det - fra et samfunnsøkonomisk og menneskelig perspektiv - lurt å sette mennesker «på vent» i ti år?

Merknader til endringsforslagene i høringsnotatet

Grunnleggende er Kirkerådet enig i at norsk statsborgerskap skal «henge høyt». Dette innebærer ikke at vi tror det er en umiddelbar positiv korrelasjon mellom høyden på listen (antall år en person må vente) og graden av norsk borgerskapsidentitet den samme søker føler. Her mener vi det finnes mange andre og gode måter å bygge tilhørighet og stolthet over borgerskap på. Ingen steder i høringsnotatet er dette belyst. I Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* er det listet opp 69 tiltak i kapittel 9 Statsborgerskap. Mange av disse tiltakene er gode tiltak for å bedre integrering – og øke følelsen av tilhørighet til det norske samfunn. Men det fremgår ingen steder hvordan disse tiltakene korrelerer med økt ventetid (innstramninger i vilkår for norsk statsborgerskap) som middel for å styrke tilhørighet til det norske samfunn.

Slik endringsforslagene nå legges fram er begrensningen av antallet nye, norske statsborgere (med unntak av de som blir født i landet) tilsynelatende det viktigste anliggende for departementet. Kirkerådet er bekymret for at politiske målsetninger overskygger både praktiske, samfunnsøkonomiske og – ikke minst – menneskelige forhold som burde vært tatt med i regnestykket når slike endringsforslag blir fremmet.

Kirkerådet er uenig i forslagene som legges frem, og særlig bekymret for konsekvensene for personer som har ankommet landet før fylte 18 år, for statsløse (inkludert barn) og for flyktninger. Dette er svært sårbare grupper som ikke trenger ytterligere utsettelse på å leve et liv som fullverdige borgere av et land.

Vi mener også at økningen i karenstid fremstår som urimelig streng, særlig når det gjelder kortere fengselsstraffer.

Kirkerådet går imot alle endringsforslagene.

Kirkerådet er kritisk til høringsnotatet grunnet mangelfull utredning og fravær av konsekvensanalyse av endringsforslagene.

Med vennlig hilsen

Jens-Petter Johnsen
Direktør, Kirkerådet

Berit Hagen Agøy
Generalsekretær, Mellomkirkelig råd

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi til:

Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd, Jens-Petter Johnsen	Postboks 799 Sentrum	0106 OSLO
Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd, Øyvind Meling	Postboks 799 Sentrum	0106 OSLO
KR - Avdeling for økumenikk og internasjonale relasjoner, Berit Hagen Agøy	Postboks 799 Sentrum	0106 OSLO

Mottakere:

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