



Saksbehandler: Sven Thore Kloster

Referanser:

KM 06/05 Norsk asyl- og flyktningpolitikk

Ressursdokumentet "Når så vi deg fremmed og tok imot deg?"

BM 35/04 Etiske sider ved asyl- og flyktningpolitikken

*Menneskeverd i Ingenmannsland? Om kirkens rolle i forhold til ureturnerbare asylsøkere i Norge*, Masteroppgave i diakoni, Diakonhjemmet høyskole, våren 2006, skrevet av Line Johnsen.

Saksdokumenter:

Dok.dato	Tittel	Dok.ID
31.01.2008	Utdrag om ureturnerbare fra Når så vi deg fremmed.pdf	22386
13.02.2007	Høring - Endring i utlendingsforskriften - Oppholdstillatelse når det foreligger praktiske hindringer for retur	12151
31.01.2008	Ad lovverk i andre land	22387
01.02.2008	kommentarer.doc	20446

## Innvandringspolitiske prioriteringer 2008

### Sammendrag

Rådet oppfordres i denne saken til å gi føringer for MKRs innvandringspolitiske engasjement i 2008. Det foreslås at det særlig skal legges vekt på arbeidet med barns rettigheter og ureturnerbare asylsøkere, jf. vedtaket i KM 06/05.

Regjeringen presenterte i juni 2007 forslag til ny Utlendingslov. MKR har vært involvert i høringsprosessen rundt dette lovforslaget, og deltok sammen med Flyktningenettverket i den åpne komitéhøringen i november 2007. Loven skal endelig behandles i Stortinget i april 2008, og det er naturlig at MKR fortsetter med politisk beslutningspåvirkning også nå i lovprosessens siste fase. Rådet inviteres til å bekrefte/korrigere kursen på det politiske innholdet, samt komme med forslag til hvordan MKR på andre måter man arbeide med flyktning- og asylspørsmål.

## **Forslag til vedtak**

MKR vil i møte med de flyktninge- og asylpolitiske utfordringene holde fram det kristne menneskesynet og vektlegge alle menneskers rettigheter og likeverd. MKR vil i 2008 arbeide spesielt for at grunnleggende behov og rettigheter til barn og ureturnerbare asylsøkere ivaretas. Den norske kirke er en viktig aktør regionalt og i lokalsamfunnet. Det må vises vilje til å finne måter å møte og inkludere sårbare flyktning- og asylgrupper på i menighetsfellesskapene.

## Saksorientering

### Bakgrunn

I vedtaket fra KM 06/05 Norsk asyl- og flyktningspolitikk, punkt 3, heter det:

”Kirkemøtet ber bispedømmerådene, Bispemøtet og de sentralkirkelige råd arbeide videre med flyktnings- og asylpolitikk med utgangspunkt i de utfordringene til norske myndigheter som ressursdokumentet [Når så vi deg fremmed og tok imot deg?] identifiserer. Kirkemøtet fremhever særlig behovet for å arbeide videre med

- barns rettigheter
- familiegjenforening
- spørsmål knyttet til retur av asylsøkere med funksjonshemming eller kronisk sykdom som trenger behandling
- ureturnerbare asylsøkere
- beskyttelse for dem som er forfulgt på grunn av kjønn, seksuell legning eller religion”

I 2007 ble politisk arbeid for trosforfulgte særlig prioritert. Arbeidet resulterte blant annet i at regjeringens forslag til ny Utlendingslov fikk utvidet definisjonen av religion som forfølgelsesgrunn (som kan gi opphold) til å omfatte ”frihet til å skifte religion eller annet livssyn” (paragraf 30 b).

### Forslag til prioritering

Nå er det behov for at MKR gir føringer til sekretariatet for hva som skal prioriteres i Rådets flyktnings- og asylpolitiske engasjement i 2008. Det vil være naturlig å la vedtaket fra KM 06/05 ligge til grunn for vurderingen.

Komiteen som behandler forslaget til ny Utlendingslov skal ha ferdig sin innstilling 14. mars 2008, og det er ventet at Stortinget skal ta stilling til loven i april inneværende år. Forslaget til ny Utlendingslov har møtt mye kritikk, særlig i forhold til nettopp barns rettigheter og ureturnerbare. Sekretariatet foreslår derfor at arbeidet for barns rettigheter og ureturnerbare asylsøkere skal prioriteres spesielt i 2008 – uten at dette betyr at det ikke skal jobbes med de andre temaene.

### Aktualitet

Situasjonen til ureturnerbare asylsøkere – eller ”papirløse” som stadig flere sier – har i det siste fått en del oppmerksomhet i media (nok en gang). Aftenposten engasjerte seg og laget en egen reportasjeserie om historiene til disse menneskene høsten 2007. De har anslått at det i dag lever om lag 15.000 papirløse innvandrere i skjul i Norge, og at store deler av disse igjen utgjør ulovlig billig arbeidskraft for div. norske bedrifter og hjem. LO og Røde Kors har beskrevet arbeidssituasjonen til en del av disse menneskene som ”slavelignende forhold”.

Situasjonen til papirløse innvandrere diskuteres i mange europeiske land for tiden (se vedlagte lovendringer fra Finland og Sverige), og får også mye oppmerksomhet i internasjonale og økumeniske sammenhenger som KV og CCME. I Norge har særlig NOAS, Røde Kors og Kirkens Bymisjon engasjert seg i debatten. De to sistnevnte arrangerte i januar 2008 en stor konferanse om papirløses rettigheter, noe som har gitt temaet ytterligere oppmerksomhet. Mellomkirkelig råd har i mange år uttalt seg i forhold til papirløse og ureturnerbare (se vedlegg), og julen 2007 kunne NRK Dagsnytt meddele at 9 av 10 prester i Dnk ønsker at kirken engasjerer seg for en rausere flyktning- og asylpolitikk. Fra styringsgruppa i Flyktningenettverket til Norges Kristne Råd foreligger det en innstilling om å satse spesielt på papirløses rettigheter i 2008.

Én naturlig måte MKR kan arbeide for barn og papirløses rettigheter på, vil være politisk beslutningspåvirkning i forhold til lovprosessens siste fase. I tillegg bør det reflekteres ytterligere rundt hvordan MKR, som *kirkelig* organ, kan bidra på en særskilt måte. Det kan for eksempel være naturlig å utfordre lokalmenighetene til å finne diakonale måter å møte disse utsatte gruppene på, og å bidra til kunnskap og engasjement gjennom bispedømmene og Diakonikonforbundet.

### **1. Politiske krav**

Å fortsette det politiske påvirkningsarbeidet mot beslutningstakere både i forhold til lovprosessens siste fase og diverse forskriftsarbeid, vil være en strategisk prioritering, da vi har gode erfaringer fra slikt arbeid tidligere. MKR har allerede bidratt sammen med KN og Flyktningenettverket med politiske innspill i den åpne komitéhøringen som fant sted 23. nov.2007 (se vedlegg). De politiske kravene framgår i notatet fra denne høringen, og det understrekes at MKR i det videre arbeidet skal jobbe for alle disse kravene. I forhold til papirløse og barn bør særlig følgende krav i videre politisk påvirkningsarbeid bli vektlagt:

- familiens enhet må veie tyngre i hensynet til barn og barnets beste (familiegjenforening), og rettigheter til lengeværende barn må tydeliggjøres
- midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse må innvilges etter lengre tid når retur ikke er mulig
- det må sikres rett på ny behandling etter lengre tids opphold, hvor botid og tilknytning til riket blir vektlagt
- det må sikres helserettigheter til alle, uavhengig legal status
- det må ikke være straffbart å "hjelpe" papirløse

MKR's engasjement må hele tiden ta utgangspunkt i det kristne menneskesynet og det dette innebærer for menneskeverdet og vernet om den svake. I tillegg må MKR forholde seg til og ivareta lovverket og asylinstituttets integritet.

### **2. Oppfordring til menighetene: *De er midt iblant oss***

I masteroppgaven i diakoni, *Menneskeverd i Ingenmannsland? Om kirkens rolle i forhold til ureturnerbare asylsøkere i Norge*, konkluderer Line Johnsen med at det viktigste kirken kan bidra med for papirløse innvandrere er fellesskap. Av intervjuene med

papirløse i denne studien framgår det at de i stor grad ønsker å bli inkludert i lokale menighetsfellesskap.

MKR bør utfordre lokalmenighetene til å finne måter å være åpne for, se etter og møte ureturnerbare. Særlig i de større byene er disse menneskene helt usynliggjort, selv om de lever midt iblant oss.

MKR kan også bidra til å løfte fokuset i kirken på papirløse ved å ta initiativ ovenfor Diakonforbundet og bispedømmenes diakonikonsulenter, for eksempel i form av et felles seminar.

### **Økonomiske/administrative konsekvenser**

Forslaget til vedtak innebærer noen administrative konsekvenser.



## UTDRAG FRA "Når så vi deg fremmed...?"

Det er viktig å ta med seg erfaringene til de mange mennesker som gjennom kirkeasyl eller på annet vis har kommet i kontakt med flyktninger og engasjert seg i deres enkeltsaker. Mange har fått innblikk i en verden de ikke kjente til. Mange har oppdaget at norsk flyktningpolitikk er restriktiv. Mange opplever vedtak som urimelig strenge og at det er vanskelig å komme i dialog med forvaltningen på området. Forvaltningssystemet kan bli en egen verden med sin egen logikk. Da står man i fare for å miste av syne et viktig prinsipp i vårt rettssystem, nemlig at forvaltningen skal være i dialog med den allmenne rettsoppfatning. Som påpekt over, er dette særlig viktig når det gjelder flyktningsaker fordi forvaltningens avgjørelser kan få så store konsekvenser. Lekfolks stemme og engasjement er altså viktig, både som medlemmer i Utlendingsnemnda og som engasjerte støttespillere.<sup>21</sup>

### 13. MENNESKER UTEN OPPHOLDSTILLATELSE – EN SÆRLIG SÅRBAR GRUPPE

Mennesker som lever i Norge uten oppholdstillatelse, har få eller ingen rettigheter og lever i en ekstremt sårbar situasjon. De er lette å utnytte fordi de må forsøke å unngå myndighetene og har få de kan rådføre seg med når det gjelder hvilke rettigheter de har. Sannsynligvis er de en økende gruppe i mange land i Europa. I Spania regner myndighetene med at 1,7 millioner mennesker lever og arbeider uten oppholdstillatelse. Norge er et lite og gjennomskiktig land med sterk regulering av samfunnet. Det er vanskelig å leve i Norge uten å være registrert noe sted, kanskje med unntak av noen lommer i de største byene, først og fremst Oslo. Man kan derfor regne med at det ikke er like store grupper mennesker uten oppholdstillatelse i Norge som i mange andre, mindre regulerte land. På den annen side er det mulig at gruppen er økende også her.<sup>22</sup> Mange asylsøkere forsvinner for eksempel hvert år fra mottak i Norge, og det er vanskelig å vite hvor mange av dem som forlater landet og hvor mange som forblir i Norge og lever uten oppholdstillatelse.

#### Hvem er de?

Den største gruppe mennesker som lever i Norge uten oppholdstillatelse er sannsynligvis asylsøkere som har fått avslag på sine søknader om asyl. Ved endelig avslag på asylsøknad plikter man å reise tilbake til sitt hjemland innen en gitt tidsfrist. Mange asylsøkere vil på tross av avslag frykte for retur til hjemlandet. En del av dem velger å leve i skjul i Norge framfor å returnere.

Fra 1993 har kirkeasylanter vært en gruppe mennesker som har levd uten oppholdstillatelse i Norge. Kirkeasylantene må likevel kunne sies å være i en mellomposisjon i og med at deres tilstedeværelse har vært kjent av norske myndigheter.

Tidligere har asylsøkere med avslag hatt muligheten til å bo på asylmottak, også om de valgte å ikke returnere frivillig. De som kunne returneres ville på et eller annet tidspunkt bli hentet av politiet og tvangsreturnert. De som ikke kunne tvangsreturneres kunne bli boende i mottak i lange perioder. I 2004 ble det innført ny praksis med bortfall av boret ved endelig avslag også for de såkalt ureturnerbare.<sup>23</sup>

Mennesker uten oppholdstillatelse kan også ha kommet til Norge uten å søke asyl. De kan være kommet for å arbeide uten arbeidstillatelse, på turistvisum som siden er gått ut eller som ofre for menneskehandel.

### Hva er deres situasjon?

Felles for de aller fleste som lever uten oppholdstillatelse er at de er kommet i en ekstremt sårbar posisjon. De vil som oftest være avhengig av venner eller slektninger for å overleve. De vil måtte arbeide svart og er svært utsatt for utnyttning i arbeidsforhold. De vil i liten grad ha tilgang til grunnleggende samfunnsgoder som for eksempel helsetilbud. Mange vil leve under et stort psykisk press.

*Eksempel: En ung mann fra Sri Lanka bodde om lag tre år i skjul etter å ha fått avslag på søknad om asyl, bodd en periode på mottak med avslag på asylsøknaden, og vært en periode i kirkeasyl. Han forteller om hverdagen sin: "Jeg var mye deprimert. Jeg var redd hvert minutt. Hvis noen gikk bak meg på gata, var jeg redd for at det var politi. Jeg sov dårlig om natta, jeg var redd for at politiet skulle komme. Jeg jobbet svart, og fikk dårlig betalt. Jeg fikk problemer med helsa. Jeg kunne gå til en lege, men uten personnummer måtte jeg betale mye for legetime. Jeg var ute så lite som mulig, reiste bare til og fra jobb, og var ellers hjemme." På spørsmål om hvorfor han ikke reiste tilbake til hjemlandet, svarer han: "Det var krig, og jeg ville ikke delta i krigen. Jeg kunne heller ikke bo i hovedstaden uten papirer eller familie." Saken hans ble tatt opp igjen i Utlendingsnemnda, og han fikk til slutt opphold på humanitært grunnlag. Da hadde han vært seks år i Norge.*

Mennesker uten oppholdstillatelse representerer en utfordring for samfunnet og for kirken uavhengig av vår mening om deres valg. Med en forholdsvis restriktiv norsk flyktningpolitikk vil det i denne gruppen være mennesker som har gode grunner til å frykte retur til hjemlandet. Også dette er en gruppe mennesker som har rett til menneskelig behandling og til å få ivarettatt grunnleggende menneskerettslige behov.

### De ureturnerbare

#### *Annus horribilis*

*"Vi har aldri sett en slik vilje til brutalitet som når man skal sette avslåtte asylsøkere på gaten og sulte dem ut av landet. Utgangspunktet er greit – asylsøkere med avslag skal naturligvis forlate landet, men det er begrensninger for hvordan ansvarlige myndigheter i et moderne samfunn kan tillate seg å behandle mennesker som simpelthen er livredde for å reise tilbake. Vi har dokumentert overfor Stortinget og regjeringen at dette omfatter en rekke torturofre, voldtektsofre og tidligere politiske fanger. Asylsøkere har kommet til Norge i noen tiår, men ingen annen regjering har funnet det nødvendig å nekte noen mat og tak for å få dem ut av landet."*  
*Kronikk av NOAS, Dagsavisen 29. juli 2004*

Myndighetenes nye politikk overfor de såkalt ureturnerbare representerer en ny og for mange sjokkerende utfordring i det norske samfunnet. På grunnlag av ønsket om å begrense tilstrømningen av asylsøkere til Norge ble det ved årsskiftet 2003/2004 innført bortfall av borette for asylsøkere med endelig avslag (med unntak av barnefamilier og mindreårige), og sterke innstramninger i mulighet til å forsørge seg selv ved midlertidige arbeidstillatelser.

UDI innførte i januar 2004 en ordning med bortfall av botilbud til asylsøkere som har fått endelig avslag å sin asylsøknad. Hensikten var "å vise at personer som oppholder seg ulovlig i Norge etter et avslag, ikke samtidig får gratis kost og losji av den norske stat".  
UDIs Årsrapport 2004, side 9



Denne gruppen ble altså fratatt grunnleggende rettigheter som tak over hodet, mat og helsetilbud i januar 2004. Det var et helt nytt moment i norsk flyktningspolitikk at det var politisk aksept for å bruke utestengelse fra velferdsstatens sikkerhetsnett som virkemiddel i asylpolitikken og dermed skape en gruppe mennesker som presses inn i et skyggesamfunn. Denne politikken har da også skapt sterke reaksjoner, både blant organisasjoner som jobber med flykninger og blant folk flest.

*Generalsekretæren for Mellomkirkelig råd for Den norske kirke uttalte i 2004 gjentatte ganger at "det er etisk forkasteleg å kaste asylsøkjere ut i vinterkulda som eit verkemiddel i norsk asylpolitikk. Eg kan ikkje skjønne at norske myndigheter kan vere bekjente av ein slik praksis".*  
*Vårt Land 31. mars 2004.*

I løpet av 2005 har det blitt avklart at asylsøkere med endelig avslag som ikke lenger får bo på mottak, skal kunne motta nødhjelp fra sosialkontorene. Dette har imidlertid blitt praktisert på svært forskjellig vis i de ulike kommunene. Hva nødhjelp innebærer er også tolket på ulike måter. Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) har i flere tilfeller engasjert seg for asylsøkere som ikke har fått nødhjelp.

Nylig er det også blitt vedtatt å etablere et utreise- eller ventemottak for asylsøkere med endelig avslag som ikke kan tvangsreturneres med en gang. Dette er bedre enn å leve på gata. Det tok imidlertid lang tid å få dette på plass etter at bortfall av borettsrett på ordinært asylmottak ble vedtatt. Et slikt utreisemottak risikerer også å bli et vanskelig sted å være all den tid man må regne med at relativt mange av de som plasseres der slett ikke kan tvangsreturneres i nær framtid. Tidligere hadde mange av dem midlertidige arbeidstillatelser og bodde rundt i landet, mens de nå blir inaktive og samlet på ett sted.

Barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere med endelig avslag mister ikke borettsretten på asylmottak. De er likevel i en svært vanskelig situasjon uten arbeidstillatelse, med dårlig økonomi, stor psykisk belastning og uvisshet om fremtiden. Av hensyn til barnas beste (forstått på bakgrunn av Barnekonvensjonen) bør det være en grense for hvor lenge barnefamilier og enslige mindreårige kan oppholde seg i Norge uten å få oppholdstillatelse.

#### **Bør det innføres legaliseringsordninger for lengeværende/ureturnerbare?**

Når en søknad om opphold avslås har den som søkte plikt til å forlate landet. I noen tilfeller kan man få bli mens anken behandles, men ved endelig avslag har man plikt til å dra. Dette gjelder enten søknaden gjelder asyl eller andre oppholdstillatelser. Noen mennesker blir allikevel værende, blant dem de såkalt "ureturnerbare" som ofte verken kan eller tør å reise hjem.

For å sikre alle menneskers menneskeverd og menneskerettigheter må også mennesker uten lovlig opphold i Norge behandles på en menneskeverdig måte og sikres tilgang til mat og bolig så lenge de befinner seg i landet. Det bør være en diakonal oppgave å jobbe for frivillig og menneskeverdig retur. Vi mener imidlertid også at det bør innføres forsiktige legaliseringsmekanismer for mennesker som av ulike grunner har oppholdt seg i landet over lang tid. Mekanismene bør være forsiktige for ikke å oppmuntre til lange ulovlige opphold under uverdige forhold i Norge, men de bør finnes for å hjelpe mennesker uten opphold ut av en menneskerettslig kritisk situasjon.

Det finnes eksempler fra andre land på amnesti for mennesker uten oppholdstillatelser og på legaliseringsordninger. Spania og Italia har ved ulike anledninger innført amnesti for mennesker uten oppholdstillatelse. Tyskland og Sverige har ved enkeltanledninger gitt mulighet for fornyet behandling av søknader om oppholdstillatelse på grunnlag av lang botid i landet.<sup>24</sup> Sveriges kristne råd gikk i 2005 inn for at svenske myndigheter skulle rydde i skuffene før den nye domstolsordningen blir innført og innvilge asyl til dem som var blitt nektet det tidligere og som fremdeles befant seg i Sverige.

I Norge har midlertidige arbeidstillatelser vært gitt til noen grupper asylsøkere som ikke har fått innvilget opphold i Norge, men som heller ikke kan sendes tilbake til hjemlandet med en gang (for eksempel irakere under Irak-krigen). Gjennom innvilgelse av slike tillatelser får den det gjelder en lovlig juridisk status i Norge. Selv om midlertidig opphold er en bedre løsning en bortfall av boret, bør ikke midlertidige oppholdstillatelser brukes på ubegrenset tid. Rimelige menneskelige hensyn må tas hvis situasjonen i hjemlandet endrer seg slik at en gruppe mennesker ikke sendes tilbake uten individuell vurdering. Blant forhold som bør tas med i betraktning, er lang botid i Norge.

En form for legaliseringsordning har imidlertid også vært drøftet i Norge. En slik ordning ble blant annet etterlyst av Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI), som utgår fra Europarådet, i kommisjonens rapport om Norge i 2003. På bakgrunn av denne etterlysningen utarbeidet Utlendingsdirektoratet i samarbeid med Norsk senter for menneskerettigheter et konkret forslag til en slik ordning. Forslaget gikk ut på at opphold kan innvilges fem år etter endelig avslag dersom det ikke er tvil om identitet, og etter åtte år dersom det foreligger tvil om identiteten. Forslaget fra UDI forsøker å balansere mellom å hindre at mennesker forblir i en rettsløs og menneskerettslig problematisk tilstand på ubestemt tid og en høy tidsavgrensning for å tydeliggjøre at det skal mye til før samfunnet er villig til å oppheve plikten til retur.<sup>25</sup>

Dette forslaget er imidlertid avvist i Utlendingslovutvalgets forslag til ny Utlendingslov samtidig som Stortinget har innskjerpet hvilke kriterier som skal ligge til grunn dersom en sak allikevel skal omgjøres etter at et endelig avslag er gitt. Det holder ikke lenger å vise til "sterke menneskelige hensyn"; Man må ha "særlig sterke menneskelige hensyn" å vise til. I tillegg kan ikke "særlig tilknytning til riket" lenger brukes som argument i en omgjøringsbegjæring etter et endelig avslag. Det er grunn til å frykte at dette i særlig grad vil ramme syke mennesker og barnefamilier.

### **Menneskehandel**

Norge er et mottaksland for menneskehandel. En stor del av prostitusjonen i de store byene utføres nå av kvinner man antar er kommet hit som ofre for menneskehandel. Fra slutten av nittitallet har stadig flere aktører i samfunnet engasjert seg i arbeidet mot menneskehandel.

Menneskehandel innebærer grove brudd på menneskerettighetene og en grov krenkelse av menneskeverdet. Ifølge Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003-2005, inkluderer dette trusler mot ofrenes rett til frihet fra slaveri, retten til selvbestemmelse over egen kropp, retten til frihet fra nedverdiggende, ydmykende og umenneskelig behandling, og i ytterste konsekvens, retten til liv.<sup>26</sup> Handlingsplanen legger et rettighetsbasert perspektiv til grunn for arbeidet mot menneskehandel.



## DEN NORSKE KIRKE

### Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8019 Dep  
0030 OSLO

Dato: 13.02.2007

Vår ref: 05/559-15 STK

Deres ref:

### **Høringssvar fra Kirkerådet til endring i paragraf 21 b i utlendingsforskriften - Oppholdstillatelse når det foreligger praktiske hindringer for retur**

Den norske kirke har ved en rekke anledninger pekt på at norske myndigheter i større grad må legge vekt på sterke menneskelige hensyn i forvaltningen av asyl- og flyktningpolitikken. Kirkerådet støtter derfor intensjonen bak det ovennevnte lovendringsforslaget: å eksplisitt tydeliggjøre utlendingens mulighet for opphold når det foreligger praktiske hindringer for retur. Samtidig ønsker Kirkerådet å påpeke at lovforslaget *ikke* synes å gå langt nok i å ivareta sterke menneskelige hensyn i saker med såkalte ureturnerbare asylsøkere. Dette begrunner vi i det ovennevnte forslagets følgende presiseringer:

#### **Ansvar for å bevise vilje til samarbeid**

At lovforslaget krever vilje til samarbeid fra utlendingen, er rimelig ut fra de begrunnelsene som oppgis i departementets høringsutkast. Vanskeligere er det derimot å forstå presiseringene om at utlendingen selv skal ha bevisbyrden for at det ikke er mulig å få til retur, og at samarbeidsviljen med utlendingsmyndighetene skal kunne dokumenteres av utlendingen.

For det første synes det å være underlig at det er utlendingen selv, og ikke utlendingsmyndighetene, som må bevise at retur ikke lar seg gjennomføre. Det vil være stor usikkerhet knyttet til hvor godt utlendingen faktisk kan bevise dette. Enda mer gjelder dette utlendingens mulighet til å dokumentere samarbeidsvilje ovenfor myndighetene. I en situasjon med et så sterkt asymmetrisk maktforhold som det som gjelder mellom asylant og utlendingsmyndigheter, er det betenkelig at det er opp til den svake part å skulle bevise sine rettmessige muligheter.

For det andre synes ikke lovendringsforslaget å bidra til noen vesentlig løsning på den akutte situasjonen med såkalte ureturnerbare asylsøkere. Så lenge departementets definisjon av reelt ureturnerbare asylsøkere i så stor grad knyttes opp til elementet om samarbeid, ser ikke Kirkerådet hvordan man skal komme i møte dem som ikke, av ulike grunner, kan dokumentere tilstrekkelig samarbeidsvilje, men likevel forhindres i å returneres fordi det foreligger praktiske hindringer. Det vil være en dårlig løsning at disse blir værende i Norge uten f.eks midlertidig arbeidstillatelse.

Kirkerådet ser i denne sammenheng positivt på lovforslagets åpning for omgjøring av vedtak, tross manglende samarbeidsvilje, der hensynet til barns tilknytning til riket tilsier dette. Her ønsker Kirkerådet å presisere at barns hensyn bør utgjøre mer enn bare "ett av flere hensyn" i situasjoner der dette er relevant. Da Kirkemøtet i 2005 behandlet sak 6 "Norsk asyl- og flyktningpolitikk", ble det presisert i komiteens merknader at "Barnekonvensjonen krever at barnets beste skal tillegges vesentlig vekt. Norsk praksis i dag gir ofte bare en summarisk vurdering av barnets situasjon og tillegges for liten vekt. Komiteen anser det som uholdbart at norske myndigheter ved utsendelse med tvang i noen tilfeller velger å splitte familien – i strid med Barnekonvensjonen", og videre i vedtaket at "de internasjonale konvensjonene Norge har sluttet seg til på flyktningfeltet [les: Barnekonvensjonen] må praktiseres med raushet av Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda."

#### **Praksis med midlertidig opphold i 1 år hvis ikke utsikter til retur**


Det ovennevnte forslaget legger også opp til at det kan gis midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse for ett år av gangen, dersom utsiktene for mulighet til retur ikke er sannsynlige. Kirkerådet stiller seg i denne sammenheng spørrende til i hvor mange år en slik praksis bør pågå. På et eller annet tidspunkt vil utlendingens samlede oppholdstid i Norge tilsi at vedkommende har knyttet så sterke bånd til riket at varig oppholdstillatelse bør vurderes. Kirkerådet mener derfor at lovforslagets punkt 4.2, under *ikke utsikter til retur*, bør inneholde en presisering om at ettårspraksisen for midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse der utsiktene for mulighet til retur ikke er sannsynlige, ikke bør pågå i mer enn tre år etter asylmyndighetens avslag – altså i lengste fall 6 år etter saksopprettelse. Etter dette tilsier utlendingens langvarige forhold til riket at varig oppholds- og arbeidstillatelse bør innvilges.

#### **Konklusjon**

Kirkerådet er glad for formålet som uttrykkes i endringsforslaget til paragraf 21 b i utlendingforskriften og støtter intensjonen ved dette. Allikevel mener vi at lovteksten bør ta høyde for ovennevnte kommentarer, slik at den ivaretar det gode formålet enda bedre.

Med vennlig hilsen

  
Jens-Petter Johnsen  
Direktør i Kirkerådet

  
Sven Thore Kloster  
Rådgiver

---

**Fra:** Jon Ole Martinsen  
**Sendt:** 31.01.2008  
**Til:** Kloster, Sven Thore  
**Kopi:**  
**Emne:** Ad lovverk i andre land

---

Hei det vises til hyggelig telefonsamtale tidligere i dag nedenfor følger redegjørelse for finsk og svensk lovgivning på feltet, særskilt synes vi den finske modellen ser bra ut. Redegjørelse er hentet fra OT.PRP om ny utlendingslov. For selve lovverket i hhv Finland og Sverige så finner du det her:

<<http://www.migri.fi/netcomm/default.asp>>

og:

<<http://www.migrationsverket.se/>>

### **Finsk rett**

Etter den finske utlendingsloven kan det innvilges oppholdstillatelse til en utlending i situasjoner der vedkommende de facto ikke kan sendes ut av landet, enten dette skyldes individuelle forhold rundt personen eller praktiske returhindringer. Manglende trafikkforbindelse mellom Finland og hjemlandet, mangel på nødvendig reisedokument eller at hjemlandets myndigheter stiller seg avvisende til å ta tilbake utlendingen er eksempler på situasjoner hvor utlendingen ikke kan sendes ut med tvang. **Også situasjoner der utlendingen kunne ha returnert frivillig, men motsetter seg dette, samtidig som tvangsmessig utsendelse ikke er mulig, omfattes.** I praksis vil det nesten alltid være tale om personer som har fått avslag på søknad om asyl, men i prinsippet omfattes også andre. Tillatelsen er midlertidig, den gis inntil hindringen faller bort. Det presiseres i loven at tillatelsen ikke kan danne grunnlag for familiegjenforening.

**En slik midlertidig tillatelse kan gis i høyst to år. Etter dette skal det gis en permanent oppholdstillatelse dersom det fortsatt ikke er mulig å returnere personen.**

### **Svensk rett**

Med den nye utlendingsloven som trådte i kraft i mars 2006, ble det i Sverige innført en ordning der utlendingsmyndighetene, dersom det fremkommer nye opplysninger i saken, skal prøve om det finnes hindre for å iverksette et endelig avvisningsvedtak. Denne prøvingen skal utlendingsmyndighetene dels foreta på eget initiativ, og dels etter oppfordring fra utlendingen. Hindringer for retur kan blant annet være at «det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villig att ta emot utlänningen». Det forutsettes her at

utlendingen selv samarbeider om retur. Dersom det er tale om forbigående hindringer, kan utlendingsmyndighetene innvilge tidsbegrenset oppholdstillatelse. Er det derimot grunn til å tro at hindringene ikke vil falle bort, kan det innvilges permanent oppholdstillatelse.

Den svenske utlendingsloven har også en bestemmelse om at virkningen av et vedtak fra utlendingsmyndighetene som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket, opphører (preskriberes) «fyra år från det att beslutet vann laga kraft». Oppholdstillatelse etter preskripsjon gis ikke automatisk, utlendingen må innlevere en ny søknad, som vurderes individuelt. Normalt foreligger det en sterk presumsjon for at det i slike tilfeller skal innvilges oppholdstillatelse, men noen ubetinget rett til det foreligger ikke. Dersom søkeren har unndratt seg effektivering eller på annen måte selv har bidratt til den lange ventetiden, kan den nye søknaden avslås og nytt vedtak om uttransportering fattes.

MVH

SEIF

Jon Ole Martinsen

**Vedrørende Odelstingsproporsjon nr 75 (2006-2007)  
Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her  
(utlendingsloven)**

**Kommentarer i åpen høring i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité fredag 23. november 2007  
Fra Norges Kristne Råd v/ Kirkelig nettverk for integrering av flyktninger og  
innvandrere, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke og Kirkens Nødhjelp.**

Norges Kristne Råd ved Kirkelig nettverk for integrering av flyktninger og innvandrere (Flyktingenettverket) takker for muligheten til å gi kommentarer til forslaget om ny utlendingslov. Flyktingenettverket består av kirkesamfunn, kirkelige organisasjoner og institusjoner som arbeider for og med flyktninger og innvandrere i Norge. Mellomkirkelig råd for Den norske kirke og Kirkens Nødhjelp er to av nettverkets 15 deltakere. Flyktingenettverket representerer bredden av kirkelige aktører i Norge og engasjementet spenner vidt, fra diakonale oppgaver til integrering av kristne innvandrere i menigheter og religionsdialog. Felles for de aller fleste av deltakerne i nettverket er en sterk lokal tilknytning og aktiviteter knyttet til lokalmiljøene og de flyktninger og innvandrere som bor der. Dette gjør at mange av nettverkets aktører er i direkte berøring med mennesker som i sterk grad vil berøres av de områder utlendingsloven regulerer. I tillegg får både nettverket og deltakerne henvendelser fra personer som i ulike situasjoner ønsker hjelp og støtte i forhold til opphold i Norge, ofte fordi de fra hjemlandet er vant med at kirken er det naturlige stedet å henvende seg for slik assistanse.

Norges Kristne Råd ved Flyktingenettverket vil konsentrere sine kommentarer til noen få punkter i lovforslaget. Dette utelukker ikke at flere av deltakerne har, og også har gitt uttrykk for, meninger om andre deler av lovforslaget. Temaene vi har valgt å kommentere er temaer nettverket som helhet har arbeidet med, eller som flere aktører i nettverket særlig har arbeidet med og derfor har bedt oss om å ta opp.

**Forfølgelse på grunn av religion, retten til å skifte religion.**

**Kapittel 4 Beskyttelse.**

I lovutvalgets opprinnelige forslag var retten til å skifte religion eller konvertere ikke nevnt. I departementets forslag, §30.b "Religion skal særlig omfatte" er det imidlertid tatt inn et punkt "frihet til å skifte religion eller annet livssyn".

Vi er glade for dette forslaget fra departementet, som også legger seg tett opp til ordlyden i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, §9; *Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og så vel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.*

Å utelate retten til å skifte religion som presisering ville være å utelate en viktig del av trosfriheten, en rett som ofte brytes og som vi ser er grunnlag for forfølgelse.

Vi vil derfor presisere at dette er en svært god endring, og regner med at komiteens medlemmer vil påse at den blir stående.

## **Menneskehandel**

### **Kapittel 4 Beskyttelse og**

#### **Kapittel 5 Adgang til opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn**

Flere av deltagerne i Flyktingenettverket har tidligere påpekt behovet for at beskyttelse for ofre for menneskehandel tydeliggjøres i loven. Flyktingenettverket er derfor positive til forslaget om at tidligere ofre for menneskehandel anerkjennes som egen sosial gruppe, etter §30.d og kan få rett til status som flyktning etter Flyktingekonvensjonen i forslaget §28.a, alternativt beskyttelse etter §28.b dersom de ikke kan bevise "velbegrunnet frykt" for forfølgelse, men likevel står i "reell fare" for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Det åpnes også for at ofre for menneskehandel kan få innvilget opphold pga sterke menneskelige hensyn, §38.

Men for å komme inn under §28.a må forfølgelseskriteriet være oppfylt, noe mange ofre for menneskehandel har vanskeligheter med å sannsynliggjøre. Når det gjelder §28.b gis det i merknaden til lovbestemmelsene spesifiseringer fra departementet (kap 21. i Ot.prp.) om at §28b i praksis bare vil benyttes på personer på flukt fra områder i krig eller som risikerer umenneskelig straff som ledd i straffeforfølgelse i hjemlandet. I tillegg stilles det strengere krav til sannsynliggjøring av "reell fare" etter §28.b enn til "velbegrunnet frykt" etter § 28.a. Når det gjelder §38 gis det også her en rekke kriterier. Flyktingenettverket støtter Kirkens Nødhjelps uttalelse som er kritisk til et skille mellom "grove tilfeller" og andre tilfeller av menneskehandel. Menneskehandel er i seg selv grov utnyttelse av mennesker. Det stilles også krav om samarbeid med politiet. Vi har forståelse for behovet for å bekjempe bakmenn, men mener ikke dette kan være et krav knyttet til ofrenes rettigheter.

Flyktingenettverket mener derfor at det stilles for mange betingelser til beskyttelse for ofre for menneskehandel, og at kun et fåtall av ofrene vil kunne få beskyttelse på dette grunnlaget. Lovverket reflekterer ikke at ofre for menneskehandel er utsatt for kriminelle handlinger, grov utnyttelse og er i en sårbar situasjon, ofte uten reelle alternativer til å akseptere utnyttning. En forbedring i lovverket på disse punktene ser vi derfor som nødvendig.

### **Personer uten lovlig opphold i Norge, ureturnerbare asylsøkere**

#### **Kapittel 5 Adgang til opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn, eller særlig tilknytning til riket.**

Ureturnerbare asylsøkere og personer uten lovlig opphold i riket utgjør en sårbar gruppe uten rettigheter i samfunnet. Flyktingenettverket er glade for at det åpnes for muligheten for at opphold formaliseres, og at det i enkelte tilfeller kan gis permanent oppholdstillatelse etter en lengre periode når det ikke er utsikter til mulig retur.

Mellomkirkelig råd for Den norske kirke og andre deltakere i Flyktingenettverket har i tidligere høringsuttalelser påpekt at personer som har vært i Norge over en viss tidsperiode (avhengig av alder, returmuligheter og menneskelige hensyn) bør få sin status legalisert og få mulighet til permanent oppholdstillatelse. Det bør ut fra både menneskerettslige og humanitære hensyn fastsettes en maksimal grense for antall midlertidige oppholdstillatelser og åpnes for en legaliseringsordning for lengeværende i lovteksten.

For øvrig må alle mennesker, uansett legal status, ha rettigheter knyttet til mat, bolig og helsetjenester. Å bidra til å dekke grunnleggende menneskelige behov hos et annet menneske kan heller ikke sees på som straffbart.



## **Saksbehandlingen i UNE**

### **Kapittel 10 Organiseringen av utlendingsmyndighetene**

Når det gjelder saksbehandlingen i Utlendingsnemnda viser vi til den prosessen som har foregått mellom departementet og de humanitære organisasjonene, herunder Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, som foreslår lekpersoner til nemnda. Vi tar til etterretning at formuleringen "Saker som ikke byr på *vesentlige* tvilsspørsmål kan avgjøres av en nemndleder" er brukt i § 78. Paragrafen sier forøvrig at "kongen kan gi regler for nemndas arbeidsform, herunder hva som regnes som vesentlige tvilsspørsmål, altså at dette kan forskriftsreguleres".

Flyktningenettverket understreker, i samsvar med de av deltakerne som er med på å foreslå personer til nemnda, at *innholdet* i denne forskriften blir svært viktig både for Utlendingsnemndas legitimitet i det sivile samfunn og norske utlendingsmyndigheters ansvar i behandlingen av klager på asylsaker. Flyktningenettverket ber komiteens medlemmer følge med på arbeidet med forskriften og ta organisasjoner og relevante parter med på råd når denne skal behandles.

### **Hensynet til barn**

Flyktningenettverket er positive til at barneperspektivet er understreket i forhold til vurdering av flyktningsstatus, jmf §29.f.

Når det gjelder hensynet til barn og barnets beste er imidlertid også familien og familiens enhet viktig. Flyktningenettverket kjenner til at dette er et felt som i praksis ofte byr på problemer, og der barnets beste i mange tilfeller ikke får forrang i forhold til andre hensyn. Det bør derfor være en snevrere grense i lovverket når det gjelder utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven i tilfeller der personen har barn med oppholdstillatelse eller statsborgerskap i Norge. Dette kommer delvis fram i § 70, men igjen vil regulering i forskrift være viktig. Familiegjenforening er en grunnleggende rettighet og må dersom familiene selv ønsker det kunne skje i Norge.

