



Justis- og beredskapsdepartementet

Dato: 03.04.2017

Vår ref: 17/00380-13

Deres ref: 17/762

Høringssvar - tilknytningskrav for familieinnvandring

Vi viser til departementets høringsbrev av 3. februar 2017 med forslag om endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) vedrørende tilknytningskravet for familieinnvandring. Vi takker for muligheten til å svare på denne.

Departementet foreslår en ny bestemmelse i utlendingsforskriften som utdyper og presiserer at en søknad om familieinnvandring kan avslås dersom familielivet kan utøves i et trygt land som familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Bestemmelsen gjelder der referanseperson har oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av behov for beskyttelse. Lovbestemmelsen ble vedtatt av Stortinget i juni 2016, men den har ikke trådt i kraft. Fra departementets side tas det sikte på at lov- og forskriftsbestemmelsene trer i kraft samtidig.

Det følgende er Kirkerådet, Den norske kirke, sine kommentarer til endringsforslagene i høringsnotatet.

Innledning

Den norske kirke (Dnk) ser det som en av sine sentrale oppgaver å være med på å sikre mennesker grunnleggende rettigheter, og særlig mennesker som er i en utsatt og sårbar situasjon. Den norske kirke har en tydelig teologisk og diakonal begrunnelse for dette engasjementet, som bl.a. utdypes i publikasjonen «Sett undertrykte fri! Den norske kirkes engasjement for menneskerettighetene» (2014, <https://kirken.no/nb-NO/om-kirken/slik-styres-kirken/mellomkirkelig-rad/rettferdighet/slik-arbeider-vi-med-menneskerettar/sett-undertrykte-fri/>).

Høringsnotatet berører et felt hvor stor grad av aktsomhet må utvises. Flyktninger har – også i vår kristne tradisjon - en særlig status som vi skal være tydelig på å opprettholde. Vi mener det er noen deler i forslaget som kan skape usikkerhet rundt denne statusen. Kirkerådet savner en noe mer utfyllende fremstilling i høringsnotatet av gjeldende rettspraksis, og en problematisering av prinsipielt viktige sider ved forslaget bl.a. knyttet opp til våre folkerettslige forpliktelser. Vi kunne ønsket oss en mer utfyllende gjennomgang av praktiske konsekvenser av forslaget. Vi tenker at det er viktig at departementet i forslag som dette redegjør grundig og lettfattelig for sine forslag, og vi vil i det følgende peke på noen områder hvor vi mener dette ikke er gjort i tilstrekkelig grad.

Kirkerådet ser behovet for å regulere oppholdstillatelser for mennesker uten beskyttelsesbehov som kommer til Norge. Vi ser derimot ikke at innskjerping gjennom bruk av tredjeland for familiegjenforening for flyktninger hører inn under en slik type regulering.

Den norske kirke ved Kirkerådet er imot forslaget. Vi ser at det er mange forhold ved forslaget som er problematiske. Grunnleggende innebærer forslaget at flyktninger som har krav på beskyttelse og som allerede befinner seg i Norge skal – på bakgrunn av en for oss noe uklar tilknytning til tredjeland – kan nektes familiegjenforening i Norge.

Flyktningers status

Kirkerådet er imot å innføre tilknytningskrav som vi mener kan undergrave den særlige status flyktninger har. Spesielt gjelder dette når slike tilknytningskrav er så upresise som det fremkommer i høringsnotatet: «... søkeren må ha statsborgerskap, formell oppholdstillatelse eller lignende status i det aktuelle landet.» (s. 7). Vi mener bruken av begrepet «tilsvarende status» (s.8) er uklar. Vi mener videre at det knytter seg for mye usikkerhet også til familiens sikkerhet når det også unntaksvis kan «... tenkes å være tilstrekkelig at familien kan utøve familieliv i et land uten formell oppholdstillatelse, ...» (s. 8).

Det fremgår at retur til tredjeland kun skal skje når landet er tilgjengelig for familien gjennom trygg og lovlig innreise. Det fremgår ikke hvordan departementet skal sikre alle rettigheter som følger av Flyktningkonvensjonen ved familiegjenforening ut over en skjønsmessig vurdering av at «... det aktuelle landet må respektere flyktninger og asylsøkerens rettigheter» (s.7) gjennom indikasjoner som at landet har undertegnet og etterlever for eksempel flyktningkonvensjonen og lignende folkerettslige avtaler. Vi mener det blir vanskelig og tidkrevende å gjennomføre slike vurderinger i praksis.

Retten til familieliv

For oss er det viktig å understreke sikkerheten til flyktninger som har fått lovlig opphold i landet og deres rett til familieliv. Som det fremkommer i høringsnotatet er det etter

Grunnloven §102 første ledd, første punktum og § 98, annet ledd lovfestet en slik rett til familieliv og at mennesker ikke utsettes for forskjellsbehandling. Høringsnotatet nevner dette, men det utdypes ikke i tilstrekkelig grad hva dette innebærer. Det mangler en vurdering i forhold til endringsforslaget. Disse avveiningene mener vi er avgjørende viktige. Høringsnotatet utdypes og problematiserer ikke i tilstrekkelig grad dette forholdet. Retten til familieliv og til å bevare familiens enhet er en viktig menneskerett som Norge gjennom en rekke internasjonale og regionale konvensjoner er forpliktet på å respektere. Vi mener høringsnotatet uten grundig vurdering ser bort fra våre forpliktelser som ikke rettslig bindende (s.5). Dette mener vi er svært uheldig særlig når det ikke problematiseres ytterligere i notatet. Notatets prinsipielle konklusjoner synes svakt begrunnet.

Vektlegging av tiltak som «... vil virke begrensende ...»

Kirkerådet er svært kritisk til bruken av argumenter om at endringsforslaget «vil virke begrensende ... som følge av at asylsøkere vil søke mot andre land ...» (s.11) enn Norge. For gruppen flyktninger og asylsøkere mener vi slik argumentasjon er særlig uheldig. Dette har vært påpekt av andre høringsinstanser, og senest fra Kirkerådets side i hørings svar til «evaluering og videreføring av midlertidige endringer i utlendingsloven vedtatt på bakgrunn av Prop. 16 L (2015-2016)» som ble innsendt med frist 10. mars 2017. Vi merker oss også at høringsnotatet gjennom utsagnet «[t]ilknytningskravet kan være særlig krevende for UDI og UNE å praktisere, fordi familier ikke vil ha incentiver til å opplyse om at de har oppholdstillatelse i et annet land» (s.12), er med på å mistenkeliggjøre flyktninger og deres familier på en svært uheldig måte. Vi har også tidligere pekt på (se ovenfor) at tilsvarende argumentasjon fikk kritikk av UNHCR har i deres høringsuttalelse av 6. januar 2016, til forslag om endringer i den danske utlendingsloven.

Konsekvenser

Kirkerådet mener endringsforslaget mangler en konsekvensutredning både av de menneskelige og ressursmessige sider ved gjennomføringen av et slikt forslag. På bakgrunn av høringsnotatet ser vi ikke at dette kan la seg gjennomføre på en måte som er tilstrekkelig forsvarlig eller etterrettelig. Notatet sier også selv at det er flere spørsmål som står til dels ubesvart, bl.a. med tanke på integrering i det norske samfunnet (særlig s.9, siste avsnitt). At en strengere vektlegging av tilknytningskravet skulle medføre økt vilje til integrering fra flyktingenes side, blir etter vår mening spekulasjoner. Det har vi også har påpekt tidligere i vårt hørings svar til «Endringer i utlendingsloven. Innstramninger II» fra 2016.

Kirkerådet er som tidligere nevnt særlig opptatt av forholdene for de svakeste grupper i befolkningen – og da i særdeleshet flyktninger. Dette inkluderer flyktingers familier og familiens livssituasjon. Endringsforslaget fremstår usikkert med tanke på de prosesser som skal ligge til grunn for vurdering av gjenforening i tredjeland. Vi vil særlig peke på belastningen for den enkelte flyktning og dennes familie.

Vi merker oss også utydighet i vurderingskriteriene. Hvordan tenker departementet at skjønsspørsmålet skal avgjøres? Det fremstår for oss som svært krevende – også tidsmessig – å følge opp kriteriene for familiegjenforening i tredjeland eller i Norge. Som det står i notatet er det «... uvisst i hvilken utstrekning utlendingsmyndighetene faktisk vil kunne fastslå at familiegjenforening er mulig i et annet land.» (s.12)

Vi merker oss også at dette er en praksis som ikke finner sted i andre land. Vi er bekymret for at det her blir lansert en praksis som kan oppfattes usolidarisk og som kan undergrave tillit mellom land i Europa. Vi er også bekymret for at forslaget kan skape presedens for en ny type behandling av flyktninger som i verste fall får konsekvenser for hvordan flyktningkonvensjonen blir fulgt opp. Dette eksemplifiseres gjennom det tidligere nevnte utsagnet «[e]ndringen vil kunne virke begrensende på asylsøkerstrømmingen, som følge av at asylsøkere vil søke mot andre land der det ikke er innført tilknytningskrav og hvor det dermed er lettere å oppnå familiegjenforening eller –etablering.» (s.11). Vi mener en slik argumentasjon er svært kritikkverdig. Forslaget legger til grunn at mottakerlandet må være tilgjengelig for familien gjennom trygg og lovlig innreise. Dette er viktig, men kan ikke være de eneste premisser for en ny praksis.

Forslaget vil også i praksis innebære en merbelastning for tredjeland som i mange tilfeller allerede har store grupper flyktninger. Vi er også bekymret for at en ny praksis på feltet overfor aktuelle tredjeland vil fremstå usolidarisk og kunne forvanske Norges relasjonen til slike land. I tillegg har mange av de aktuelle tredjeland en situasjon som ikke tilsier at det er mulighet for langsiktige og trygge rammer for familiegjenforening. Dette gjelder flere av landene med høy andel flyktninger rundt for eksempel Syria.

Konklusjon

Kirkerådets er som tidligere nevnt ikke overbevist av høringsnotatet om at sikkerheten for flyktninger og deres familier i tilstrekkelig grad dekkes av endringsforslaget. Vi er bekymret for konsekvensene av denne foreslåtte endringen både på kort og på lang sikt.

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, Berit Hagen Agøy	Postboks 799 Sentrum	0106 OSLO
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

Mottakere:

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