



Saksbehandlere: Anne-Grete Larsen og Vebjørn L. Horsfjord

Referanser:

MKR/AU 38/04

KR 14/05

MKR 10/05

MKR 18/05

KR 38/05

KR 57/05

Saksdokumenter

Forslag til ressursdokument (*vedlegg*)

## Norsk asyl- og flyktningepolitikk (KM-sak)

### Saksframstilling

Mellomkirkelig råd og Kirkerådet har behandla en tidligere utgave av ressursdokumentet. På bakgrunn av diskusjonene i MKR og KR i mai og juni er det blitt arbeidet videre med dokumentet. Det inneholder nå en relativt omfattende behandling av de viktigste problemstillingene på utlendingsfeltet sett fra kirkas side samt en diskusjon om disse spørsmålene sett i forhold til kristen etikk. På bakgrunn av drøftelsene i dokumentet er det laget ei oppsummerende liste med utfordringer til kirkelige organer nasjonalt og lokalt og til myndighetene. Denne lista utgjør dokumentets to avsluttende avsnitt, avsnittene 17 og 18.

Ut fra den offentlige debatten om disse spørsmålene i 2004 og første halvdel av 2005 og på bakgrunn av drøftelsene i dokumentet, holder dokumentet i oppsummeringen fram følgende punkter som særlig viktige:

- At mennesker uten oppholdstillatelse sikres tilgang til bolig og mat så lenge de oppholder seg i Norge.
- At det opprettes legaliseringsordninger for mennesker som har vært lenge i Norge uten oppholdstillatelse.
- At likebehandlingsprinsippet ikke føres så langt at det i praksis ikke blir rom for å ta ”sterke menneskelige hensyn”.
- At det leke bidraget til Utlendingsnemndas praksis økes betydelig gjennom økt bruk av nemndmøter med og uten personlig frammøte.

- At muligheten for familiegjenforening for mennesker som har fått opphold etter internasjonale konvensjoner eller på humanitært grunnlag styrkes, og særlig at søknader om familiegjenforening med barn behandles langt hurtigere enn i dag.

Det gjenstår ennå en siste gjennomgang av ressursdokumentet med tanke på redigering (blant annet bruk av tekstbokser og eksempler), noteapparat, ressursliste og språkvask. Dette vil bli gjort etter behandlingen i Mellomkirkelig råd og Kirkerådet.

### **Forslag til vedtak:**

- (1) Mellomkirkelig råd ber om at ressursdokumentet og saksdokumentet til Kirkemøtet ferdigstilles på bakgrunn av diskusjonen i rådet.
- (2) Mellomkirkelig råd ber Kirkerådet legge saken fram for Kirkemøtet med følgende forslag til vedtak:
  1. Kirkemøtet fastholder at Den norske kirke må fortsette å engasjere seg i flyktninge- og asylpolitikken og med frimodighet holde fram kirkens lære om alle menneskers like verdi som grunnlaget for kirkens deltakelse i den offentlige debatten. Dette er et saksfelt som stiller store krav til innsikt i komplekse problemstillinger, men som også kaller på tydelig og modig tale.
  2. Kirkemøtet mener at kirken med utgangspunkt i kristen etikk må holde fram menneskerettighetene og de internasjonale konvensjonene Norge har sluttet seg til, som retningsgivende for myndighetene i asyl- og flyktningepolitikken.
  3. Kirkemøtet finner at ressursdokumentet om flyktninge- og asylpolitikk gir et godt begrunnet bilde av problematiske sider ved norsk flyktninge- og asylpolitikk. Det er mye som taler for at internasjonale forpliktelser må praktiseres med raushet, og at innvandringspolitiske hensyn og andre nasjonale politiske mål ikke må settes foran disse forpliktelsene. Kirkemøtet har merket seg de oppsummerende utfordringene i ressursdokumentets avsnitt 16 og 17 og anbefaler disse for nærmere studier på alle nivåer i kirken.
  4. Kirkemøtet ber Bispemøtet, Kirkerådet og Mellomkirkelig råd arbeide videre med flyktninge- og asylpolitikk med utgangspunkt i de utfordringene til norske myndigheter som ressursdokumentet identifiserer. Kirkemøtet fremhever særlig behovet for å arbeide videre med spørsmål knyttet til barns rettigheter, familiegjenforening, ureturnerbare asylsøkere samt beskyttelse av dem som er forfulgt på grunn av kjønn eller religion.
  5. Kirkemøtet fastholder at kirken på alle nivåer må møte asylsøkere, flyktninger og andre innvandrere med respekt og gjestfrihet og et tydelig vitnesbyrd om alle menneskers ukrenkelige verdighet. Kirken har en viktig oppgave i å bekjempe fremmedfrykt.

MKR 36105

**FORSLAG TIL RESSURSDOKUMENT OM MIGRASJON;  
MENNESKEVERD OG RETTIGHETER PÅ  
UTLENDINGSFELTET**

29. august 2005

<b>FORORD</b> .....	<b>4</b>
<b>DEL I INNLEDNING</b> .....	<b>5</b>
1 Mennesker på flukt – en utfordring for kirka .....	5
<b>DEL II MIGRASJON: ET SITUASJONSBILDE</b> .....	<b>7</b>
2 Hva er migrasjon? .....	7
3 Fluktens årsaker.....	7
4 To trender i migrasjonsbildet: globalisering og frykten for terror .....	8
5 Hvor mange flyktninger fins det og hvor befinner de seg? .....	9
6 Sterk nedgang i tilstrømming til Europa – hvorfor? .....	10
7 Lovlige veier inn i Norge; arbeids- og studieinnvandring, flyktninger og familiegjenforente .....	12
Arbeids- og studieinnvandring .....	12
Familiegjenforening .....	13
Flyktninger .....	13
<b>DEL III TEOLOGISK OG ETISK GRUNNLAG</b> .....	<b>15</b>
8 Menneskeverdet og Bibelens lære om gjestfrihet .....	15
9 Kirkas grunnverdier og dagens utfordringer .....	16
<b>DEL IV VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER PÅ UTLENDINGSFELTET</b> .....	<b>19</b>
10 Asylretten og konvensjoner som verner mot tilbakesending .....	19
Hva innebærer retten til å søke asyl? .....	19
Konvensjoner som gir vern mot tilbakesending av flyktninger .....	19
Flyktningkonvensjonens artikkel 1 .....	20
Hvor høy bør terskelen for å oppnå beskyttelse være? .....	20

Religiøst forfulgte .....	20
Barns rettigheter som asylsøkere og som flyktningbarn .....	21
Asylprosessen for barn .....	22
Forholdene i mottak og i direkteplasserte familier.....	23
Barns rett til samvær med foreldrene .....	24
Eksklusjonsklausuler .....	25
Opphold på humanitært grunnlag på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn/humanitære grunner .....	25
Midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag.....	27
Retur .....	28
Utdatert flyktningrett? .....	29
11 Familiegjennomføring .....	29
12 Byråkrati og saksbehandling i Norge.....	32
Norsk asylpolitikk, uavhengig av EU?.....	32
Inngenting skjer i et vakuum.....	32
Schengen-samarbeidet.....	32
Dublin og Eurodac .....	33
Prosedyre/hvordan blir man anerkjent som flyktning? .....	33
Saksbehandling i UDI og UNE .....	34
Førsteinstans: politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI).....	34
Andreinstans: Utlendingsnemnda (UNE).....	34
Innsnevring av skjønn og motstand mot kritikk.....	35
Menneskene bak saksnumrene .....	36
Luringer og kriminelle?.....	37
Nytter det å engasjere seg?.....	39
13. Mennesker uten oppholdstillatelse, ei særlig sårbar gruppe .....	41
Hvem er de? .....	41
Hva er deres situasjon?.....	42
De "ureturnerbare" .....	42
Bør det innføres legaliseringsordninger for lengeværende/ureturnerbare?.....	43
Menneskehandel.....	44
Kirkas ansvar.....	46
Kirkeasyl .....	46
14 Integrering og inkludering – mot et flerkulturelt samfunn.....	46
Psykisk helse og asylprosessen. ....	47
Bosetting i kommunene.....	48
Introduksjonsprogrammet .....	48
Særregler for flyktninger og innvandrere? .....	49
Holdninger i arbeidslivet.....	49
Utfordringer til menigheter og enkeltpersoner.....	49
15 Etske sluttkommentarer – begrunnelse for engasjement.....	50
<b>DEL V UTFORDRINGER TIL KIRKA OG TIL MYNDIGHETENE.....</b>	<b>51</b>
16 Utfordringer til kirka .....	51
Utfordringer til biskopene og de sentralkirkelige rådene:.....	51
Utfordringer til kirka lokalt .....	52
17 Utfordringer til myndighetene:.....	52
<b>RESSURSER .....</b>	<b>54</b>

## **Forord**

Mange i Den norske kirke har engasjert seg i flyktnings situasjon. Biskoper og prester har engasjert seg i mennesker som trues av utsendelse, ildsjeler på lokalplan har stilt opp for mennesker uten oppholdstillatelse som står på bar bakke. Råd og utvalg har uttalt seg om politikken som ligger bak enkeltvedtakene og vært kritiske til deler av denne. Det gjelder særlig den tiltakende tilstrammingen og det som oppleves som inhumane avgjørelser i en del enkeltsaker.

Menigheter, diakoner, prester og frivillige har gitt omsorg og støtte til asylsøkere i krise, og noen har tatt imot kirkeasylanter. Enkeltpersoner og menighetsråd har ofte blitt stående uten støtte fra andre, og har opplevd situasjonen som så belastende at de har valgt å si "aldri mer". Samtidig har mange menigheter opplevd at deres kirkeasylant til slutt fikk opphold i Norge, og enkelte har til og med opplevd at asylsøkeren fikk innvilga asyl etter Flyktningkonvensjonen. Da oppleves innsatsen som svært meningsfull.

Ikke alle har tatt imot kirkas engasjement med like stor entusiasme. Det har vakt reaksjoner både i forvaltningen og i det politiske miljøet at kirka engasjerer seg så sterkt for flyktninger og deres rettigheter.

Dette dokumentet søker både å sette ord på engasjementet for flyktninger i vår kirke og å klargjøre grunnlaget for Den norske kirkes engasjement i flyktningsspørsmål og flyktnings liv, samt å bidra til en ny drøfting av etiske sider ved norsk asyl- og flyktningpolitikk<sup>1</sup>.

At dokumentet kommer nå skyldes i stor grad Bispemøtets offentlige diskusjon med Utlendingsnemnda våren 2004 om hvorvidt kirka har tilstrekkelig grunnlag for å bidra på utlendingsfeltet. Utlendingsforvaltningen argumenterte her sterkt for at lekfolk kan for lite om sakene og legger for lite vekt på likebehandling til å engasjere seg, og at moralske argumenter ikke kan brukes mot lovverket. Blant annet på denne bakgrunn tok Bispemøtet i 2004 initiativ til en større gjennomgang av problematiske sider ved norsk asyl- og flyktningpolitikk. Dette svarte til Mellomkirkelig råds ønske om en bredere gjennomgang av prinsippene for kirkelig engasjement på dette feltet.

Dokumentet som nå foreligger, legger til grunn at sivilsamfunnet som Den norske kirke er en del av, må kunne engasjere seg både i enkeltsaker og i politikken som ligger bak vedtakene. Lovverket åpner for saklig forskjellsbehandling og bruk av skjønn. Bispemøtets klare ønske om en nyansert og positiv forståelse av hva som utgjør "sterke menneskelige hensyn" samt flere kirkelige aktørers påpekning av behovet for en politikk på utlendingsfeltet som er en velstående rettsstat verdig, ligger til grunn for dokumentet.

Dokumentet tar også sikte på å utfordre menigheter og det enkelte medlem av Den norske kirke til økt lokal innsats for integrering av flyktninger og innvandrere.

Dokumentet inneholder videre fakta om verdens flyktningssituasjon, bibelske og etiske refleksjoner knyttet til de spørsmål flyktningpolitikk reiser, samt en gjennomgang av de internasjonale konvensjonene for flyktningbeskyttelse.

Dokumentet konkluderer med at flyktningpolitikken må respektere de internasjonale konvensjonene som definerer beskyttelsesbehov og vern mot tilbakesending, samt at sterke menneskelige hensyn, når de kan påberopes med rette, må settes over indrepolitiske mål uttrykt i såkalt innvandringspolitiske mål. Dokumentet peker på en rekke områder der dagens

politikk ikke er i overensstemmelse med disse prinsippene og peker også på endringer av dagens praksis som bør komme.

## **Del I Innledning**

### **1 MENNESKER PÅ FLUKT – EN UTFORDRING FOR KIRKA**

Rundt førti millioner mennesker er i dag på flukt i vår verden. De fleste av dem er flyktninger i eget land eller i områder nær hjemlandet. Noen få av dem finner veien til Norge. De har flykta fra krig, fra diktatoriske regimer, fra etnisk og religiøs undertrykkelse eller fra overgrep som rammer kvinner og barn særskilt hardt.

Kirka utfordres når det kommer flyktninger til landet vårt. Møtet med fremmede og forfulgte berører sentrale deler av kirkas tro. Kirka kalles til gjestfrihet og til praktisk arbeid for å bedre flyktningenes livsvilkår.

Forut for nasjonale myndigheter, institusjoner og privilegier tror kirka på én Gud som har skapt alt og gir liv. Jorda, naturen og de landområder der vi finner vårt livsgrunnlag er Guds gode gave. Når flyktninger kommer til landet vårt utfordres vi til å dele dette livsgrunnlaget i takknemlighet.

På samme måte er det kirkas tro at Gud har skapt alle mennesker i sitt bilde, drar omsorg for hvert enkelt, og ser ethvert menneske som uendelig verdifullt. I Jesus ble Gud selv menneske, og Jesus ble selv flyktning som barn. I Jesus har Gud erfart den smerte mennesker erfarer. Jesus møtte de utstøtte og sårbare med en kjærlighet som understreket deres verd og reiste dem opp til nytt liv. Kirka utfordres derfor til å se at i den forfulgte og sårbare kommer Gud oss nær på en særskilt måte. Vi gjenkjenner vår egen sårbarhet og avhengighet, og som global, nasjonal og lokal kirke kalles vi til å vise konkret omsorg og respekt.

I evangeliene viderefører og radikaliserer Jesus den gammeltestamentlige tanken om gjestfrihet. Omsorgen for de fremmede knyttes til endetidsscenarioet i Matteus 25: "Jeg var fremmed og dere tok ikke imot meg." Og: "Jeg var fremmed og dere tok imot meg." I lignelsen om Den barmhjertige samaritan, en av kjernefortellingene i kristen etikk, fremstilles ansvaret for den andre som noe som bryter nasjonale, kulturell og religiøse grenser.

For den kristne kirka er ikke spørsmålet om hvordan vi forholder oss til mennesker på flukt et valgfritt tilleggsproblem. Det berører sentrum for læren om hvem Gud er, hvem vi er og hva jorda og landet er. Kirka fastholder i sitt vesen ansvaret og åpenheten for den fremmede og innflytteren. Kirka er global og vil måtte utgjøre et kontinuerlig korrektiv til at privilegier og rettigheter knyttes eksplisitt til nasjonalstaten.

I en stadig mer globalisert verden forsterkes dette ansvaret for mennesker på flukt ut over det allment etiske. Statene i nord kan ikke lenger fortsetter å høste av globaliseringens frukter samtidig som de lukker øyne og grenser for det ansvar som tydeliggjøres når mennesker kommer nærmere hverandre, og for de skadevirkningene som følger i globaliseringens kjølvann. Mange av de konfliktene mennesker flykter fra er født og næres av kampen for ressurser som følger av globaliseringen. Andre konflikter er etterlevninger etter kolonitidas

tilfeldige tegning av grenser mellom landene og etter gamle og nye koloniherrers maktpolitikk der etniske grupper settes opp mot hverandre. Til slutt er mange voldelige oppstander en reaksjon mot det euro-amerikanske kulturpresset som kontinuerlig truer med å frarøve andre kulturer deres identitet.

Mennesker på flukt fra disse konfliktene møter i økende grad hindringer hvis de velger å komme til vår del av verden. Retten til å søke asyl undergraves ved at det gjøres stadig vanskeligere å benytte seg av denne retten. Belastningene blir da overlatt til de landene der konflikten pågår eller til land som grenser til disse landene. Innstramninger i asyl- og flyktningpolitikken begrunnes ofte ut fra indrepolitiske hensyn. Disse hensynene bunner igjen ofte i en økt skepsis og frykt i befolkningen overfor fremmede. Økte sikkerhetstiltak ved grensene begrunnes samtidig i frykten for terrorisme, noe som leder til økt fremmedfrykt og en urettmessig assosiasjon av vold med enkelte befolkningsgrupper. Denne uretten rammer ofte muslimer.

Denne utviklingen forsterkes ytterligere ved at ingen av landene i nord ønsker å fremstå som mindre strenge enn andre land. Dette medvirker til å skape en ond sirkel der det blir stadig vanskeligere å innrømme status som asylsøker. Dette rammer de svakeste i en globalisert verden.

I møte med denne situasjonen må kirka stille seg solidarisk med de fattige, forfulgte og fortvilte. Den må våge å gi stemme til dem som lider under en urettferdig verdensorden og til dem som ofte blir glemt.. Kirka må tale kritisk til de strukturer som skaper ofrene, samtidig som den må se og gjenreise verdigheten til dem som har måttet gi tapt. Kirka må tørre å tale tydelig mot en utvikling der det blir stadig vanskeligere for de minst privilegerte å nå fram til våre grenser og der sannsynligheten for å bli avvist, hvis de skulle komme dit, øker. Kirka må framfor alt strebe etter å framstå som et levende tegn på den gjestfrihet, åpenhet og kjærlighet som evangeliet om Jesus Kristus bærer bud om.

Kirkas rolle i det offentlige rom er ikke å inneha formell politisk makt. Kirka er en aktør i det sivile samfunn. Sammen med andre aktører skal den bidra til at den politikk som utøves, følger de forpliktelser vi er bundet av og bygger på våre kristne og humanistiske tradisjoner. Det må vises respekt for kompleksiteten i de avveininger som må gjøres av dem som sitter med det politiske og formelle ansvar for lovgiving, utøving og forvaltning. Denne respekten betyr allikevel ikke servilitet og frykt for å engasjere seg for en verdig behandling av mennesker som søker vern. Gjestfriheten i møte med de forfulgte og hjelpeløse springer ut av kjernen i den kristne tro.

Kirka må derfor kjempe for en raus fortolkning av de konvensjonene vi har bundet oss til og for at menneskelige hensyn tillegges stor vekt i behandlingen av søknader om opphold. Kirka må også prøve å møte flyktningene som kommer hit på en medmenneskelig og diakonal måte, og tørre å høre deres historier og hjelpe dem til å finne løsninger. Svikter kirka dette kallet ser en bort fra sentrale elementer i kirkas etikk og står i fare for å undergrave vår gudgitte menneskelighet.



## del II Migrasjon: et situasjonsbilde

### 2 HVA ER MIGRASJON?

Hovedfokuset i dette dokumentet er på flyktninger. Vi har imidlertid valgt også å bruke det mer ukjente begrepet "migrasjon". Det er fordi mye av innvandringen til Norge består av andre grupper enn flyktninger. Migrasjonsbegrepet hjelper oss til å få et oversiktsbilde over situasjonen.

**Migrasjon** er bevegelse over landegrenser, migranter er altså mennesker som flytter fra et land til et annet. Begrepet migrasjon dekker både innvandring og utvandring, den kan være frivillig eller tvungen, og begrepet kan betegne både legale og illegale bevegelser over landegrensene.

I dette dokumentet ser vi på tre ulike kategorier lovlige migranter: de som arbeidsinnvandrer til Norge, de som kommer gjennom familiegjening og de som kommer som flyktninger, enten som overføringsflyktninger gjennom FNs høykommissær (UNHCR) for flyktninger eller på egen hånd som asylsøkere. Det står mest om asylsøkere. I tillegg ser vi en del på familiegjening fordi dette er viktig for mange flyktninger, og fordi det har skjedd store innskrenkninger i retten til familiegjening de siste åra. Temaet arbeidsinnvandring blir behandla mer kortfatta. Vi belyser også mulighetene for å misbruke asylinstituttet og sammenhengen mellom lovlig og ulovlig migrasjon.

Utlendingsdirektoratets (UDI) tall tyder på at familieinnvandring er den viktigste årsaken til permanent innvandring til landet og at det meste av denne innvandringen er knytta til norske statsborgere. I 2004 var kvinner fra Thailand den største gruppa familiegjengforente. Dersom studie- og arbeidsinnvandring med utgangspunkt i folks egne, personlige kontakter regnes med, kan vi si at en stor del av innvandringen til Norge følger av de relasjonene mange av oss etter hvert har til familie, venner og organisasjonsforbindelser i utlandet. I tillegg til dette er kortvarige arbeidsforhold i etterkant av EU-utvidelsen med på å dra opp tallet på innvandrere. Målt i antall mennesker utgjør flyktningene en mindre andel av den totale migrasjonen til Norge<sup>ii</sup>.

### 3 FLUKTENS ÅRSAKER

For verdens flyktninger er valget om å bryte opp fra bostedet ofte satt sammen av krefter som lokker en vekk ("dra-krefter") og krefter som tvinger en vekk ("skyv-krefter"). Krig, militarisering og indre uro, forskjell i økonomiske muligheter, naturkatastrofer eller politiske inngrep gjør det umulig å leve i visse områder. Folk tvinges vekk fra sine opprinnelige bosteder som følge av ei lang rekke forhold. Inngrep i det lokale naturmiljøet framstår som en stadig viktigere årsak til at mange må søke til andre, mer levelige områder. Størsteparten av dem som presses bort fra sitt opprinnelige bosted står uten internasjonal rettsbeskyttelse fordi de er flyktninger i eget land, såkalte "internally displaced people".

Folk som flytter fra hjemstedet for å søke bedre livsvilkår i et annet land omtales ofte som "økonomiske flyktninger" og er utsatt for stor mistenkeliggjøring. Selv om mange av disse ikke har krav på internasjonal beskyttelse som flyktninger er det viktig å holde fast på at en generell mistenkeliggjøring av dem står i kontrast til allmenne humanitære verdier. Vi må ha

to tanker i hodet samtidig: Norge har generell innvandringsstopp og en strengt kontrollert arbeidsinnvandring noe som betyr at få arbeidsinnvandrere slipper inn. Samtidig må vi holde fast på at det å søke større økonomisk trygghet for seg selv og sine nærmeste i utgangspunktet er et allment og legitimt ønske som alle mennesker deler. Utestenging fra arbeidslivet, utdanning eller forretningsmuligheter kan dessuten utgjøre forfølgelse dersom det skjer for eksempel på etnisk grunnlag. Dette er i tråd med UNHCRs forståelse av Flyktningkonvensjonen og betyr at noen "økonomiske flyktninger" kan ha krav på beskyttelse etter Flyktningkonvensjonen<sup>iii</sup>.

#### ***Kvinner under Taliban***

*Under Taliban-regimet i Afghanistan ble kvinner systematisk utestengt fra arbeidslivet. For kvinner uten nærstående mannlige forsørgere ble situasjonen fort kritisk. Disse kvinnene kunne hatt krav på asyl som del av ei sosial gruppe som opplevde forfølgelse på grunnlag av sitt kjønn.*

God internasjonal flyktningbeskyttelse må gå hånd i hånd med et engasjement for konfliktforebygging og konfliktløsning, samt et målrettet arbeid for utvikling i Sør, for å forebygge flyktningstrømmer.

## **4 TO TRENDER I MIGRASJONSBIDET: GLOBALISERING OG FRYKTEN FOR TERROR**

Globaliseringen setter sitt preg på verden og på migrasjonsbildet. Det lutherske verdensforbundet (LVF) kom i sluttkommentarene fra generalforsamlingen i 2003 med sterk kritikk av konsekvensene av dagens globalisering. LVF beskrev den økonomiske globaliseringen som en omformingsprosess med store negative konsekvenser, ikke minst for land i Sør og for kvinner. Utviklingen har blitt drevet fram med løfter om velferd og utvikling, men har i stedet ført til økt fattigdom og håpløshet for millioner av mennesker. Den økonomiske ideologien som driver globaliseringen (nyliberalismen) leder til en systematisk ekskludering av de som ikke i utgangspunktet har tilgang på eiendom og kapitalressurser. I globaliseringens tidsalder trues mer enn en milliard mennesker av sult. I tillegg ser man at mens noen mennesker knyttes tettere sammen av informasjonsrevolusjonen, har majoriteten ikke tilgang og sakker dermed enda lenger akterut. Dessuten åpner utviklingen for at kapital og varer får flyte fritt over landegrensene, mens fattige mennesker får stadig mindre bevegelsesfrihet og kriminaliseres når de søker et levebrød for seg og sin familie i andre land enn sitt eget<sup>iv</sup>.

En annen trend i migrasjonsbildet er innstramninger som et resultat av frykten for og kampen mot terror etter 11. september 2001. Det er en utvikling som fører til en asymmetri i sikkerhets- og sårbarhetsforståelsen: vår sikkerhet tillegges dermed mye større betydning enn fattige menneskers og flyktningers sikkerhetsbehov og sårbarhet. På verdensbasis kan utviklingen spores i nyutvikling av lovverket, strengere passkontroller, strengere praksis rundt visumutstedelser og sterkere grensekontroller. Så vel Kirkenes verdensråd og LVF som Den norske kirke har blant annet merka utviklingen ved at det er blitt vanskeligere å få besøkende fra søsterkirker inn i landet<sup>v</sup>.

## 5 HVOR MANGE FLYKTNINGER FINS DET OG HVOR BEFINNER DE SEG?

### Flyktningregnskapet til Flyktninghjelpen 2005

viser at ved inngangen til 2005 levde 11,5 millioner mennesker i eksil, mens 25 millioner var på flukt i eget land. Flyktninghjelpen knytter nedgangen i antall eksterntflyktninger og oppgangen i internflyktninger til krigen mot terror: det er blitt vanskeligere å komme seg ut av landet man forsøker å flykte fra.

De fleste av de 11,5 millionene flyktninger i eksil befant seg i nærheten av landet de flykta fra, ofte i flyktingleire.

For eksempel har Iran over en million flyktninger fra andre land, Tanzania har 602 000 flyktninger fra naboland, og Tsjad har 260 000 flyktninger fra andre land på sitt territorium. Alle disse landene er nær urolige land: Afghanistan, Irak, Burundi, Rwanda, DR Kongo og Sudan.

De færreste av verdens flyktninger kommer noen gang så langt som til Norge, eller andre OECD-land. De fleste havner i flyktingleire i naboland, eller som internt fordrevne i eget land (IDPs: Internally Displaced People). Den største belastningen når det gjelder flyktningstrømmer finner vi altså i nærområdene til områder som allerede er hardt ramma av konflikter, ofte med ødelagt infrastruktur og jordbruks- eller handelsvilkår.

Flyktninger i eksil per verdensdel:	Internflyktninger (IDPs) per verdensdel:
Afrika 3,3 millioner	Afrika 13,2 millioner
Amerika 0,5 millioner	Amerika 3,7 millioner
Asia 7,0 millioner	Asia 5,4 millioner
Europa 0,6 millioner	Europa 3,0 millioner

Flyktningregnskapet, Flyktninghjelpen 2005

Hjelp til flyktninger som befinner seg i randsonen til konfliktområder er viktig for å avlaste land som har tatt imot mange flyktninger og som ofte har svak økonomi og liten politisk stabilitet og på den måten bidra til internasjonal byrdefordeling. Dessuten vil hjelp til flyktninger mens de befinner seg i nærområdene til hjemlandet gjøre tilbakevending enklere når konfliktnivået er redusert, og livsgrunnlaget gjenopprettet. Tilbakevending er viktig i seg selv fordi de aller fleste mennesker ønsker å vende tilbake til sitt hjemland når mulighetene ligger til rette for det.

Norge bidrar, blant annet gjennom Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen, til at flyktninger og internt fordrevne får hjelp i nærområdene. Dette er kostnadseffektiv hjelp som er god dersom flyktningene/de internt fordrevne har mulighet til å leve trygt i randsonen til konfliktområdene og har håp om å kunne vende hjem.

Likevel kan hjelp i nærområder aldri være en legitim grunn til å fraskrive oss ansvar for å ta imot flyktninger til Norge og slik vedlikeholde en skjev fordeling av byrden med flyktningstrømmer. Tvert imot er det nødvendig å motvirke en slik skjevfordeling, som bare vil forsterke en allerede graverende ulikhet mellom Nord og Sør, mellom rike og fattige, mellom relativt sikre og relativt utsatte regioner og områder. Vestlige lands praksis med å gjøre adgangen til egne grenser vanskeligere for asylsøkere er med på å opprettholde en slik skjev byrdefordeling. Et land som Norge bør opprettholde eller øke sitt mottak av overføringsflyktninger fra leire drevet av UNHCR, samtidig som asylinstituttet opprettholdes.

Et par prosent av flyktningene som fins i leire i randsonene av konfliktområder blir såkalte **overføringsflyktninger, ofte også kalt kvoteflyktninger.**

Landene som tar imot kvoteflyktninger velger selv hvilke kriterier flyktningene skal plukkes ut etter. Norge har hatt tradisjon for å velge særlig sårbare grupper som enslige mødre eller mennesker med funksjonshemninger.

Kvoteflyktingene var lenge lite politisk omstridt i Norge<sup>vi</sup>, og Norges flerårige tak på 1500 kvoteflyktinger per år ble ansett som respektabelt blant organisasjoner som jobber med internasjonal flyktingbeskyttelse<sup>vii</sup>. I 2004 reduserte imidlertid Regjeringen tallet på kvoteflyktinger og gikk bare med på gradvis å øke kvoten igjen etter hardt påtrykk fra det sivile samfunnet blant annet Den norske kirkes biskoper.

Noen reiser på egen hånd til Europa, Nord-Amerika og Australia for å søke om asyl. Disse kalles **asylsøkere**.

## 6 STERK NEDGANG I TILSTRØMMING TIL EUROPA – HVORFOR?

Det antas at rundt 4000 mennesker hvert år drukner på veien til Europa, Nord-Amerika og Australia.

Flyktinghjelpens Flyktingregnskap 2005

I 2003 kom ca 15 000 asylsøkere til Norge. I 2004 var tallet redusert til 7 900 asylsøkere. Totalt fikk 3 460 av disse opphold på grunnlag av asylsøknaden sin. 5%, eller 460 av asylsøkerne, fikk innvilga asyl etter Flyktingkonvensjonen, 15% av søkerne fikk opphold på bakgrunn av andre beskyttelsesgrunner (altså med utgangspunkt i andre internasjonale konvensjoner) og 20% fikk opphold på humanitært grunnlag<sup>viii</sup>. Det har lenge vært slik at de to siste kategoriene begge omtales som "opphold på humanitært grunnlag" selv om det ut fra loven hele tida har vært snakk om to svært ulike forhold. Det framgår imidlertid av henvisningene til lovparagrafer i vedtaket om man har fått opphold av beskyttelsesgrunner eller på humanitære grunnlag. UDI har relativt nylig begynt å skille mellom disse to kategoriene i sin statistikk.

Prosentandelen innvilga søknader har gått opp etter at antallet søkere fra antatt trygge land er blitt redusert. Innvilgelsesprosenten økte fra 29 prosent i 2003 til 40 prosent i 2004<sup>ix</sup>. Tilsvarende andeler var 42 prosent i 1998, 46 prosent i 1999 og 38 prosent i 2000.

### **UNHCR: Ikke lenger noen asylkrise i Vesten**

Det er ikke lenger grunnlag for å hevde at det er en stor asylkrise i industrilandene, fastslo UNHCR da organisasjonen la fram tall for hvor mange som søkte asyl i 2004. For tredje år på rad var det en kraftig nedgang i antallet asylsøkere. Alt i alt søkte 368 000 mennesker om asyl i 38 industriland i 2004, det laveste tallet siden 1988. Asylsøkertallet i 2004 var 22% lavere enn året før. Ifølge UNHCR skyldes nedgangen i tallet på asylsøkere delvis en stadig strengere asylpolitikk i mottakerlandene. Men reduksjonen henger også sammen med økt stabilitet – eller større håp om en bedre framtid i områder det tidligere har kommet mange asylsøkere fra.

Flyktingregnskapet 2005, side 31.

Det er ikke bare i Norge at tilstrømmingen av asylsøkere er sterkt redusert. I hele Europa har tallene på asylsøkere gått kraftig ned de siste åra. FNs Høykommissær for flyktnings Europa-representant uttalte nylig at ingen europeiske land kan snakke om noen uhåndterbar strøm av asylsøkere i dag. Heller ikke kommer det mange til Norge fra land som antas å være trygge. I 2004 kom kun tre prosent av asylsøknadene fra land som antas å være trygge<sup>4</sup>.

Den kraftige nedgangen i tallene på asylsøkere til Norge kan blant annet skyldes forsøk på å avskrekke søkere fra å komme til landet. Dette inkluderer informasjonstiltak i noen avsenderland som antas å være trygge, om at sjansene for å få bli i Norge uten et reelt beskyttelsesbehov er små. Videre har det skjedd en innstramming i praksis overfor noen grupper som tsjetsjenere og somaliere, og en innstramming i mulighetene for familiegjenforening. Vi har også fått strengere grensekontroller. Dessuten har ikke Europa hatt noen store humanitære katastrofer i sine nærområder de siste åra. Situasjonen var en helt annen tidlig på nittitallet med krigene på Balkan.

Selv om de fleste er fornøyde med at det kommer få søkere fra antatt trygge land, må vi også spørre oss om de som faktisk har behov for beskyttelse slipper inn i Norge for å få prøvd asylsøknaden sin. Også tilstrømmingen fra land der vi vet det er krig og grove menneskerettighetsbrudd har gått kraftig ned de siste åra. Det er grunn til å uttrykke bekymring for om mennesker med beskyttelsesbehov virkelig når fram til Europa og Norge for å søke om asyl.

#### **Hvordan komme seg til Norge for å søke om asyl?**

- De fleste asylsøkere kommer fra land som har visumplikt til Norge og til EU-land..
- Under krigene på Balkan økte flyktningstrømmen fra disse landene., Samtlige EU-land og hele Norden innførte da visumplikt for disse borgerne.
- Turistvisa/humanitære visa avslås i all hovedsak når det fins grunn til å frykte at visumsøkeren kan komme til å søke asyl i Norge.
- Derfor må potensielle asylsøkere ofte bruke illegale metoder for å komme seg inn i EU eller Norge for å fremme en asylsøknad. Det kan være alt fra falske pass og visa, til direkte smugling i containere, lastebiler etc.
- Kampen mot menneskesmugling blandes av myndigheten ofte sammen med kampen mot menneskehandel, selv om menneskesmugling ikke nødvendigvis er i migrantenes disfavør. Det representerer ofte eneste mulighet til å fremme et asylkrav.

Det er viktig å merke seg at Flyktningkonvensjonen fastslår at ankomst i et asylland med falske eller manglende papirer i seg selv verken er kriminelt eller grunnlag for å underkjenne et asylkrav (artikkel 31).

Det er tilnærmelesvis umulig å ta seg lovlig inn i Norge som asylsøker. Dette skyldes norske visumkrav til de aller fleste land med uroligheter og menneskerettighetsbrudd. Dermed må asylsøkere bruke falske dokumenter og/eller menneskesmuglere for å ha muligheten til i det hele tatt å levere inn en asylsøknad. Spørsmålet er om for mange siles ut i denne prosessen sånn at mennesker med beskyttelsesbehov aldri når fram til Europa og Norge. En humanistisk flyktningpolitikk bør være mer fokusert på flyktingenes sårbarhet og behov for beskyttelse enn på å begrense tilstrømmingen av asylsøkere.

## 7 LOVLIGE VEIER INN I NORGE; ARBEIDS- OG STUDIEINNVANDRING, FLYKTNINGER OG FAMILIEGJENFORENTE

Det fins tre lovlige veier inn i Norge for borgere av land utenfor EØS/Norden. Det er som arbeidsinnvandrere, som flyktninger og gjennom familiegjeforening. Selv om folk kommer til Norge som en kategori migranter er det viktig å huske på at de ikke nødvendigvis blir i den kategorien for alltid.

### Arbeids- og studieinnvandring

Mer enn 14 000 norske borgere studerer hvert år i utlandet, mens i overkant av 5000 utlendinger får oppholdstillatelse for å studere i Norge.  
UDIs Årsrapport 2004, side 11

Studieinnvandring danner ikke grunnlag for bosetningstillatelse i Norge. Det er meningen at studenter som er ferdig med studiene skal returnere til hjemlandet med mindre de søker om opphold i Norge på et annet grunnlag når studiene er avslutta.

*Høsten 2003 kontakta den russisk-ortodokse menigheten i Oslo Mellomkirkelig råd. De var fortvila over at deres kantor og ikonmaler ikke lenger fikk bli i Norge. Den russisk-ortodokse kirkes ansettelsespraksis og kantorens utdanningsbakgrunn gjorde at han ikke kunne komme til Norge som "spesialist", men bare som "misjonær". Som "misjonær" var det tidsavgrensa hvor lenge han fikk bli i landet. For menigheten var det vanskelig å miste en kantor som både hadde kirkelig utdanning fra Russland og som snakka norsk. Mellomkirkelig råd anførte at religionsfriheten sto i fare for å krenkes når menighetens egne ordninger ikke var gode nok for utlendingsforvaltningen. Han fikk senere oppholdstillatelse.*

*Dette eksemplet viser at norsk innvandringspolitikk må justeres etter som internasjonaliseringen setter sitt preg også på vårt land. Vi må legge til rette for at mennesker fra andre land kan bli værende her.*

Siden 1975 har vi hatt innvandringsstopp i Norge, noe som innebærer en svært restriktiv politikk med hensyn til arbeidsinnvandring fra land utenfor Norden/EØS. De gruppene arbeidsinnvandrere vi tar inn er utvalgt for å dekke våre samfunnsmessige behov. Helsesektoren har for eksempel drevet aktiv rekruttering av østeuropeere, og deler av servicesektoren er preget av stor arbeidsinnvandring fra Sverige.

Det er strenge krav som må oppfylles for at en utlending fra et land utenfor EØS skal få arbeidstillatelse i Norge. Det diskuteres imidlertid om ikke Norge trenger mer arbeidsinnvandring og om regelverket bør mykes opp. Det er særlig noen sektorer som har behov for innvandra arbeidskraft.

Det pågår en debatt om hvorvidt arbeidsvandring fra fattige til rike land er en ulempe eller en fordel for avsenderlandet. På den ene sida er muligheten for å arbeidsinnvandre til rike land som vårt, en måte å gi flere tilgang til vår velstand på. Mange arbeidsinnvandrere kan tjene vesentlig mer penger i et rikt land enn de kan i hjemlandet. De fleste migranter sender også penger hjem. På den måten bidrar de til en pengeoverføring mellom det globale Nord og det globale Sør som er større enn summen av den samlede bistanden som gis til utviklingslandene<sup>xi</sup>. På den annen side diskuteres det om man oppmuntrer til "brain drain" (hjerneflukt) når enkelte land i Nord aktivt søker å rekruttere fra yrkesgrupper som er hardt tiltrengte i Sør. Det har blant annet vært diskutert om det er uheldig å rekruttere helsepersonell fra Afrika sør for Sahara, all den tid for eksempel hivpidemien utgjør en sterk belastning for et allerede underbemanna helsevesen. Noen utviklingsland utdanner imidlertid flere akademikere enn de selv kan sysselsette. Disse utgjør ikke noen "brain drain" dersom de forlater landet. Dessuten kan det tenkes at folk seinere flytter hjem, for eksempel ved en regimeendring, og at de da kan tilføre landet hardt tiltrengt kompetanse.

Når man for noen år siden fokuserte på misbruk av asylinstituttet dreide det seg ofte om arbeidsmigranter som kom som asylsøkere. Asylinstituttet skal brukes av mennesker med et beskyttelsesbehov og ikke for arbeidsinnvandring, selv om ønsket om et bedre liv i et annet land i seg selv ikke er klanderverdig. UDIs tall for de siste åra tyder på at svært få av asylsøknadene kommer på bakgrunn av ønske om arbeidsinnvandring. Som påpekt over kom kun tre prosent av søkerne i 2004 fra land UDI antar er trygge.

En måte å redusere den illegale migrasjonen og fristelsen til å misbruke asylinstituttet er å åpne legale veier for migrasjon. Det kan også bidra til å redusere risikoen for utnyttelse av migranter gjennom smugling og gjøre det vanskeligere for eksempel å lure kvinner inn i menneskehandel. Kirkens Nødhjelp har i sitt høringssvar til Regjeringas forslag til ny utlendingslov foreslått at kvinner som er ofre for menneskehandel skal gis mulighet til å få bli i Norge, samt pekt på sammenhengen mellom lovlig og ulovlig migrasjon<sup>xii</sup>. Også Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) – hvor Den norske kirke er medlem – og flere andre organisasjoner for flyktninger og migranter i Europa har pekt på sammenhengen mellom lovlig og ulovlig migrasjon og antyder at dersom man ønsker å få fullstendig bukt med den ulovlige migrasjonen, må det finnes noen veier for lovlig migrasjon<sup>xiii</sup>.

### **Familiegjenforening**

Å komme til Norge på familiegjenforening vil si at en utlending får opphold i Norge gjennom et familieforhold til en norsk statsborger, eller en person med bosetningstillatelse i Norge. Familiebegrepet som ligger til grunn for familiegjenforening er snevert. Det dreier seg hovedsakelig om ektefelle og/eller barn. For enslige mindreårige flyktninger kan det dreie seg om foreldre eller søsken. I sjeldne tilfeller kan voksne få familiegjenforening med sine foreldre. Det er imidlertid bare mulig dersom foreldrene er gamle og sårbare uten annen familie som kan ta hånd om dem i hjemlandet.

De siste åra har muligheten for familiegjenforening for flyktninger blitt svært innskrenka. Dette står det mer om i kapittel 12.

### **Flyktninger**

Det er altså to måter å bli flyktning i Norge på; som overføringsflyktning/kvoteflyktning og som asylsøker.

Norge er ett av få land i Europa som tar imot kvoteflyktninger fra FNs Høykommissær. På verdensbasis tar USA og Australia imot mange overføringsflyktninger, men har nesten ingen åpning for asylsøknader. Andre europeiske land som tar imot kvoteflyktninger er Nederland og Sverige.

EU vurderer nå å utvikle et program for mottak av overføringsflyktninger. CCME deltar i utredningen av et slikt program for EU og er positive til det så lenge mottak av overføringsflyktninger ikke blir en unnskyldning for ikke å ta imot asylsøkere.

Asylsøkere er folk på flukt som selv tar seg fra hjemlandet og til et land langt unna. Ved ankomst søker de om asyl og innkvarteres på asylmottak.

Asylsøkere har som gruppe vært utsatt for mye mistenkeliggjøring gjennom deler av den offentlige debatten i Norge og Europa for øvrig. Begreper som "økonomisk flyktning", "asylshopping" og liknende sår tvil blant folk flest om asylsøkerne som kommer hit har et reelt beskyttelsesbehov. I dette dokumentet er det forutsatt at asylinstituttet skal forbeholdes mennesker med beskyttelsesbehov, men det er samtidig pekt på at økonomiske faktorer kan være sterke grunner til å forlate hjemlandet og at det å søke bedre livsvilkår for seg og sin familie ikke er forkastelig i seg selv. Økonomisk utestengelse kan dessuten være en form for forfølgelse, slik at økonomiske årsaker i noen tilfeller kan gi grunnlag for flyktningstatus.

I Norge minnes vi blant annet utvandringen til Amerika på slutten av attenhundretallet; mange nordmenn ville til et land med større muligheter enn hjemlandet kunne tilby på den tida. På 60- og 70-tallet drev vi også aktiv rekruttering av utenlandsk arbeidskraft til Norge, blant annet fra Pakistan.

Asylsøkerne som har kommet til Norge de to siste åra kommer i stor grad fra land der vi vet at det er konflikt og grove menneskerettighetsbrudd: Tsjetsjenia, Irak, Afghanistan og Somalia.

Asylsøkere og kvoteflyktninger bør ikke settes opp mot hverandre. CCME har understreket dette for EUs vedkommende. Både retten til å søke asyl og å få beskyttelse gjennom UNHCR og deretter overføring til land som Norge er viktige. Asylinstituttet er en menneskerett og det å motta overføringsflyktningene bidrar til internasjonal byrdefordeling.

Overføringsflyktninger og asylsøkere som har blitt anerkjent etter Flyktningkonvensjonen har status som flyktninger i Norge og har like rettigheter. Det innebærer rett til familiegjening, deltakelse på introduksjonskurs og flyktningepass. Asylsøkere som har fått opphold av andre beskyttelsesgrunner enn asyl etter Flyktningkonvensjonen, samt asylsøkere som får opphold på humanitært grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller humanitære grunner har færre rettigheter. De må ha en viss inntekt (169 100 kroner årlig per 1. mai 2005) for å få familiegjening. Familiegjening med personer som har fått opphold på humanitært grunnlag har ikke rett til å delta i den nye introduksjonsordningen.

Flyktninger som innvilges oppholdstillatelse i Norge bør ha rett på familiegjening uten underholds krav. Som kirke har vi lenge framholdt familiens samfunnsmessige betydning. Det gjelder også for flyktninger og innvandrere. Familiegjening kan dessuten være en vei til integrering av flyktninger og innvandrere i Norge. Siden særlig mange kvinner får opphold på humanitært grunnlag, rammer dagens politikk kvinner spesielt hardt.



## DEL III Teologisk og etisk grunnlag

### 8 MENNESKEVERDET OG BIBELENS LÆRE OM GJESTFRIHET

Menneskets ukrenkelige verd, slik både de mest grunnleggende menneskerettighetene og det bibelske vitnesbyrd stadfester det, er et kall til kirka om å gjenreise og tydeliggjøre verdigheten hos mennesker som holdes nede i et uverdlig liv. Kirka forankrer sin lære om alle menneskers like og ukrenkelige verd i troen på at alle mennesker er skapt i en rettferdig og kjærlig Guds bilde. Slik er menneskets verd og ukrenkelig ikke knyttet til etnisk, kulturell, religiøs eller nasjonal tilhørighet. Nasjonale og statlige myndigheter finner slik sin ytterste legitimitet i viljen og evnen til å verne om dette verdet, til å beskytte mennesker mot misbruk av deres sårbarhet.

Når stater ikke evner eller vil beskytte mennesker mot overgrep, eller når de bruker sin makt til å forfølge enkeltmennesker eller grupperinger, så undergraves disse statenes legitimitet. De forfulgte gudgitte menneskeverd står allikevel fortsatt fast. De erklæringer og konvensjoner som skal beskytte mennesker på flukt fra tilstander som krenker deres menneskeverd følger altså av den samme teologiske og etiske begrunnelse. Kirkas kall er i lys av dette teologiske og etiske grunnlaget tredelt.

- Kirka skal være en pådriver for at nasjonale myndigheter i eget land ivaretar den beskyttelse og likebehandling som springer ut av menneskeverdet overfor egne borgere.
- Som del av ei verdensvid kirke skal kirka støtte kampen mot forfølgelse og undertrykking i andre land.
- Kirka må sammen med andre aktører i det sivile samfunn arbeide for at mennesker på flukt har tilgang til asylretten. Kirka må kjempe for at de samme prinsipper legges til grunn for flyktningers rettssikkerhet som for borgerne av den staten der de oppholder seg. Kirka må til slutt argumentere for at de internasjonale forpliktelsene som staten er forpliktet på, fortolkes raust, slik at ikke bare lovens og regelverkets bokstav vektlegges, men også det etiske fundamentet det hviler på.

Ei kirke som finner sentrum i det bibelske vitnesbyrdet i Jesu inkarnasjon, i hans liv, død og oppstandelse, istemmer Det gamle testamentets krasse kritikk av dem som undertrykker og utnytter fattige, fratar småkårsfolk deres rett i samfunnet, holder mennesker nede i urett og fordreier retten for innflytteren (Malaki 3,5; Jer 7,6). Evangeliene tydeliggjør dette budskapet og knytter det til frelsen. Den åpenhet og gjestfrihet den troende møter hos Gud i og ved Jesus, på tross av alt som skiller, er også et kjennetegn ved troens liv i møte med andre mennesker. På samme måte som i Jesu møte med mennesker i sin samtid, så gjelder dette ikke minst dem som i samfunnets øyne faller utenfor. I dem møter vi Jesus selv på en særskilt måte.

Fortellinger om forfølgelse, fangenskap, flukt og eksil er sentrale i Bibelen, ikke minst i fortellingene om israelsfolkets flukt fra Egypt. Denne erfaringen blir en del av forståelsen av hvem Gud er: "Jeg er Herren din Gud, som førte deg ut av Egypt, ut av trellehuset" (2. Mos 20,2). Gud viser seg som Gud for den forfulgte og undertrykte. Denne fortellingen blir samtidig et mønster for hvordan Israel skal behandle innflytteren i sin midte. Gud har omsorg for og ser til den som er forfulgt og på flukt.

For Herren deres Gud er Gud over alle guder og Herre over alle herrer, den store, mektige og

fryktinngytende Gud, som ikke gjør forskjell på folk og ikke tar imot bestikkelser. Han hjelper farløse og enker til deres rett og elsker innflytterne, så han gir dem mat og klær. Derfor skal også dere elske innflytterne, for dere var selv innflyttere i Egypt. (5. Mos 10,17-19).

Og:

Når en innflytter bor i landet hos dere, skal dere ikke undertrykke ham. Dere skal behandle ham som en landsmann. Du skal elske ham som deg selv. For dere har selv vært innflyttere i Egypt. Jeg er Herren deres Gud (3.Mos 19,33-34)

Det å ta imot og ta vare på innflytteren er altså forbundet både med forståelsen av *hvem* Gud er, og med folkets egne erfaringer av fangenskap og undertrykkelse, flukt og redning. Den som er kommet som en fremmed skal tas vel imot, og behandles som en av folkets egne. Innflytteren er elsket av Gud. Fordringen om gjestfrihet styrkes ved at folket vet hva det vil si å være innflytter, bli dårlig behandlet og være nødt til bryte opp og flykte.

Også i Det nye testamente blir ansvaret for å ta imot den som er fremmed og vise gjestfrihet understreket. Når den kristne kalles til å leve et nytt liv i Kristus innebærer det også å ta imot den som er fremmed. På samme måte som den kristne selv lever av Kristi tjenende kjærlighet, slik skal den kristne selv tjene andre. Det nye testamente vitner om hvordan dette også innebærer å ta imot den som er fremmed. På samme måte som med israelsfolket, knyttes gjestfriheten til erfaringen av egen sårbarhet – til det å ha en kropp:

Glem ikke å være gjestfri, for på den måten har noen, uten selv å vite det, hatt engler som gjester. Husk på dem som er i fengsel, som om dere var fanger sammen med dem. Og tenk på dem som blir pint og plaget; dere har jo selv et legeme (Hebr. 13,2-3)

Vær glade i håpet, tålmodige i trengselen, utholdende i bønnen. Vær med å hjelpe kristne som lider nød, og legg vinn på gjestfrihet (Rom 12,13)

Sårbarhet hører til det sant menneskelige. Den vitner om og er en uunnværlig forutsetning for fellesskap og samhørighet, for delt glede og gjestfrihet. Denne erkjennelsen har relevans også i møte med mennesker på flukt. Sårbarheten vitner om en grunnleggende samhørighet og avhengighet. Den åpner for gjestfrihet og glede i møte med andre. Samtidig peker den på retten til beskyttelse.

I dag ser vi at vår sikkerhet settes mye høyere enn den etiske fordring som møter oss i flyktningers sårbarhet.

## **9 KIRKAS GRUNNVERDIER OG DAGENS UTFORDRINGER**

Synet på ethvert menneske som uendelig verdifullt og som mål for Guds kjærlighet, og idealet om å ta gjestfritt imot den fremmede, hjelper oss til å se vårt ansvar som kirke når mennesker kommer til vårt land fra andre steder, på flukt fra forfølgelse, umenneskelig behandling og overgrep.

Vi utfordres særlig av at vi den seinere tida har sett gjentatte innskrenkninger i politikken overfor flyktninger. Dette dokumentet vil i det følgende beskrive en del av de innskrenkningene vi har sett. Her skal vi bare nevne noen få:

- innføring av underholdskrav for familiegjengenforening, som i praksis gjøre det svært vanskelig å få familien – selv små barn – til Norge
- bortfall av norskundervisning på asylmottak som bidrar til svekka psykisk helse
- bortfall av borette til asylsøkere med endelig avslag – en utvikling som setter mennesker på gata uten rettigheter.

I tillegg til dette har vi sett en rekke enkeltsaker der mennesker i vår kirke i har engasjert seg mot en saksbehandling der menneskelige hensyn ikke synes å ha vært tillagt tilstrekkelig vekt.

Dagens utvikling innenfor flyktning- og asylpolitikken står slik i skarp kontrast til kallet til å ta imot mennesker som er på flukt. Å møte det håpet disse flyktningene bærer med seg er et grunnleggende ansvar vi ikke kan fraskrive oss, som kristne, som kirke, og som samfunn.

Som kirke er vi forplikta på vår egen grunnleggende lære om hvem Gud, landet, folket og hvert enkelt menneske er. Menneskerettighetene er en operasjonalisering av en etikk som for det aller meste også er vår egen. De internasjonale konvensjonene vi har bundet oss til er sånn sett ikke bare forpliktende fordi Norge har underskrevet dem. De forplikter oss også fordi de uttrykker en etikk som kan begrunnes teologisk. Når vi nærmer oss flyktningpolitikk og flyktnings liv med dette etiske og rettighetsbaserte utgangspunktet kan vi ikke velge å stenge døra for mennesker på flukt av egeninteresse og innenrikspolitiske hensyn. Vi er forplikta på etikken og på konvensjonene, og vi må takle de utfordringene som medfølger mottak av mennesker som ofte bærer med seg dype spor etter vold og krig.

Det kan være utfordrende å ta imot mennesker på flukt fra land langt borte, ofte med bakgrunn fra kulturer som er forskjellig fra den som tradisjonelt preger et norsk samfunn. I Norge har vi vært vant til å leve med en svært homogen kultur. Vi har oppfatta oss som så like at selv minoriteter og urfolk er blitt utsatt for hardhendte fornorskingsprosesser. I den seinere tida har vi kommet til en samfunnsmessig erkjennelse at selv i Norge har det lenge eksistert ulikhet og migrasjon: vi er et land med to statskonstituerende folk – samer og nordmenn – og vi har flere nasjonale minoriteter (kvener, skogsfinner, tatere og jøder). Særlig mellom Finland, Sverige og Norge har det vært mye migrasjon og ekteskap mellom folkene. Kystområdene har hatt tette bånd til det europeiske kontinentet: England, Tyskland og Danmark. Norge kunne i tillegg gjennom lang tid takle befolkningsøkningen gjennom at hundretusener emigrerte til USA.

Samtidig er det forholdsvis nytt med migrasjon fra land som ikke tilhører nærområdene. Arbeidsinnvandringen som kom fra Tyrkia og Pakistan som svar på mangel på arbeidskraft i Norge på slutten av sekstitallet var ikke ment å tilføre en permanent innvandrerbefolkning til landet. Mange av de som kom på seksti- og syttitallet er allikevel blitt. De som kom som enslige menn har fått familiene sine hit, og mange bevarer kontakten med hjemlandet også i andre og tredje generasjon. I tillegg har vi tatt imot flyktninger fra Vietnam, Chile, Iran og Somalia. For mange nordmenn oppleves innvandrernes og flyktningsenes forskjellighet som truende. Hvor mye ulikhet tåler vi før samfunnet bryter sammen? Hvilke verdier og ideer må vi være enige om?

Særlig opplever mange nordmenn de nye innvandrernes og flyktningsenes familieverdier og kvinnesyn som truende. Skaut og jenter som ikke får ta del i blanda svømmeundervisning kan være uttrykk for patriarkalske strukturer og ulikheter som mange synes det er vanskelig å tolerere. I tillegg finnes det en dyp usikkerhet om hvorvidt mennesker som kommer fra diktaturer og krigsherja land virkelig kan slutte seg til våre grunnleggende demokratiske institusjoner. I ei tid med islamistisk terrorisme høyt på dagsordenen knyttes en ekstra nervøsitet til muslimske innvandrere: Ønsker de virkelig et liberaldemokratisk samfunn?

Vi skal ta slike spørsmål alvorlig. Det er ikke alltid enkelt å finne gode og rette måter å leve sammen på tvers av viktige verdiskiller og livsformer. Norge har i tillegg liten erfaring med å integrere og forene ulike kulturer og ulike verdier innenfor én nasjon. Erfaring viser

samtidig at fremmedfrykten og skepsis i seg selv kan gjøre møtet mellom kulturer og verdsett vanskeligere. Motsatt, så vil en imøtekommende og gjestfri innstilling kunne bygge broer, fremme dialog og gjøre at vi kommer i gang med det vi opplever som de største utfordringene. Det fins godt kirkelig arbeid på noen av vanskeligste områdene. Ett eksempel er Kirkens Bymisjons Primærmedisinske Verksted (PMV) der staben blant annet består av kvinner fra Somalia og der ett hovedfokus er kjønnslemlesting. Dessverre fins det alt for mange andre eksempler på at problemområder søkes løst gjennom tvang og lover som bærer preg av å være særregler for innvandrere. Ofte vil man nå lengre med samarbeid og dialog.

På tross av utfordringene skissert over er det grunn til å hevde at asylsøkere og bosetting av flyktninger og deres familier er en berikelse for samfunnet. For det første kan en oppdage at forskjellene er mindre en først antatt. Mange grunnleggende verdier er tross alt like på tvers av kulturelle skillelinjer.

*Mange muslimske foreldre sender barna sine til kristne barneaktiviteter på Grønland i Oslo. Begrunnelsen? "De skjønner godt hva religiøst betinga barnekor- og klubb er, mens de er usikre på hva slags dagsorden kommunale aktiviteter har".*

For det andre er det ikke slik at det i seg selv er negativt at verdssystemer og livsformer er forskjellige. Gjennom nærmere kontakt med andre kulturelle former og verdssystemer, for eksempel andre måter å forholde seg til familie på, andre måter å uttrykke sin religiøse tro på og så videre får vi del i andre forståelsesmønstre. Det kan gi mulighet til fornya refleksjon over egne livsformer og verdier.

Et annet svært viktig poeng er at vi i et samfunn med til dels svært ulike kulturer, verdier, religiøse systemer og livsmønstre, tvinges til å finne måter å eksistere sammen på, på tvers av til dels sterkt motstridende verdier. Det blir nødvendig å utvikle felles forpliktende verdier og idealer. Et mer mangfoldig samfunn og et mer mangfoldig kulturelt bilde kan derfor også bidra til at viktige verdier styrkes. Et mer mangfoldig samfunn kan hjelpe til at respekt, rettferdig og fredelig konfliktløsning og gjensidig anerkjennelse fremelskes og blir en mer fremtredende dimensjon ved en felles selvforståelse.

Et tredje positivt aspekt ved at det kommer nye mennesker til landet vårt er det potensielle samfunnsøkonomiske bidraget. I årene som kommer vil viktige samfunnssektorer etter alt å dømme ha et behov for arbeidskraft som vanskelig kan dekkes opp bare ved rekruttering gjennom innenlands arbeidskraft. Den nasjonale økonomien og vedlikeholdet av viktige offentlige velferdstilbud vil med andre ord nyte godt av at det finnes flere mennesker til å dele på oppgavene. Hensynet til slike nasjonale økonomiske interesser må aldri bli bestemmende for i hvilken grad mennesker på flukt med beskyttelsesbehov får komme til og bli i Norge. Likevel illustrerer dette argumentet hvordan asylsøkere og flyktninger også kan være et viktig og positivt bidrag til et felles samfunn.

Et siste aspekt er spørsmålet hva det gjør med oss som samfunn og enkeltmennesker hvis vi møter mennesker med beskyttelsesbehov gradvis mer ekskluderende og inhumant. En slik utvikling kan føre til en langsom og usynlig forandring av våre bærende samfunnsverdier i en mer kynisk retning. Slik vil også troen på andre fellesskapsløsninger og den grunnleggende tilliten mellom mennesker i vårt land undergraves. Å gi mennesker på flukt beskyttelse handler til syvende og sist også om å bevare vårt eget menneskeverd.

## DEL IV Viktige problemstillinger på utlendingsfeltet

### 10 ASYLRETTE OG KONVENSJONER SOM VERNER MOT TILBAKESENDING

#### Hva innebærer retten til å søke asyl?

Gitt at vi ikke har åpne grenser, hvem bør få komme til Norge? Vi kan i hvert fall svare at retten til å søke asyl ikke må avskjæres. Dette bygger først og fremst på beskyttelsen denne retten har i internasjonal lov.

- Retten til å søke asyl i et annet land er nedfelt i FNs menneskerettighetserklæring, og regnes som en del av Folkeretten gjennom internasjonal sedvanerett.
- Flyktningkonvensjonen fra 1951 er det viktigste rettsdokumentet. Den definerer hvem som skal tilkjennes en juridisk status som flyktning og hvilke rettigheter flyktninger har.
- FNs høykommissær for flyktninger har en viktig rolle, og høykommissærens håndbok, utdypet i seinere retningslinjer, gir anvisninger for hvordan Flyktningkonvensjonen skal tolkes.

Når vi svarer med å henvise til asylrettens stilling i internasjonal lov, svarer vi også implisitt at ikke hvem som helst skal få komme hit. I første omgang er det de som har behov for beskyttelse på bakgrunn av forfølgelse som bør få bli i Norge dersom de søker opphold her. Dette gjelder også for asylsøkere som har krav på vern mot tilbakesending etter det såkalte "non-refoulement" prinsippet (ikke-forfølgelseprinsippet), både i Flyktningkonvensjonen og i flere andre internasjonale konvensjoner<sup>xiv</sup>.

#### Konvensjoner som gir vern mot tilbakesending av flyktninger

- Flyktningkonvensjonen forbyr tilbakesending ("refoulement") til forfølgelse.
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 3 sier at: "Ingen må bli utsatt for tortur, eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff."
- Den europeiske domstolen i Strasbourg fortolker gjennom rettspraksis dette til å bety at man heller ikke kan sendes ut av Europa til slik behandling. Domstolens rettspraksis knytter dette også til selve utsendelsesprosessen; den må ikke være umenneskelig eller nedverdiggende.
- FNs Torturkonvensjons artikkel 3 forbyr stater å "utvise, sende tilbake ("refouler") eller utlevere en person til en annen stat når det er skjellig grunn til å tro at vedkommende vil være i fare for å bli utsatt for tortur".
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 7 sier at: "Ingen må utsettes for tortur eller for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff".
- Også FNs barnekonvensjons artikkel 37 uttrykker det samme: "intet barn skal utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff".

Asylsøkere som kommer til Norge kan altså ha krav på vern mot tilbakesending etter flere internasjonale konvensjoner. Også disse konvensjonene forplikter Norge og bør innebære at asylsøkerne som får bli etter disse konvensjonene også bør få status som flyktninger i Norge, i tråd med Utlendingslovutvalgets forslag.

## Flyktningkonvensjonens artikkel 1

Flyktningkonvensjonens artikkel 1 definerer en flyktning som en person som har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på bakgrunn av rase, religion, nasjonalitet, sosial tilhørighet, kjønn eller politisk oppfatning.

<sup>xv</sup>I den seinere tid er kjønn blitt definert som en sosial gruppe. Voldtekt er blitt definert som forfølgelse og inhuman/nedverdiggende behandling/tortur<sup>xvi</sup>. På bakgrunn av dette kan kvinner som har opplevd slik behandling henvise til et beskyttelsesbehov mot forfølgelse. Dessverre varierer praksis i utlendingsforvaltningen betydelig på dette området.

Selv om Flyktningkonvensjonens definisjon av hvem som er en flyktning er den viktigste vi har, er det også sånn at Flyktningkonvensjonens hovedfokus ikke er på *hvem* som er en flyktning, men heller på *hvilke rettigheter* flyktninger har. Flyktningkonvensjonen er fra 1951 og er prega av situasjonen i Europa rett etter verdenskrigen der man visste hvem flyktningene var og hadde sympati med dem.

Man kan også bli flyktning "*sur place*" – det vil si at et beskyttelsesbehov kan oppstå som følge av begivenheter etter ankomst i et asylland. Dette kan gjelde både hendelser i hjemlandet (for eksempel et regimeskifte) og handlinger asylsøkeren selv har utført i eksil. Det kan ofte være vanskelig å få anerkjennelse for et beskyttelsesbehov i sistnevnte tilfelle.

FNs kvinnekonvensjon og barnekonvensjon definerer kjønns- og barnespesifikk forfølgelse og må leses sammen med Flyktningkonvensjonens artikkel 1.

### Hvor høy bør terskelen for å oppnå beskyttelse være?

Flyktningkonvensjonens terskel ligger i begrepet "forfølgelse". Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, samt Konvensjonen for sivile og politiske rettigheter lar terskelen ligge på "umenneskelig behandling". Torturkonvensjonens terskel er "tortur".

Forfølgelsesbegrepet er videre enn "umenneskelig behandling". I tillegg krever Flyktningkonvensjonen at man skal ha vært utsatt for eller "ha en velgrunnet frykt for" forfølgelse. Torturkonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen krever en reell fare for umenneskelig behandling eller tortur<sup>xvii</sup>.

Selv om Flyktningkonvensjonen kun krever at man "med rette frykter" forfølgelse legges risikoterskelen og sannsynlighetsterskelen i norsk praksis på utlendingsfeltet svært høyt. Asylsøkeren må bære en tung bevis- og risikobyrd – mye høyere enn den som gjelder i strafferett. Konsekvensene ved en feilvurdering av risiko kan bli svært høye for asylsøkeren. Det er derfor all grunn til å vurdere nærmere hvor høy risikoterskelen skal være sammenliknet med andre rettsområder hvor utfallet kan være av stort alvor.

### Religiøst forfulgte

Flyktningkonvensjonens artikkel 1 definerer en person som flyktning blant annet dersom vedkommende har en velgrunnet frykt for forfølgelse på bakgrunn av religion. I Norge har

imidlertid denne delen av artikkel 1 vært mindre brukt enn leddet om frykt for forfølgelse på bakgrunn av politisk overbevisning.

Mennesker som søker beskyttelse i Norge fordi de frykter forfølgelse av religiøse grunner kan enten ha flykta fra hjemlandet av den årsaken, eller de kan ha konvertert i Norge og dermed ha grunn til å frykte forfølgelse ved retur til hjemlandet.

Det later til å være størst sjanse for å bli trodd og gitt oppholdstillatelse i Norge dersom den religiøse forfølgelsen fant sted i hjemlandet før flukten. Norge har tatt imot en del flyktninger på grunnlag av forfølgelse som fant sted i hjemlandet av religiøse årsaker. Det gjelder blant annet Chin-flyktninger fra Burma som kom gjennom UNHCR sitt overføringsprogram, og medlemmer av TGM-bevegelsen i Kina. De kinesiske flyktningene er kommet som asylsøkere. Andre grupper har vanskeligere for å overbevise om at frykten for forfølgelse er reell og at myndighetene i hjemlandet verken har evne eller vilje til å gi beskyttelse mot forfølgelsen.

#### ***Ahmadiyya-muslimer fra Pakistan***

*Faren i familien var høytstående militær med bakgrunn fra hardhendt kamp mot islamister og Taliban-grupper i Pakistan. Seinere falt han i unåde fordi han selv er Ahmadiyya-muslim og mista både jobben i militæret og beskyttelsen fra myndighetene. Nå frykter han hevn fra de ytterliggående muslimene dersom han returneres til Pakistan. Norske myndigheter vil imidlertid ikke innvilge opphold i landet og familien har fått endelig avslag på sin søknad om asyl.*

Dersom en person som har søkt asyl på politisk grunnlag i Norge, seinere konverterer – ofte til kristendommen – og så søker asyl på religiøst grunnlag er det gjerne vanskelig å bli trodd av utlendingsmyndighetene. Konvertitten mistenkes da ofte for å ha konvertert simpelthen for å få bli i landet. Det kan ikke utelukkes at dette skjer og de kristne kirkene og menighetene som tar imot asylsøkere til dåp og omvendelse, bør ha et våkent øye for motivene bak omvendelsen. På den annen side bør ikke utgangspunktet for å møte søkende mennesker og konvertitter være mistenksomhet. Det at noen misbruker systemet må ikke føre til mistenkeligjøring av alle. Det må også framholdes med stor tydelighet at særlig kvinner som konverterer fra islam til kristendommen kan være utsatte for forfølgelse ved retur til et muslimsk/islamsk hjemland. Det er derfor et rimelig krav at også for religiøst forfulgte må beskyttelsesbehovet til den enkelte settes foran indrepolitiske mål og avgjørelsene i sakene må være menneskerettslig basert.

Dersom enkeltpersoner eller menigheter kommer i kontakt med religiøst forfulgte anbefales kontakt med Forum 18 eller Oslo-koalisjonen for tros- og livssynsfrihet (se ressursliste) for råd om situasjonen i hjemlandet til asylsøkeren. I tillegg kan menigheter og enkeltpersoner kontakte Kirkelig nettverk for integrering av flyktninger og innvandrere (se ressursliste) for å få råd om asylsøkere som søker dåp.

#### **Barns rettigheter som asylsøkere og som flyktningbarn**

*"Jeg lengter etter familien, det er følt å være alene her."  
Gutt 17 år, i Redd Barnas Tilsynsrapport for enslige mindreårige asylsøkere, 2004.*

## *Asylprosessen for barn*

Barn som kommer aleine til Norge for å søke om asyl kalles enslige mindreårige asylsøkere. Redd Barna har foreslått at de i stedet kalles "alenebarn" for å understreke deres status som barn, framfor statusen som *asylsøkere*.

Ifølge Barnekonvensjonen er man barn til man fyller 18 år. Deler av norsk praksis på utlendingsfeltet presser grensene for hva et barn er. Blant annet omtales noen som "unge menn" heller enn som barn. Enslige mindreåriges søknader behandles ikke lenger på bakgrunn av ankomsttidspunktet, men på bakgrunn av vedtakstidspunktet.

Saksbehandlingstida er på opptil 15 måneder også for barn. Det betyr at ungdommer som kommer hit – for eksempel når de er fylt 16 år – kan komme til å få saken sin behandla etter at de har fylt 18 år og regnes som voksne. Det er spesielt alvorlig at en del søknader da avslås på bakgrunn av en forklaring avgitt at et barn, vurdert som en voksen og avslått på manglende troverdighet.

Barns rettigheter defineres av Barnekonvensjonen. Barnekonvensjonen er lov i Norge. Allikevel spør Forum for Barnekonvensjonen om konvensjonen tas tilstrekkelig alvorlig i myndighetenes møte med enslige mindreårige asylsøkere eller medfølgende flyktningbarn.

De enslige mindreårige asylsøkerne innvilges så å si aldri asyl etter Flyktningkonvensjonen. Norske myndigheter må bli flinkere til å gjenkjenne barnespesifikk forfølgelse – så som barnesoldater, barneekteskap, tvangslemlestelse, alvorlige former for barnearbeid og menneskehandel – og innvilge asyl til barn på slikt grunnlag. Barnekonvensjonen må altså leses sammen med Flyktningkonvensjonen for å vurdere hva slags type forfølgelse barn har rett til ikke å bli utsatt for.

Også for barn som kommer sammen med foreldrene til Norge skal barnas særskilte situasjon i hjemlandet vurderes. Det skjer ofte ikke. UDI har imidlertid begynt en ny praksis med regelmessig å intervju barn over 12 år. Vi har ennå ikke sett hvordan dette vil nedfelle seg i vedtakene. Det vanlige har vært å behandle barn som medfølgende den voksne og kun vurdere den voksnes asylsøknad Dette gjelder fortsatt barn under 12 år. Dette er ikke en tilstrekkelig og forsvarlig saksbehandling Barnas mulige selvstendige asylkrav må vurderes også når de kommer hit sammen med sine foreldre.

I tillegg skal enhver vurdering av barn som enslige mindreårige asylsøkere og som medfølgende flyktningbarn innebære en synliggjøring av at barnets beste er blitt vurdert. Barnekonvensjonens artikkel 3 om barnets beste er et viktig anliggende i enhver asylsak som involverer barn. Det skal ikke nødvendigvis tillegges avgjørende vekt, men det skal være "of primary consideration" og det skal alltid *synliggjøres* at det har vært vurdert. Norsk praksis i dag gir for ofte barnets beste en summarisk vurdering, noe som kan skyldes mangel på barnefaglig kompetanse. Barnets beste tillegges dermed for liten vekt i mange saker. Skal utlendingsforvaltningen kunne vurdere barnets beste på en tilfredstillende måte kreves barnefaglig kompetanse, noe som i utilstrekkelig grad finnes i forvaltningen i dag.

### **Barnekonvensjonen og "sterke menneskelige hensyn"**

Det er viktig å være klar over at når det gjelder barn kommer en bindende internasjonal konvensjon inn når det gjelder opphold på humanitært grunnlag og vurderingen av sterke menneskelige hensyn.

Artikkel 3 i Barnekonvensjonen sier at det alltid skal synliggjøres at barnets beste har vært vurdert. Det krever barnefaglig kompetanse i vurderingen av asylsaker.

Barnets beste skal være et viktig moment i enhver avgjørelse, selv om det ikke nødvendigvis skal tillegges avgjørende vekt.



Dessverre ser vi at Barnekonvensjonen settes til side i noen saker der barnets beste må vike for ønsket om å forebygge tilstrømming av asylsøkere til Norge. En slik praksis er svært problematisk.

*Forholdene i mottak og i direkteplasserte familier*

I tillegg til å kritisere vurderingen av enslige mindreårige asylsøkeres og medfølgende flyktningbarns asylsøknader, har blant andre Redd Barna retta søkelyset mot forholdene i asylmottak og mot alenebarn som blir direkteplasserte i familier. Både i familiene og i asylmottakene er kravene til oppfølging og omsorg dårligere enn den som gis norske barn under barnevernets omsorg. Dette innebærer at Barnekonvensjonens artikkel 2 om ikke-diskriminering, og konvensjonens artikkel 25 om behovet for regelmessig tilsyn med plasserte barn, brytes.

Forskjellene inkluderer ifølge Redd Barna:

<p><b>Barnevernsinstitusjonen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Plassering av barnet skjer etter formelt vedtak med individuell vurdering.</li> <li>➤ Høye krav til fysisk standard, størrelse osv.</li> <li>➤ Høye krav til personale, hvor mange, faglig kompetanse, og med politiattest.</li> <li>➤ Tilsyn fra fylkesmannen (ekstern kontroll).</li> <li>➤ Krav til individuell plan og oppfølging.</li> </ul>	<p><b>Asylmottaket</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Plassering av barnet skjer uten vedtak og individuell oppfølging.</li> <li>➤ Dårligere krav til fysisk standard, størrelse osv.</li> <li>➤ Svake krav til personale; antall, faglig kompetanse ikke politiattest.</li> <li>➤ Tilsyn kun av selve mottaket av UDI (intern kontroll).</li> <li>➤ Dårlige krav til oppfølging.</li> </ul> <p>Redd Barna 2005</p>
--	---

<p><b>Fosterhjemmet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Plassering av barnet skjer etter formelt vedtak og individuell vurdering.</li> <li>➤ Faglig kvalitetssikring av hjemmet,</li> <li>➤ Faglig oppfølging og veiledning.</li> </ul>	<p><b>Direkte plassering i familie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Oftest uten formelt vedtak og individuell vurdering.</li> <li>➤ Oftest ingen undersøkelse i hjemmet.</li> <li>➤ Ingen vurdering av fysiske forhold.</li> </ul>
--	--

<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vurdering av de fysiske forhold.</li> <li>➤ Økonomisk støtte.</li> <li>➤ Mulig å drøfte situasjonen fortløpende med en saksbehandler hos barnevernet.</li> <li>➤ Fosterhjemmet kan ofte svært mye om barnets rettigheter.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ingen oppfølging.</li> <li>➤ Ingen økonomisk støtte.</li> <li>➤ Ingen instans/saksbehandler som veileder.</li> <li>➤ Familien kan ofte mindre om det norske samfunnet og om barnets rettigheter, fordi denne familien ofte selv er flyktninger/en perifer del av barnets familie i hjemlandet.</li> </ul>
Redd Barna, 2005	

Som det framgår av faktaboksene er det store forskjeller mellom de enslige mindreårige asylsøkerne og norske barn. Også etter at barna har fått innvilga opphold i Norge fortsetter forskjellene. Alenebarna plasseres da ofte i bofellesskap der standarden på omsorgen ligger under den som gjelder for norske barn i barnevernets omsorg.

Vi mener at en slik forskjellsbehandling innebærer brudd på Barnekonvensjonens prinsipp om ikke-diskriminering og at den derfor må opphøre. Det bør vurderes om ansvaret for alenebarna blant annet av den grunn bør legges til Barne- og familiedepartementet (BFD), og ikke lenger ligge hos UDI/Kommunal- og regionaldepartementet. Alenebarn og medfølgende flyktningbarn bør først og fremst behandles som barn. Myndighetenes barnefaglige kompetanse ligger i BFD.

#### *Barns rett til samvær med foreldrene*

Den restriktive praksisen med hensyn til familiegjening rammer utsatte og svake grupper hardt. Barn er blant dem som rammes hardest.

#### ***Nektes gjenforening***

*Charly (11) lever hos en tilfeldig venninne til stemoren i Nairobi. UDI vil ikke la ham komme til Norge for å bo hos faren. Årsaken er at faren tjener 50 000 kroner for lite i året gjennom introduksjonsprogrammet han deltar på. Stemorens inntekt blir ikke tatt med i vurderingen.*

*"Jeg skjønner ikke dette. Mener myndighetene at 11-åringen skal overlates til seg selv i et vilt fremmed land, hos en tilfeldig omsorgsperson?" spør stemoren til gutten.*

*Hun påpeker at hun har tatt seg av gutten som en mor siden han var tre år, og at han ikke har hatt kontakt med sin biologiske mor siden han var spedbarn.*

*Charlys far er sterkt nedbrutt over å ha møtt veggen i byråkratiet.*

*"Da vi flyktet til Norge via Kenya, hadde vi ikke råd til å ordne billetter og papirer til alle i familien. Nå ser jeg at det var en stor tabbe å la Charly bli igjen. Siden jeg bare har norsk fremmedpass, er det umulig for meg å få innreisetillatelse til Kenya."*

*Utlendingsdirektoratet finner "ingen særlig sterke menneskelige hensyn" som tilsier at Charly skal få bo i Norge.*

*Familiens advokat er sjokkert over holdningene til UDI.*

*"Hvis det ikke finnes særlig sterke menneskelige hensyn i denne saken, kan jeg vanskelig se når det skulle eksistere slike", sier han.*

*Aftenposten, 13. april, 2005*

Barneombudet jobber nå med et forslag om at det differensieres mellom barn og voksne i familiegjenforeningssaker. Også Kommunal- og regionaldepartementet vurderer en slik differensiering, men med begrensninger både på alder (15 år) og med hensyn til hvem som i utgangspunktet har rett til familiegjenforening.

Vi legger til grunn at barn har rett til samvær med sine foreldre og at en familiegjenforeningspraksis som legger store hindringer og forsinkelser i veien for dette er menneskerettslig problematisk. Med utgangspunkt i kirkas syn på familiens samfunnsmessige betydning mener vi at det er både inhumant og lite integreringsfremmende å nekte barn og foreldre familiegjenforening. For barn som befinner seg i utlandet uten omsorgspersoner eller noen forsørger er det særlig påkrevd at familiegjenforening til Norge foregår på raskest mulig måte. Det står mer om familiegjenforening i kapittel 12.

### **Eksklusjonsklausuler**

For å oppnå flyktningstatus forutsettes det Flyktningkonvensjonen at man ikke begår kriminelle handlinger av en ikke-politisk karakter før man kommer til asyllandet. I praksis vurderes også kriminelle handlinger begått etter ankomst som et grunnlag for å trekke tilbake flyktningstatus. NOAS mener at UDI her ikke handler i tråd med Flyktningkonvensjonen. Dekkes man av Torturkonvensjonen eller av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 3, er imidlertid vernet absolutt: Ingen kan sendes tilbake til et sted der de kan utsettes for tortur.

I nyere lovgivning, som EUs Kvalifiseringsdirektiv, er de såkalte "exclusion and dismissal"-klausulene videre enn i Flyktningkonvensjonen. De preges av situasjonen etter 11. september 2001 og frykten for nasjonalstatens indre sikkerhet.

### **Opphold på humanitært grunnlag på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn/humanitære grunner**

#### **Opphold på humanitært grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller av humanitære grunner**

Asylsøkere som ikke innvilges asyl etter Flyktningkonvensjonen, og som heller ikke gis vern mot tilbakesending på bakgrunn av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, Konvensjonen om sosiale og politiske rettigheter, Torturkonvensjonen eller Barnekonvensjonens artikkel 37, kan allikevel gis opphold i Norge.

Disse får da opphold på humanitært grunnlag av "sterke" eller "særlig sterke menneskelige hensyn".

Opphold på humanitært grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller av humanitære grunner er en slags samlekategori for de som får bli trass i at de ikke anerkjennes som flyktninger etter Flyktningkonvensjonen og heller ikke har krav på beskyttelse mot tilbakesending etter andre internasjonale konvensjoner<sup>xviii</sup>. Det kan dreie seg om svært syke mennesker, mennesker med et behandlingsbehov som ikke kan dekkes i hjemlandet, mennesker som har flykta fra en generell krigssituasjon eller barnefamilier i en særlig situasjon. Det kan også dreie seg om personer det i praksis er umulig å returnere til hjemlandet. Det har vist seg at utlendingsforvaltningen ofte ikke anerkjenner forfølgelse på bakgrunn av kjønn. Dette er en

grunn til at kvinner er overrepresentert i gruppa som får opphold på humanitært grunnlag. NOAS mener at det også er sannsynlig at man i denne gruppa finner personer som burde fått beskyttelse.

### ***Bønder, nonner og en biskop på Toten***

*Biskopen i Hamar var sammen med lokalsamfunnet svært involvert i saken til en indisk-russisk familie på Toten. Faren var sikh og opposisjonell flyktning fra India, mens mora var flyktning fra Tsjetsjenia. Familien hadde to barn. Familiens asylsøknader var blitt avslått og UDI ville skille familien, det vil si sende dem til hvert sitt land fordi foreldrenes ekteskap var inngått i et sikh-tempel og ble ikke anerkjent av norske myndigheter. At familien skulle splittes skapte en veldig reaksjon i lokalsamfunnet og førte til en bred mobilisering for at familien skulle få bli. Det ble blant annet vist til en Barnekonvensjonens krav om barns rett til gode levevilkår og statens forpliktelse til å sørge for at flyktningbarn får det godt. I tillegg argumenterte lokalsamfunnet med at en utvisning av familien til ulike land ikke kunne være basert i en skikkelig vurdering av de "menneskelige hensynene" i forhold til familien. Etter en ny vurdering av lengeværende barnefamiliers situasjon i 2004, fikk familien til slutt innvilga opphold i Norge.*

De begrepene som brukes i loven når det gjelder opphold på humanitært grunnlag er "sterke menneskelige hensyn" ved første gangs behandling og "særlig sterke menneskelige hensyn" dersom en sak skal tas opp igjen etter endelig avslag. Dette veies ofte mot "innvandringspolitiske hensyn" og hensynet til likebehandling. Ønsket om likebehandling kan føre til en uthuling av den begrunna forskjellsbehandlingen som ligger i en vurdering av "sterke menneskelige hensyn". Organisasjoner som jobber med flyktninger har blant annet på denne bakgrunn i årevis etterlyst en forskrift som definerer innholdet i "sterke menneskelige hensyn", men foreløpig foreligger ikke dette. Det er ansatser til en formalisering av hva dette betyr i Utlendingslovutvalgets innstilling. Denne ser ut til å bekrefte den restriktive forvaltningspraksisen på området.

Vår vurdering er at "sterke menneskelige hensyn" bør tolkes på en romslig måte og ta høyde for at hvert enkelt menneskes liv er unikt, sånn at hver situasjon virkelig vurderes ut fra alle faktorene i situasjonen til menneskene det gjelder. Dette er i tråd med kirkas menneskesyn og biskopenes argumentasjon overfor Utlendingsnemnda i 2004 (se kapittel 13). Gjennom en romslig fortolkning av "sterke menneskelige hensyn" gir vi dessuten ikke bare gode vekstvilkår til andres menneskeverd; Vi er også med på å styrke vår egen menneskelighet. Det både har og bør vi ta oss råd til i Norge.

### ***"Døden er et bedre alternativ"***

*Mussie ble blind som barnesoldat i Etiopia. Som asylsøker i Norge får han ikke lære blindeskrift. Norske myndigheter vil sende ham tilbake til en tilværelse som tigger i Addis Abeba. Den eneste slektningen han vet om der er en epileptisk søster han ikke har hørt fra på mange år. Selv frykter han sultedøden dersom han sendes tilbake, og vil som tigger i beste fall leve med denne frykten. Mussie kan ikke sendes tilbake til Etiopia dersom han motsetter seg det og lever på mottak som "ureturnerbar". Hvor går egentlig grensa for hva som er et "sterkt menneskelig hensyn" i Norge? Etter endelig avslag må Mussie nå dessuten overbevise Utlendingsnemnda om at han har "særlig sterke menneskelige hensyn" som taler for at han bør få bli i landet.*  
*Dagsavisen 19. juni 05*

## Midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag

Kollektiv eller midlertidig beskyttelse betyr midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse som kan gis til personer i en massefluktsituasjon. Eventuelle asylsøknader fra mennesker som har fått kollektiv beskyttelse stilles i bero ("behandlingsstopp") i inntil tre år. De fire første åra danner ikke den kollektive beskyttelsen grunnlag for bosetningstillatelse. De som har fått slik beskyttelse forventes å reise hjem etter at perioden er utløpt, hvis ikke må det søkes om asyl. Konflikten asylsøkeren flykta fra kan ikke brukes som søkegrunnlag dersom den er over etter at den midlertidige beskyttelsen er utløpt.

Midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag er brukt to ganger i Norge: under krigen i Bosnia og under Kosovo-krigen. Bosnia-krigen varte så lenge at de som hadde fått kollektiv beskyttelse etter hvert fikk bosetningstillatelse, mens Kosovo-krigen var over på ett år noe som innebar at kosovoalbanerne måtte reise hjem igjen. Enkelte lokalsamfunn knytta sterke bånd til flyktingene som var i Norge med midlertidig beskyttelse og reagerte sterkt på tilbakesendingen.

### ***Du har eit ansvar, statsminister!***

*Eg skriv til deg om ei flyktingeskjebne eg veit du kjenner godt, og som eg meiner du bør kjenne ansvar for: Utvisninga av den kosovo-albanske familien Gorqaj. Familien kom til landet sommaren '92 som flyktingar frå den aukande serbiske undertrykkinga. [] Heimen deira i Kosovo var ikkje lenger, og dei levde mest som tiggjarar rundt om i landsbyane aust for Peja i fem år, understøtta mellom anna av vener i Herøy. Små barneauge såg mykje dei ikkje hadde godt av i desse åra. Til slutt såg dei til og med krigen, og dei flykta ut i fjella. Når så veslebror vart sjuk der ute, gjekk storesøster den lange og farefulle vegen inn til ein landsby for å ringe til Herøy.*

*Men kva kunne vel vi gjere? []*

*Vi ringde til dine folk, statsminister. []*

*Vi fekk ikkje eingong noko svar hos dine folk. Enda om det gjaldt menneske i den djupaste naud, fekk vi ikkje noko svar. []*

*Ein dag stod familien i stovene våre att og sov i våre senger, seinsommaren '98 etter ei hasardiøs reise gjennom Europa. []*

*Det går tre år i uvisse om framtida.*

*Om få dagar vart dei sende ut no. Til det dei fryktar: Kulde, kriminalitet og håpløyse.*

*Eg meiner du har eit ansvar, statsminister.*

*Tilhøva har gjort meg til prest også for desse. Eg kjem til å løfte hendene mine over dei til signing når dei fer, denne gongen som forrige gongen. Men eg stoggar ikkje der. Eg stoggar ikkje før eg får ropt til dei som har mynde på jord om det eg no opplever som urettferd og krenking av menneskeverdet!*

*Kvifor lyttar ikkje Norge til dei verjelause sine rop?*

*Jens T. Johnsen. res. kan. i Herøy på Sunnmøre i Vårt Land. 21. januar 2002.*

Siden stater ofte reagerer på massefluktsituasjoner med å stenge grensene (jamfør innføring av visumplikt for folk fra Balkan da krigene der utløste strømmer av asylsøkere til EU/Norge) er midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag et instrument som tillater at grensene holdes åpne. Kollektiv beskyttelse må anses som bedre enn stengte grenser, men det innebærer en

vanskelig situasjon for de som kommer og som muligens i flere år lever i en uavklart situasjon. Organisasjoner som NOAS har uttrykt skepsis overfor virkemidlet blant annet fordi det utsetter flyktningenes muligheter for å oppnå stabilitet og opplevelse av varig trygghet, noe som også bidrar til å forsinke integreringen. I praksis vil de fleste konflikter være så langvarige at den midlertidige beskyttelsen blir permanent. Midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag bør brukes varsomt og hver sak må vurderes individuelt når situasjonen i hjemlandet endres. Da må også botid i Norge og tilknytning til riket vurderes.

## Retur

Asylsøkere som har fått avslag på sine søknader og ankesaker, skal returnere frivillig til hjemlandet. Der det ikke er mulig må de behandles med verdighet og eventuelt få mulighet til å få opphold i Norge etter lang tids opphold ("legalisering"). Norsk politikk er fokusert på frivillig retur, og det gjøres mye godt arbeid med sikte på frivillig retur til land der en konflikt er løst eller der situasjonen er bedra. Det arrangeres blant annet reiser for ungdom fra land som Somaliland eller Sri Lanka til hjemlandet sånn at de kan se med egne øyne hvordan situasjonen der er. Dette er særlig viktig for flyktninger som har vært lenge i Norge.

Flyktninger som ønsker å returnere kan også få en liten økonomisk støtte fra staten til dette. Summen er imidlertid svært begrensa i forhold til utfordringene i en retur til et land som fortsatt preges av lang tids krig og konflikt.

Flyktninger som har bosetningstillatelse i Norge har mulighet for å oppholde seg to år utenfor landet uten å miste bosetningstillatelsen. På den måten kan de vurdere muligheten for et nytt liv i hjemlandet uten å kutte alle bånd til Norge med en gang. Dette er en god ordning som må opprettholdes.

En del asylsøkere som har fått avslag på sine søknader ønsker imidlertid ikke å returnere til hjemlandet. Det kan være ulike grunner til det. Uavhengig av grunnene bør hver sak behandles individuelt og det bør jobbes for en frivillig retur. Det bør være en utfordring for de diakonale institusjonene i Norge å opprette et tilbud for mennesker som skal returneres, både de som returneres frivillig og de som tvangsreturneres. Kirka bør også være med på å sette søkelys på hvor grensene for hva som er en frivillig retur går, og for hvem som har ansvaret for at en returnert asylsøker ikke utsettes for forfølgelse i hjemlandet. Per i dag tar ikke norske myndigheter ansvar for dette, og engasjerte støttespillere blir sittende igjen med spørsmålene om hva som har skjedd med returnerte asylsøkere som forsvinner ved hjemkomst.

### ***Frivillig retur?***

*En flyktningfamilie på Nesodden ble på forsommeren 2005 henta før daggry av politiet, som tok mobiltelefonene fra familien og kjørte dem til Trandum utreisemottak. På Trandum ble familiens to voksne og tre barn låst inne på ett rom uten mulighet til å benytte seg av toalettet. Familien ble tvunget til å gjøre sitt fornødne på gulvet i rommet. På Nesodden reagerte familiens støttespillere raskt og hardt på tross av at de ikke fikk snakke med familien. De gjorde alt de kunne for å få familien ut fra Trandum og for å forhindre at familien ble satt på flyet neste morgen. Presset lyktes og familien ble kjørt tilbake til asylmottaket samme kveld. Menighetsrådet har gjennom sommeren vært innstilt på å ta familien inn i kirkeasyl dersom politiet kommer en gang til. Flere ganger har familien gått i skjul fordi de frykta en ny politiaksjon. Støttespillerne på Nesodden spør seg hva denne situasjonen gjør med familien, og med de femti andre beboerne på asylmottaket.*

## Utdatert flyktningrett?

Man kan stille spørsmål ved hvorvidt gjeldende flyktningrett bør bestå i en verden prega av frykt for og kamp mot terror. Er det en rett som gjelder for alle tider, eller tilsier realpolitiske hensyn at den tilsidesettes? Det konservative partiets leder i Storbritannia, Michael Howard, har nylig stilt spørsmålsteget ved om Flyktningkonvensjonen passer i vår tid, og Norges kommunalminister Erna Solberg har vært inne på noe av det samme<sup>xix</sup>.

Flyktningkonvensjonen (i likhet med andre internasjonale konvensjoner som for eksempel Geneve-konvensjonen for behandling av krigsfanger), ble formulert i etterkant av store menneskeskapte kriger og katastrofer. Den er ikke forfatta av mennesker med en blåøyd tro på at vi alltid vil hverandres beste. Tvert imot er de skrevet i etterkant av begivenheter som til fulle viser hva slags grusomheter menneskeheten er i stand til å begå og står dermed som nødvendige reguleringer av humanitet og rettigheter nettopp i møte med den utøyla ondskapen. I ei tid der disse konvensjonene settes under økende press er det derfor en viktig oppgave for kirka å forsvare rettighetene de innebærer

## 11 FAMILIEGJENFORENING

Forsørgelseskravet i forbindelse med familiegjenforening er blitt sterkt innskjerpa de siste åra, ved at kravet nå gjelder flyktninger som har fått opphold på humanitært grunnlag. Det skilles ikke mellom dem som har fått opphold på humanitært grunnlag på bakgrunn av andre internasjonale konvensjoner enn Flyktningkonvensjonen og dem som får opphold på humanitært grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Det betyr at heller ikke asylsøkere som har krav på vern mot tilbakesending etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter eller Torturkonvensjonen, får familiegjenforening dersom de ikke tjener minst 167 000 kroner i året. I 2004 var det bare seks prosent av alle asylsøkerne som fikk opphold etter Flyktningkonvensjonen (Tall og fakta 2004, UDI). De resterende 94 prosent får altså ikke familiegjenforening dersom de ikke oppfyller underholds kravet. Det gjøres ikke unntak for gjenforening med barn, heller ikke for gjenforening med små barn som lever uten forsørgere i urolige deler av verden eller flyktingleire.

### *Nektes gjenforening med sine barn*

*De nye skjerpede reglene for familiegjenforening har allerede rammet flere somaliske mødre hardt. Disse somaliske kvinner får ikke hente sine små barn til Norge – fordi de er for fattige. Ei kvinne, som nå bor utenfor Ålesund, var gravid da hun flyktet til Norge via Kenya og søkte om asyl. Tilbake i Kenya satt mann og to små barn som flyktninger uten rettigheter.*

*Asylsøknaden til den somaliske kvinnen ble avslått, men hun ble innvilget opphold på humanitært grunnlag på grunn av den generelle nøden og mangelen på sikkerhet i Somalia. Den somaliske kvinnen er helt knust etter avslaget fra UDI. Hun har ikke sett mannen sin og barna på to år. Samtidig har de ikke fått treffe minstebarnet som ble født etter at hun kom til Norge som flyktning.*

*Selvhjelps indiske avdelingsleder har vært vitne til at kvinnene kommer til kontoret og gråter i fortvilelse over atskillelsen fra barna.*

*– Mange av dem får psykiske problemer. Atskillelsen gjør det vondt verre for både barn og mann i utlandet og kvinnene her i Norge. Barnas beste er å være sammen med foreldrene, sier Hansen, og henviser til FNs barnekonvensjon.*

*Den nye praksisen i UDI er imidlertid at samvær mellom barn og foreldre ikke er god nok grunn til å gjenforene familier – hvis ikke herboende tjener minst 161.000 kroner.*

*Utlendingsdirektoratet legger ikke skjul på at dette vil bidra til å "reducere tilstrømmingen av asylsøkere til Norge", og dermed "føre til færre familiegjenforente i neste omgang", slik departementet skriver i sin begrunnelse for å innføre underholdskravet.*

*Ny tid, 13. september 2003*

Som nevnt vil ikke introduksjonsstøtten kvalifisere for de økonomiske kravene til familiegjenforening. Hvis man legger sammen tiden på flukt, tiden på mottak i Norge fram til bosetting i en kommune, to år med introduksjonsprogram og den tiden det tar å søke om familiegjenforening, vil det til sammen utgjøre mange år. Det er en stor belastning for mennesker i en allerede vanskelig situasjon å være avskåret fra muligheten til å gjenforenes med familien sin over en lang periode. Det er vanskelig å se at dette er god integreringspolitikk. Det er grunn til å se nærmere på om underholdskravet til familiegjenforening bør fjernes, særlig for flyktninger som har fått opphold på humanitært grunnlag.

Også for norske statsborgere innebærer underholdskravet en vanskeliggjøring av familiegjenforening. Det gjelder blant annet studenter og skoleelever, enten de går på skole i Norge eller returnerer fra studier i utlandet med en utenlandsk ektefelle. Underholdskravet ble delvis begrunna med kamp mot tvangsekteskap da det ble innført. Tanken var at unge kvinner med inntekt lettere kan stå imot presset fra familien om å gifte seg. I blant annet en høringsuttalelse fra Mira-senteret ble det imidlertid påpekt at kravet også kunne virke på andre måter. Unge kvinner kan komme til å velge bort utdanning til fordel for en inntektsgivende jobb for å få mulighet til å få sin ektefelle til landet.



*"Mariaah" er norsk-pakistansk og har motsatt seg et tvangsekteskap planlagt av faren. I stedet gifta "Mariaah" seg med en pakistansk mann hun valgte selv. Mannen er Ahmadiyya-muslim og lavkaste, mens "Mariaah" er sunnimuslim og høykaste. Ektemannen har søkt asyl i Norge, men fått avslag. De to søker nå om familiegjenforening. Så langt har de fått avslag fordi 18-årige "Mariaah" tjener for lite til å forsørge ektemanne. Hun vurderer nå å slutte på skolen for å kunne tjene nok til at ektemannen får bli i Norge. Ektemannen er svært viktig for "Mariaah" siden han er hennes eneste kontakt med familie, så lenge hun lever i skjul for faren og av den grunn heller ikke kan kontakte mora.  
Dagsavisen 15. juni 2005.*

Nordmenn reiser mer og mer, vi blir mer og mer internasjonale Er det da rimelig at kjærlighet og familieband på tvers av landegrenser skal gis så vanskelige rammevilkår?

Familiegjenforente får først selvstendig status og oppholdstillatelse etter tre år i Norge. Dette er et problem særlig for kvinner. I 2004 utgjorde kvinner 71% av de familiegjenforente over 18 år (Tall og fakta 2004). Denne situasjonen skaper et avhengighetsforhold; Den gir en sterk maktposisjon for den som har fått ektefellen til Norge. Situasjonen kan åpne for isolasjon, vold og mishandling. Muligheten til å få oppholdstillatelse på bakgrunn av mishandling finnes, men det er en høy terskel for å bli trodd. Det bør ses på muligheter for å endre denne situasjonen. Et godt tiltak kan være å la introduksjonsprogrammet gjelde også for gruppa av familiegjenforente. Terskelen for å få selvstendig oppholdstillatelse på bakgrunn av mishandling og vold bør være lav. Det er viktig å forebygge mishandling av familiegjenforente ektefeller, men samtidig innebærer et ensidig fokus på dette en risiko for stigmatisering av ei hel gruppe.

Det har også vært en del fokus på stivbeint praksis av regelverket. For eksempel praktiseres regelen om at man for å få bosetningstillatelse som gjenforent ektefelle må ha vært gift og bosatt i Norge i tre år ("treårsregelen") svært skjematisk.

*Thien var gift med en vietnamesisk mann med norsk statsborgerskap i to år og åtte måneder, og mangler fire måneder i ekteskapet før hun kunne fått bosettingstillatelse i Norge. Hun vil gjerne bli i landet fordi hun ikke ønsker å forlate sin to måneders gamle datters grav. Men Utlendingsdirektoratet (UDI) og ankeinstansen Utlendingsnemnda (UNE) mener Thien ikke fyller kravene, heller ikke når de har vurdert om det er «særlig sterke rimelighetsgrunner», «sterke menneskelige hensyn» eller «særlig tilknytning til riket». Verken datterens grav, at Thien har bodd fem år i Norge, at søsteren hennes også bor her og at hun har fast jobb, veier tungt nok.  
Dagsavisen 26. januar, 2005*

I tillegg til de internasjonale og nasjonale rettsprinsippene som står i fare for å krenkes gjennom deler av familiegjenforeningspolitikken, later det til at mange i Norge reagerer særlig sterkt på manglende humanitet i en del avgjørelser i saker på dette området. Flere av sakene biskopene har engasjert seg i har vært familiegjenforeningssaker, og en god del av sakene som tas opp i mediene er slike saker.

Norske myndigheter anbefaler familiegjennomføring i hjemlandet. Forum for barnekonvensjonen har i sin parallellrapport fra 2004 stilt spørsmål ved om hvorvidt hensynet til barnets beste ivaretas gjennom en slik praksis. Forum for barnekonvensjonen har også stilt spørsmål ved om barns rett til familiesamvær brytes gjennom den nye praksisen med utvisning for straffbare handlinger med en strafferamme på seks måneder eller mer, inkludert brudd på Utlendingsloven. Dette kan ramme den det gjelder uforholdsmessig hardt og er særlig bekymringsfullt for ungdommer med bosetningstillatelse men ikke statsborgerskap, og for norske barn hvis far utvises fra landet med innreiseforbud.

## 12 BYRÅKRATI OG SAKSBEHANDLING I NORGE

### Norsk asylpolitikk, uavhengig av EU?

*Ingenting skjer i et vakuum*

Flyktningpolitikk er et relativt nytt kompetanseområde for EU. De første stegene mot en felles flyktningpolitikk underlagt EU-institusjonenes kontroll ble tatt i Tammfors i 1999, på bakgrunn av Maastricht-traktaten. Allikevel har mange av EUs medlemsland lenge hatt et samarbeid om grensekontroll og innvandring på mellomstatlig nivå. Norge har deltatt i mye av dette samarbeidet. Det gjelder både Schengen-samarbeidet og Dublin-avtalene.

I tillegg påvirkes Norge av politikken som vedtas i EU på flyktningområdet, selv om Norge ikke er med i EU og dermed ikke direkte bundet av EUs direktiver på flyktningområdet. Ledende politikere understreker ofte Norges formelle uavhengighet, men innrømmer også at Norge tidvis blir påvirket av utviklingen i EU. Kommunalminister Erna Solberg uttalte for eksempel på en konferanse om EUs asylpolitikk at:

*"Ingenting skjer i et vakuum. Det er klart at vi påvirkes av EUs asyl- og innvandringspolitikk, selv om vi ikke er formelt bundet."*<sup>xx</sup>

En grunn til at vi påvirkes er frykten for å oppfattes som mer liberal enn andre europeiske land og dermed tiltrekke en strøm av asylsøkere. For å unngå det følger norske myndigheter utviklingen i de europeiske landene som til enhver tid utvikler restriktiv politikk på utlendingsfeltet. Mye av den nyere norske utviklingen bærer preg av å være inspirert av Nederlands og Danmarks nyorientering i restriktiv retning.

Fordi vi preges av EUs politikk på denne indirekte måten, er det grunn til å tro at de nye EU-direktivene på flyktningområdet vil påvirke norsk politikk.

### *Schengen-samarbeidet*

Av mer direkte betydning er imidlertid Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet hvis mål er å bygge ned Europas indre grenser. Dette har pågått siden midten av åttitallet og er nå kommet svært langt. Nedbyggingen av grensene gjelder imidlertid bare Schengen-landenes borgere og ikke asylsøkere/flyktninger, en dobbelthet som kan bidra til at virkemidler som internering og overvåking av asylsøkere blir mer brukt i det grenseløse Europa<sup>xxi</sup>.

## *Dublin og Eurodac*

Norge er også med i Dublin-samarbeidet og i Eurodac (fingeravtrykksarkiv for politiet). Dublin-samarbeidet innebærer at en asylsøker bare kan søke opphold i ett Dublin-land. Dersom en asylsøker som kommer til Norge har vært innom et annet Dublin-land, for eksempel Italia, så vil ikke asylsøknaden bli behandla i Norge. Asylsøkeren vil bli sendt tilbake til Italia og skal i prinsippet få søknaden sin behandla der. Asylsøkernes historier om hvilke land de kommer fra sjekkes mot Eurodac-registeret, et internasjonalt politiarkiv med fingeravtrykk av asylsøkere. Dukker asylsøkeren opp i Eurodac-basen fra Italia, så er det altså dit vedkommende sendes tilbake.

Dublin-samarbeidet og Eurodac-registeret er innført som tiltak for å bekjempe en runddans i det europeiske asylsystemet. Ideen er for så vidt god, selv om et fingeravtrykksregister åpner for alvorlige former for misbruk og kan være svært invaderende, to forhold som er problematiske i seg selv. Problemet med systemet er imidlertid at Dublin-landene ikke har noen enhetlig asylpolitikk. En asylsøker som ville fått opphold i Norge, ville kanskje fått avslag i Tyskland. Eller enda verre, asylsøkeren som ikke får sin søknad behandla i Norge, risikerer tilbakesending til et Dublin-land som i praksis aldri innvilger asyl, og kanskje ikke en gang vurderer søknaden. Både Italia, Malta og Hellas har problematisk praksis i så måte. Hellas har for eksempel ikke innvilga en eneste søknad fra en asylsøker overført etter Dublin-systemet. Italia har flere ganger tvangsdeportert det landet omtaler som ulovlige innvandrere uten å behandle asylsøknader, og Malta har tvangsreturnert store grupper til Eritrea der de er blitt fengsla og torturert. Når Norge ukritisk bruker Dublin-systemet uten å forsikre seg om at det fins en ensarta praksis for hele området, risikerer norske myndigheter å bryte med non-refoulement prinsippet i internasjonal lov (forbud mot tilbakesending til forfølgelse, umenneskelig behandling eller tortur).

Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), der Den norske kirke er med, er blant dem som har kritisert disse aspektene ved Dublin-samarbeidet. CCME påpeker videre at EUs asylpolitikk begynte i feil ende; Man burde begynt med direktiver som definerer hvem som er en flyktning og hvordan asylprosedyren i EU skal være, for å sikre en enhetlig asylpolitikk. I stedet begynte man med bare å gi anledning til å søke om asyl en gang, innenfor en uensarta asylpolitikk.

### **Prosedyre/hvordan blir man anerkjent som flyktning?**

Det mest problematiske med tvangsretur uten mulighet for å søke om asyl (som i det italienske eksemplet), er at ingen kan bli anerkjent som flyktning uten tilgang på en asylsøkerprosedyre. Dermed vet man ikke om man returnerer mennesker med et krav på internasjonal flyktningbeskyttelse. For Norges del er det Dublin-sakene som vekker mest bekymring på dette området.

I tillegg har 48-timersregelen vært kritisert ut fra rettsikkerhetsmessige hensyn og faren for at hver asylsak ikke vurderes individuelt. 48-timersregelen ble innført i 2004 for saksbehandlingen av asylsøknader fra personer med bakgrunn fra land som vurderes som trygge. I 2004 ble det fatta 200 vedtak etter denne prosedyren, og samtlige ble gitt avslag<sup>xxii</sup>. Det er positivt at asylsøknader som ikke har noe reelt innhold kan behandles raskt, men det er viktig at søknadene ikke behandles så raskt at saksbehandlingen svikter

rettssikkerhetsmessige krav. 48-timersregelen bør brukes ytterst varsomt, og den bør ikke utvides til å gjelde hele asylsøkermassen (såkalt "pre-screening").

Med unntak av Dublin-sakene og bruken av 48-timersregelen er ikke rutineene i Norge for å få tilgang til en asylsøkerprosedyre, spesielt omstridt.

## **Saksbehandling i UDI og UNE**

### *Førsteinstans: politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI)*

Når en asylsøker kommer til Norge må han eller hun melde seg hos politiet som registrerer asylsøknaden. Utlendingsdirektoratet (UDI) foretar seinere et asylintervju, om nødvendig med bruk av tolk. Asylsøkeren innlosjeres på et transittmottak for en legesjekk og eventuelt for utfylling av egenerklæringen for de nasjonalitetene som omfattes av dette, og flyttes deretter videre til et mottak der vedkommende skal bo mens søknaden behandles. Kort behandlingstid er et politisk mål, men gjennomsnittstida for realitetsbehandla asylsøknader har lenge vært over ett år, selv om behandlingstida i følge UDI nå er på vei ned. Lang ventetid er en tung belastning for den enkelte asylsøker.. Det er nødvendig at UDI får nok ressurser til å kombinere en grundig saksbehandling med en mer effektiv saksbehandling.

### *Andreinstans: Utlendingsnemnda (UNE)*

Dersom en asylsøker får avslag på søknaden sin kan vedkommende klage til Utlendingsnemnda (UNE). UNE ble oppretta for et par år siden og tok over klagefunksjonen etter Justisdepartementet. Justisdepartementet var blitt kritisert for å ha en for lav innvilgelsesprosent på klagesaker. Det ble også hevdet at statsråden ble utsatt for mye press i enkelte asylsaker. Gjennom å opprette UNE ønska man å oppnå en klageinstans som var mer politisk uavhengig og som fikk bedre kontakt med det sivile samfunn gjennom bruk av leke medlemmer.

De ansatte i UNE kalles nemndledere og er jurister med dommerkompetanse. Disse kan avgjøre en sak aleine dersom det ikke er vesentlige tvilsspørsmål. Dersom det er slike vesentlige tvilsspørsmål skal det avholdes et nemndmøte med to leke medlemmer til stede for å avgjøre saken. I et slikt nemndmøte kan også søkeren det gjelder gis rett til personlig frammøte. Både muligheten for å bruke leke medlemmer og for personlig frammøte var sentrale argumenter for opprettelsen av UNE.

Den norske kirke var svært tydelig på at et organ som UNE var høyst påkrevd og Mellomkirkelig råd har fra UNEs opprettelse foreslått leke medlemmer til nemnda. I 2005 vurderte imidlertid Mellomkirkelig råd og de (andre) humanitære organisasjonene som foreslår leke medlemmer til nemnda å avbryte sin deltakelse i arbeidet.

Bakgrunnen for dette var at UNE over tid ikke har oppfylt en av de viktigste intensjonene bak opprettelsen av nemnda, nemlig aktiv bruk av leke medlemmer. Siden opprettelsen har UNE hvert år redusert sine budsjetter for nemndmøter fordi nemnda selv vurderer at man i svært få saker har vesentlige tvilsspørsmål.. I 2004 ble leke medlemmer brukt i bare cirka 5 prosent av sakene UNE behandla.

Mellomkirkelig råd og de andre humanitære organisasjonene som foreslår medlemmer til UNE opplever dette tallet som urovekkende lavt. NOAS har bidratt til debatten gjennom en rekke eksempler på saker som ikke har gått til nemndmøter, men som organisasjonen mener i hvert fall inneholder vesentlige tvilsspørsmål. NOAS peker for eksempel på at i hele 2003 ble ingen saker angående eritreiske asylsøkere behandla i nemndmøte. Nemnda ga avslag i de fleste sakene på tross av at 233 eritreere som ble tvangsreturnert fra Malta i 2002 ble fengsla, blant annet i underjordiske fengsler.

***Eksempel på sak avslått av nemndleder alene:***

*Kvinne og hennes datter fra et sentralasiatisk land ble truet på livet av hennes tidligere ektemann fordi hun har nektet å etterkomme hans påbud om korrekt livsførsel for en muslimsk kvinne, herunder at hun har skilt seg fra ham. Eksmannen, som er streng muslim og medlem av en ekstremistisk organisasjon, har mishandlet henne, tvunget henne til å bære slør og nektet henne å jobbe. Han har tidligere også kidnappet sønnen og mishandlet ham. Nemndleder avsto til tross for at denne la til grunn at "det er meget vanskelig å få hjelp av politiet i slike tilfeller".*

*Kilde NOAS*

Det ble i 2003 foretatt en ekstern evaluering av UNE som blant annet så på valg av behandlingsform. rhKnoff, som utførte evalueringen, konkluderte blant annet med at "vesentlige tvilsspørsmål" er et begrep som trenger avklaring, og at valg av behandlingsform er et av UNEs legitimitetsspørsmål. På tross av dette kunne rhKnoff ikke konkludere med at sakene de hadde sett burde vært avgjort i nemndmøter, og ikke av nemndleder alene. Til denne konklusjonen har NOAS kommentert at materialet rhKnoff fikk se var utvalgt av nemndlederne og sånn sett ikke kunne sies å være noe representativt utvalg<sup>xxiii</sup>.

*Innsnevring av skjønn og motstand mot kritikk*

UNE har også blitt kritisert for å innsnevre sitt eget skjønnsmessige rom og for å tillegge lovgiver strengere intensjoner enn det som kan leses ut av lov eller forarbeid til lov.

**NOAS-kritikk av avslag til barn fra Kosovo, med sammensatt sykdoms- og funksjonshemmingsbilde.**

Saken ble avslått og familien sendt tilbake til Kosovo, på tross av legerapporter om barnets tilstand, på tross av at sykdomsbildet var så sammensatt at sjansene for å få en tilsvarende sak var svært små, og ikke minst på tross av UNMIKs (FN-administrasjonen i Kosovo) anbefaling om ikke å tvangsreturnere alvorlig funksjonshemmede eller alvorlig syke mennesker som trenger spesialisert behandling til provinsen.

NOAS skriver:

"Samtidig som nemndas vedtak i denne saken særskilt betoner *"betydningen av innvandringspolitiske hensyn i en sak som dette"*, **hever nemnda terskelen for "sterke menneskelige hensyn" til det tenkelige maksimum: "den meget strenge terskel som følger av § 8 annet ledd"**. Lovgiver har aldri sagt at terskelen for "sterke menneskelige hensyn" skal være "meget streng". Hadde lovgiver ment det, hadde de formodentlig valgt en tilsvarende formulering: "meget eller særlig sterke menneskelige hensyn". Stortinget ser tvert om ut til å ha ment at "sterke menneskelige hensyn" var strengt nok. Det er nemnda som her bevisst snevrer inn lovens bestemmelse, en innsnevring som dessverre er representativ for store deler av nemndas beslutningspraksis. Med "innvandringspolitiske hensyn" opphøyet til et catch all og "sterke menneskelige hensyn" tillagt en maksimal terskel, blir det gjenværende rommet hvor opphold gis, redusert til et absolutt minimum."

Kritisk Juss, under utgivelse, Rune Berglund Steen, fagsjef i NOAS

Den norske kirkes biskoper hadde i 2004 et offentlig ordskifte med UNE som blant annet handla om nemndas vurdering av hva som er saklige hensyn og hvilket rom for skjønn nemnda har. Biskopene var blitt kritisert av UNE for å blande seg inn i saker de hadde lite juridisk dekning for å mene noe om, og for å basere sin kritikk på "følelsesbaserte meninger" som UNE ikke kunne forholde seg til. Biskopene svarte med en henvisning til sitt oppdrag som åndelige ledere i Den norske kirke:

*"I tilfeller hvor medmenneskers liv og velferd står i fare, er biskopene forpliktet overfor Gud og mennesker til å rope ut om dette i det offentlige rom."*  
*Brev fra Bispemøtet til UNE, datert 1. mars 2004.*

Bispemøtet vurderer i sitt svarbrev til UNE nemndas praksis som prega av en for snever og for mekanisk forståelse av hva som kan regnes som saklige hensyn når asylsaker skal avgjøres. Dermed gjør nemnda rommet for skjønn trangere enn det regelverket krever.

Bispemøtet forsvarer også viktigheten av "følelsesbaserte meninger": De kan være et uttrykk for at folk flest kjenner at deres alminnelige rettsfølelse krenkes. Biskopene understreker at det i så fall er et forhold som både UNE og de politiske myndighetene gjør vel i å ta på alvor.

Til slutt argumenterer Bispemøtet for at selv om likebehandlingsprinsippet som UNE tillegger avgjørende vekt, er et svært viktig prinsipp så er en del asylsaker sånn at individuelle omstendigheter må tillegges særlig stor vekt. Saklig forskjellsbehandling, hjemla i lovens henvisning til "sterke menneskelige hensyn" kan derfor både forsvares og brukes i enkelte saker uten at nemnda trenger å endre den generelle praksis.

### **Menneskene bak saksnunrene**

En viktig del av biskopenes ordskifte med UNE og en rød tråd gjennom mye kirkelig engasjement i enkeltsaker på utlendingsfeltet er viktigheten av å se mennesket bak saksnunnet. Hver asylsak og hver utlendingsak handler om mennesker med unik verdi og en unik livshistorie. Der kirkelige aktører har reagert på saksbehandlingen har det ofte dreid seg om at en avgjørelse oppleves som lite human.

For forvaltningen har dette ofte vært møtt med tanken om likebehandling og effektiv saksgang. Byråkratiet store styrke er at i byråkratiet saksbehandling skal alle behandles likt. Denne likebehandlingen av like saker er et viktig prinsipp i enhver rettsstat; Hvem du ellers er i samfunnet skal ikke ha noen innvirkning på hvordan din sak behandles i byråkratiet. Selv mistanken om at noens spesielle status i samfunnet har ført til byråkratisk forskjellsbehandling er sjokkerende og uønska.

Lik behandling av like saker bidrar også til byråkratiets andre store fordel, nemlig effektiv saksbehandling. Man trenger ikke vurdere nøye for og imot i hver enkelt sak. Likner den en man har hatt før bruker man samme regel. Sånn kan mange saker behandles på kort tid.

Når likebehandlingsprinsippet og effektivitetshensyn tas for langt, står man imidlertid i fare for å miste av syne at det også i byråkratiet fins rom for forskjellsbehandling. Det kalles saklig forskjellsbehandling og begrunnes med at selv om flere forhold i en sak er lik en annen, så er noen forhold forskjellige og de skal derfor behandles ulikt. Når det gjelder saker som avgjøres på bakgrunn av enkeltmenneskers unike livshistorie og med svært store konsekvenser for det enkelte mennesket saken gjelder, er det særlig viktig å sørge for at alle sider av saken er grundig belyst og gitt tilstrekkelig vekt. Dette gjelder særlig på utlendingsfeltet, og er bakgrunnen for at enkeltpersoner som engasjerer seg i sakene ofte reagerer sterkt når viktige sider ved asylsøkerens historie ikke blir sett eller tillegges liten vekt av forvaltningen.

Kirka må argumentere sterkt for at hensynet til menneskene det gjelder skal veie tyngre enn hensynet til statens interesser og en innskrenkende forståelse av regelverket. Kirka må også minne om at hver ansatt i utlendingsforvaltningen også har et eget ansvar for sin saksbehandling som strekker seg utover oppfyllelse av delmålene forvaltningen har satt.

Utlendingsdirektoratet hadde vern om og oppfyllelse av Norges forpliktelser etter Flyktningkonvensjonen som et av sine viktigste mål for 2004 (se UDIs Årsrapport, 2004). Kirka bør samarbeide med forvaltningen i å nå et slikt mål gjennom å argumentere sterkt for at internasjonale konvensjoner staten har forpliktet seg på må etterleves og tolkes sjenerøst. Det kan gi forvaltningen mot til å stå imot press i retning av en innskrenkende praktisering av konvensjonene.

Selv om deler av befolkningen ønsker en svært restriktiv politikk på utlendingsfeltet er det usannsynlig at dette gjelder et flertall i befolkningen. I Sveits har man for eksempel aldri fått gjennomslag for innskrenkninger i utlendingspolitikken gjennom folkeavstemninger. I Norge ser man at mange som kommer personlig i kontakt med restriktiv praksis på utlendingsfeltet blir overraska over regelverket, og opplever det som for stramt. Dette er argumenter som et kirkelig engasjement kan gi stemme til og som kan bidra til å støtte forvaltningen i å verne om internasjonale konvensjoner og utvikle en praksis som i større grad tar hensyn til "sterke menneskelige hensyn".

Det har også vist seg at det fremmer selvstendig og kritisk tenkning internt i et byråkrati dersom det fins en debatt om saksfeltet, i hvert fall dersom byråkratiet ikke i tillegg utsettes for så hard kritikk at det slutter rekkene og nekter å delta i noen debatt. Motsetningene som forekommer mellom nasjonal lovgivning og den internasjonale menneskerettighetslovgivningen Norge har slutta seg til kan også bidra til selvstendig og kritisk tenkning internt i byråkratiet og dermed bidra til en økt menneskeliggjøring av saksbehandlingen. Dette er sterke argumenter for at Den norske kirke skal fortsette å engasjere seg både i politikken på migrasjonsfeltet og i enkeltsaker.

### **Luringer og kriminelle?**

Dette dokumentet tar utgangspunkt i den kristne tanken om hvert enkelt menneskes unike verd som skapt i Guds bilde. Dette er utgangspunktet for det kristne menneskesynet. Det andre utgangspunktet for dokumentet er de internasjonale menneskerettighetene som også

baserer seg på hvert menneskes verd. Dokumentet et rettighetsbasert innsteg til migrasjonspolitikken, særlig flyktningpolitikken.

Dette perspektivet må fastholdes også når vi møter folk som lyver eller som prøver å lure seg inn i landet. Det må også fastholdes i møte med asylsøkere, bosatte flyktninger eller andre innvandrere som begår kriminelle handlinger i Norge.

Betyr det at det er greit at noen lyver eller begår kriminelle handlinger? Det er det selvfølgelig ikke. Men vi kan ikke behandle asylsøkere, flyktninger og innvandrere som om alle var løgnere og kriminelle. Å betrakte alle medlemmer av enkelte folkegrupper som kriminelle er et utslag av etnisk diskriminering og kan ikke aksepteres. Det fins mekanismer i forvaltningen og i det internasjonale regelverket for flyktnings rettigheter som tar sikte på å håndtere slike problemer.

Noe av det viktigste og mest tidkrevende forvaltningen, særlig Utlendingsdirektoratet, gjør er å sjekke troverdigheten i historiene som asylsøkerne forteller. Dersom en asylsøker ikke oppfattes som troverdig er det svært skadelig for saken. Det fins eksempler på at UDI ikke vurderer innholdet i en sak dersom troverdigheten til asylsøkeren er svekka. For mennesker som har vært torturert eller voldtatt innebærer dette en fare for rettssikkerheten. Fagmiljøer på tortur- og voldtektsofre er godt kjent med at traumer ofte bidrar til vansker med å fortelle historien i riktig kronologisk rekkefølge. Målet til UDI er allikevel viktig: å luke ut folk som ikke forteller sannheten og som kanskje ikke har et beskyttelsesbehov. De siste åra er nye redskaper som alderstesting og DNA-testing innført for å styrke dette arbeidet. Dette kan oppleves svært invaderende.

Alle som begår straffbare handlinger i Norge skal stilles for retten og må avtjene eventuelle fengselsstraffer her med mindre de omfattes av internasjonale utleveringsavtaler og utleveres for å straffes i et annet land. Inntil en person er dømt for et lovbrudd skal imidlertid han eller hun betraktes som uskyldig. Dette er grunnleggende prinsipper i enhver rettsstat og må også gjelde for asylsøkere og utlendinger bosatt i Norge. Gjennom rettsvesenet kan lovbrudd gis behørig reaksjoner. På den måten markerer samfunnet hva slags reaksjon det synes passer for ulike lovbrudd. I tillegg kan utlendinger utvises, og/eller miste sin status som flyktninger.

### ***Kriminelle flyktninger?***

*Vi benekter ikke at det kan finnes kriminelle blant flyktninger og asylsøkere. Dersom noen er skyldige i en kriminell handling må retten dømme vedkommende. Hvis noen ikke dømmes eller stilles for retten må de enten omtales som mistenkte eller som vanlige mennesker. Å kalle ei hel etnisk gruppe for kriminell er klar etnisk diskriminering og bør avvises og forfølges på det grunnlaget.  
Doris Peschke, generalsekretær, CCME.*

Flyktningkonvensjonen har en eksklusjonsklausul som innebærer at folk som har begått en kriminell handling kan miste sin flyktningstatus og utvises. I den nye lovgivningen til EU er eksklusjonsklausulene videre og knytta til samfunnets frykt for at medlemmer av ei gruppe kan komme til å begå kriminelle handlinger. Eksklusjonsklausulene i denne nyere lovgivningen går svært langt i å sette "vår" sikkerhet høyere enn "deres" behov for beskyttelse.



Mennesker med oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse i Norge kan ifølge vårt nasjonale lovverk også utvises dersom de begår kriminelle handlinger. Per i dag gjelder dette handlinger med ei strafferamme på tolv måneder eller mer. For utlendinger med bosetningstillatelse gjelder det for ilagt eller sonet straff på to år eller mer. Utvisningen kommer i så fall som en tilleggsstraff etter soning av fengselsstraffen. Det har også vært foreslått å senke strafferamme til seks måneders mulig straff. Norge kan ikke utvise utlendinger som risikerer dødsstraff dersom de returneres til hjemlandet. Her er det viktig at myndighetene får støtte fra kirka i møte med en opinion som ikke vil godta at slike humane hensyn tas.

Dersom man skal helgardere seg mot noen gang å bli lurt eller utsatt for kriminalitet fra utlendinger måtte man avvike både turisttrafikk, asylinstituttet, mottak av overføringsflyktninger og arbeidsinnvandring. Det er umulig. Med de mekanismene som ligger i forvaltningen og i internasjonal lov har Norge mulighet til å reagere sterkt nok på folk som prøver å lure seg inn, samt på mennesker som begår kriminelle handlinger her. Innenfor disse rammene må det arbeides for å sikre asylinstituttet og for støtte til en flyktningspolitikk som setter beskyttelsesbehov og humanitære behov høyere enn nasjonale prioriteringer.

### ***"Trikkedrapet"***

*Sommeren 2004 knivstakk en mann med flyktningsbakgrunn et menneske til døde på trikken i Oslo. Mannen var blitt utskrevet fra psykiatrisk sykehus bare fire dager før drapet skjedde. Familien til mannen som ble drept understrekte rett etter drapet og gjennom presten som talte i begravelsen, at de ikke ønsket at fremmedfrykt og rasisme skulle følge avdødes minne – "han hadde også mange venner i innvandrer miljøet". I ettertid har det vært intens diskusjon om sykehuset som skrev ham ut har noe ansvar for det som skjedde. Det har også vært diskutert om flyktninger med krigstraumer følges godt nok opp av det psykiatriske helsevesenet. Dagsavisen 12. august 2004.*

Det innebærer en risiko å ta imot mennesker fra krigsområder eller mennesker med traumer som følge av tortur og forfølgelse. Norge legger lista høyt for å få opphold på slike grunnlag og det betyr at mange av de som kommer hit er svært traumatiserte. Det innebærer en risiko for psykisk ustabilitet og i siste instans kriminelle handlinger. Dersom vi ikke vil utrydde den risikoen gjennom å avvike asylinstituttet og stoppe overføringen av flyktninger hit, må vi se på andre virkemidler. I etterkant av det såkalte "trikkedrapet" har forebygging gjennom gode psykiatriske behandlingstilbud stått i fokus. Et godt psykososialt tilbud til flyktninger er en viktig del av mottaket og integreringen inn i det norske samfunnet.

### **Nytter det å engasjere seg?**

Standardene som settes i flyktningsaker må være gjenstand for offentlig debatt og innsyn. Engasjement i flyktningspolitikk generelt og i enkeltsaker spesielt er et område hvor offentlig debatt og engasjement fra det sivile samfunnet er viktig.

Enkeltsaker vil ofte eksemplifisere problemstillinger som gjelder ut over den enkelte saken. Enkeltsaker som blir belyst i media er også med på å bringe debatten ut til en større offentlighet og er med på å gi flyktninger et ansikt og en historie som er forståelig og mulig for mange å identifisere seg med.

*Dagsavisen fulgte i en serie artikler våren og sommeren 2005 en norsk statsborger med bakgrunn fra Vest-Afrika sin kamp for å få kona til Norge på familiegjenforening. Etter gjentatte avslag og motstridende informasjon fra Utlendingsnemnda fikk kona innvilga familiegjenforening i mai etter at parets første barn døde rett etter fødselen. Nemndlederen som til slutt innvilga søknaden om familiegjenforening skrev i en e-post til Dagsavisen at **avisas spørsmål hadde gjort at hun var blitt i tvil om saken** og mente at praksis i slike saker burde prøves i nemndmøte. Praksisen blir ikke endra (det dreier seg om ekteskapets juridiske gyldighet i Norge), men nemndmøtet fant i motsetning til nemndlederens tidligere vurdering, at det forelå sterke nok menneskelige hensyn til at kona allikevel får familiegjenforening i Norge.*

*Dagsavisen 24. mai 2005.*

Erfaring viser også at det lar seg gjøre å endre urimelige enkeltvedtak. Mange saker har blitt tatt opp til fornya behandling gjennom offentlighetens søkelys. Selv om kirkeasyl ikke er en ny form for saksbehandling, kan det gi rom for ettertanke hos alle parter. Noen kirkeasylanter har etter lengre eller kortere tid fått oppholdstillatelse i Norge. I noen tilfeller handler det om at kjennskap og tillit til støttespillere gjør at flykninger kan tørre å fortelle om vanskelige ting som ikke har kommet fram i saken tidligere. Det er bra at forvaltningen og beslutningstakere på denne måten i noen tilfeller lar seg påvirke. Systemet er ikke ufeilbarlig. Et eksempel som viser dette med stor tydelighet er en tidligere kirkeasylant fra Iran. Han satt 3 år i kirkeasyl, noe som var en stor psykisk påkjenning. På grunnlag av den psykiske belastningen fikk han behandle saken sin på nytt i UNE og fikk denne gangen asyl. Dette må ses som en innrømmelse av at han hadde gode grunner til å frykte retur til hjemlandet.

Samtidig opplever mange engasjerte støttespillere at det blir stadig vanskeligere å få gjennomslag i asylsakene de engasjerer seg i til tross for at de har arbeidet mye med saken og satt seg godt inn i asylsøkerens historie.

Faren for forskjellsbehandling blir ofte anført som et argument mot engasjement i enkeltsaker. Saklig og velbegrunna forskjellsbehandling er imidlertid ikke negativt, og vil særlig være aktuelt i forhold til en vurdering av menneskelige hensyn. I andre tilfeller kan enkeltsaker være med på å illustrere det man kan mene er en urimelig behandling av ei hel gruppe.

Erfaringen til mange mennesker som gjennom kirkeasyl eller på annet vis har kommet i kontakt med flykninger og engasjert seg i deres enkeltsaker, er viktig å ta med seg. Mange har fått innblikk i en verden de ikke kjente til. Mange har oppdaga at norsk flyktningspolitikk 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 man hele tida 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>1</sup>.

<sup>1</sup> I noen grad er dette tatt hensyn til i lekfolks deltakelse i Utlendingsnemnda. Det er imidlertid bare mellom fem og ti prosent av sakene som tas opp i full nemnd.

### 13. MENNESKER UTEN OPPHOLDSTILLATELSE, EI SÆRLIG SÅRBAR GRUPPE

Mennesker som lever 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 et antall på 1,7 millioner mennesker som lever og arbeider uten oppholdstillatelse. Norge er et lite og gjennomsliktig 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 gruppa er økende også her<sup>2</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 gruppa 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 offentlig kjent og akseptert 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 henta av politiet og tvangsreturnert. De som ikke kunne tvangsreturneres kunne bli boende i mottak i lange tidsperioder. I 2004 ble det innført ny praksis med bortfall av boret ved endelig avslag, også for de såkalt ureturnerbare.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Politiet har anslått 20.000 i Oslo, men dette er et høyst ubekreftet tall ("Mat, tak over hodet og helsetjenester", SMED 2005).

<sup>3</sup> Dette gjaldt eksempelvis asylsøkere fra Eritrea, Etiopia, deler av Somalia, Irak, Iran.

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 arbeidsforholdet. De vil i liten grad ha tilgang til basale rettigheter, som for eksempel helsetilbud. Mange vil leve under et stort psykisk press.

*Eksempel: En ung mann fra Sri Lanka bodde om lag 3 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 6 år i Norge.*

Mennesker uten oppholdstillatelse representerer en utfordring for samfunnet og for kirka uavhengig av vår mening om deres valg. Med en forholdsvis restriktiv norsk flyktningpolitikk vil det i denne gruppa være mennesker som har gode grunner til å frykte retur til hjemlandet. Også der det ikke framstår slik er dette en gruppe mennesker som har rett til menneskelig behandling og til å få ivaretatt 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 tilstrømmingen av asylsøkere til Norge ble det ved årsskiftet 2003/2004 innført bortfall av boret 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 gruppa ble altså fratatt grunnleggende rettigheter som tak over hodet, mat og helsetilbud i januar 2004. Det var et helt nytt moment i norsk flyktningpolitikk at det var politisk aksept for å bruke utestengelse fra velferdsstatens sikkerhetsnett som virkemiddel i asylpolitikken og dermed skape ei gruppe mennesker som presses inn i et skyggesamfunn. Denne politikken har da også skapt sterke reaksjoner, både blant organisasjoner som jobber med flyktninger og blant folk flest.

*Generalsekretæren for Mellomkirkelig råd for Den norske kirke uttalte i 2004 gjentatte ganger at "det er etisk forkasteleg å kaste asylsøkjara 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 blitt tolka på ulike måter. Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) har i flere tilfeller engasjert seg for asylsøkere som ikke har fått nødhjelp.

Nylig har det også blitt vedtatt at et utreise- eller ventemottak skal etableres 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 boret 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 samla på ett sted.

Barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere med endelig avslag mister ikke boretten 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 samtidig som 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 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>xxiv</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 de som var blitt nekta det tidligere og som fremdeles befant seg i Sverige.

I Norge har midlertidige arbeidsstillatelser vært valgt for noen grupper asylsøkere som ikke har fått innvilga 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 ikke brukes på ubegrensa tid. Rimelige menneskelige hensyn må tas hvis situasjonen i hjemlandet endrer seg, sånn at ei 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 drøfta 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 utarbeida 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>xxv</sup>.

Dette forslaget er imidlertid avvist i Utlendingslovutvalgets forslag til ny Utlendingslov samtidig som Stortinget har innskjerpa 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 Regjeringas 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>xxvi</sup>. Regjeringas handlingsplan legger et rettighetsbasert perspektiv til grunn for sitt arbeid mot menneskehandel.

#### **Hva er menneskehandel?**

Palermo-protokollen definerer menneskehandel som rekruttering, transport eller mottak av mennesker gjennom bruk av trusler, makt og ulike former for press, kidnapping, lurei eller misbruk av makt overfor sårbare personer, eller å gi eller motta penger eller tjenester for å oppnå at en person får kontroll over en annen.

Utnyttelse i menneskehandel defineres som seksuell utnyttelse eller prostitusjon av en annen person, tvangsarbeid, slaveri eller slaveliknende arbeid eller fjerning av organer fra kroppen. Palermo-protokollen fritar ikke menneskehandlerne for ansvar selv om offeret for handelen i utgangspunktet ga sitt samtykke.

Christian Action and Networking Against Trafficking in Women, an action-oriented guide. Utgitt av CAT-NET og CCME (se adresse i referanseliste).

Det viktigste internasjonale dokumentet om menneskehandel er Palermo-protokollen. Den definerer hva menneskehandel er, og den definerer de som er blitt handla med som ofre med rettigheter og krav på beskyttelse og ikke som kriminelle. På tross av dette behandles en del kvinner som sannsynligvis er ofre for menneskehandel som avdekkes i politiaksjoner, først og fremst som kriminelle på bakgrunn av brudd på Utlendingsloven.

Regjeringas handlingsplan gir kvinner mulighet til en 45-dagers refleksjonsperiode dersom de ønsker å bryte ut av menneskehandelssirkelen. Etter 18 måneder (juni 2005) har ennå ingen kvinner benytta seg av denne muligheten. Planen har på bakgrunn av dette blitt kritisert for å være for naiv<sup>xxvii</sup>. Kirkens Nødhjelp har krevd at refleksjonsperioden må forlenges, samt at den må fristilles fra krav om samarbeid med politi og påtalemyndighet. Kirkens Nødhjelp har samtidig påpekt at dersom refleksjonsperioden skal framstå som attraktiv og være et reelt tilbud til kvinner som vil ut av menneskehandelssirkelen, så må det også bli mulig for flere av ofrene for menneskehandelen å få bli i Norge. Kirkens Nødhjelp peker på at dette kan skje gjennom Flyktningkonvensjonens artikkel 1, der ofre for menneskehandel kan forstås som forfulgte på bakgrunn av sin sosiale gruppe (kjønn), samt at de kan ha krav på beskyttelse mot tilbakesending til nedverdiggende, ydmykende og umenneskelig behandling. I tillegg krever Kirkens Nødhjelp at det må vurderes om kvinnene også bør gis mulighet for opphold på bredere grunnlag som sterke menneskelige hensyn eller for å styrke kampen mot menneskehandel. Kirkens Nødhjelp framhever dessuten, i likhet med Churches' Commission for Migrants in Europe at det er en sammenheng mellom lovlig og ulovlig innvandring sånn at en åpning for arbeidsmigrasjon for noen av disse kvinnene kunne bidra til å forhindre rekruttering til menneskehandel<sup>xxviii</sup>. Mellomkirkelig råd for Den norske kirke har også tatt inn hovedpunktene til Kirkens Nødhjelp i sin høringsuttalelse til den nye utlendingsloven<sup>xxix</sup>.

Mange som møter kvinner som har vært utsatt for menneskehandel blir dypt berørt og vil engasjere seg direkte. Det er bra. De som engasjerer seg bør søke informasjon og råd hos organisasjoner som har erfaring med arbeidet mot menneskehandel for å kunne hjelpe kvinnene på best mulig måte og for å unngå å utsette dem for fare. I Norge jobber Kirkens Bymisjon med kvinner i prostitusjonsmiljøet og har mye praktisk erfaring fra arbeid på gata:

Kirkens Nødhjelp sitter også på mye kompetanse på dette området. I Europa kan CAT-NET kontaktes via Churches' Commission for Migrants in Europe. Den norske kirke er medlem av begge disse organisasjonene.

Kirkens Bymisjon og CAT-NET legger til grunn at kvinner som er ofre for menneskehandel må møtes med respekt og sees som hele mennesker. På den måten kan man motarbeide at kvinnene blir gjort til objekter, slik det skjer gjennom menneskehandelen. CAT-NETs mål for hjelpen til kvinner som er ofre for menneskehandel, er at kvinnene selv skal bli i stand til å ta velinformerte og selvstendige valg med hensyn til hva de ønsker for sine egne liv framover. Det kan være en utfordring å unngå å legge press på kvinnene til å velge den løsningen man selv synes er best.

### **Kirkas ansvar**

Kirka har et kall til å se og stå sammen med de lidende, de som er nederst i samfunnet. Mennesker som lever uten oppholdstillatelse utfordrer oss som kirke til å tørre å stå sammen med dem, tørre å være der for dem som diakonal kirke *uavhengig* av deres rettslige status og uavhengig av deres sak. Denne utfordringen står der i kraft av deres menneskeverd, som på mange måter vil være trua. Kirka må tørre å se og møte fortvilelsen hos dem som frykter retur og kjemper for å få bli i Norge. I flere europeiske land drives helse-, sosial- og rådgivningstilbud for mennesker uten oppholdstillatelse blant annet i kirkelig regi. Det er ønskelig at de diakonale institusjonene og organisasjonene utformer tilbud til denne gruppa i Norge.

Kirka har også et ansvar for å være en pådriver i denne type spørsmål og være med på å synliggjøre den situasjonen mennesker uten oppholdstillatelse er i. I flere europeiske land sentral i å reise krav om amnesti for mennesker uten oppholdstillatelse.<sup>4</sup>

### **Kirkeasyl**

Kirkeasyl har vært kirkas sterkeste engasjement i flyktningsspørsmål over den siste 10-årsperioden. Etter det betingede amnestiet som ble gitt til kirkeasylanter, har det de seinere årene blitt færre kirkeasyl. Kirkeasylene har vist seg å vare lenge og det har blitt stadig vanskeligere å arbeide fram løsninger for kirkeasylantene. Likevel er kirkeasyl en siste mulighet for flyktninger som frykter for sitt liv hvis de blir returnert til hjemlandet og et alternativ til å leve i skjul. Det er i dag en utfordring for menighetene å møte kirkeasylanter med respekt og forståelse og søke å gjøre en realistisk vurdering av hvorvidt kirkeasyl er en mulig midlertidig løsning.

## **14 INTEGRERING OG INKLUDERING – MOT ET FLERKULTURELT SAMFUNN**

Hovedfokus i dette dokumentet er i stor grad på norsk flyktningpolitikk og asylsøkeres situasjon. Det sentrale spørsmålet er da enkeltmenneskers eller gruppers rett til å få beskyttelse i Norge. På dette feltet har kirka vært synlig og engasjert blant annet gjennom kirkeasyl og engasjement i enkeltsaker. Dette er et sammensatt felt, hvor det er viktig at kirka og andre deler av samfunnet engasjerer seg og deltar i debatten.

***Vi må skjerpe oss, mener biskopen.***

*Biskop Finn Wagle mener folkekirken står overfor en stor utfordring. Med unntak av Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA), finnes det svært få tiltak for å nå innvandrere.*

*Biskop Wagle mener Den norske kirke har en stor jobb å gjøre.*

*Vårt Land, 9. august 05.*



Det er imidlertid også viktig å drøfte situasjonen for de som får oppholdstillatelse i Norge og skal etablere seg i et nytt land. På dette feltet har kirka store muligheter til å delta som en positiv aktør. De siste årene har spørsmål knytta til integrering og et flerkulturelt samfunn vært debattert i media. Ofte knyttes spørsmål om hvor mange flyktninger Norge skal ta imot opp mot integreringsspørsmål. Utfordringer ved et flerkulturelt samfunn brukes som argument for å begrense antall flyktninger, og debatten får et negativt og begrensende preg. Kirka har en viktig rolle å spille i denne diskusjonen, ved å holde fram menneskeverdet som grunnleggende prinsipp og verdi. Mennesker som kommer fra andre land må først og fremst betraktes som en ressurs og berikelse for samfunnet. Kirka må være en politisk pådriver for et inkluderende samfunn. Siden mange som får opphold i Norge er muslimer, handler dette også ofte om å møte andre religioner. Kirka har en spesiell utfordring i å motarbeide fordommer mot muslimer.

### **Psykisk helse og asylprosessen.**

Å flykte fra sitt hjemland og å søke asyl i et annet land, er en prosess som for enkeltindividene oppleves som tappende og ofte nedverdiggende. Norske myndigheter har lenge arbeidet for en raskere saksgang for asylsøkerne som har åpenbart grunnløse søknader. Det kan være like viktig at myndighetene sørger for en raskere saksgang i asylsaker man antar kan gi grunnlag for asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Ved å korte ned oppholdstiden på asylmottak vil man i større grad unngå at personer brytes ned og tappes for krefter i en lang og vanskelig ventetid. Tiden i asylmottak er en vakuum-situasjon, preget av dårlig økonomi, trangbodddhet, manglende dagtilbud og ikke minst den psykiske belastningen ved å ikke vite hva framtiden vil bringe.

Rapporten "**Det hainnle om å leve...**" kommer med klare forslag til tiltak for å bedre livsvilkår og psykisk helse i asylmottak. De anbefaler *reduisert ventetid, norskopplæring, meningsfylt aktivitetstilbud og godt samarbeid mellom kommune- og spesialisthelsetjeneste* for å bedre forholdene i asylmottak.  
(Berg og Sveaas, 2005)

Tilbudet om norskopplæring for asylsøkere ble tatt bort 1. januar 2003 som et av flere tiltak for å dempe tilstrømning av asylsøkere.<sup>5</sup> Dette er et stort problem i forhold til mangel på meningsfylt dagtilbud i ventetida på asylmottak. Ikke minst er det et problem når det gjelder integrering, fordi språkopplæringen for de som får bli i Norge blir forsinka. Det bidrar også til å isolere asylsøkere som gruppe. Med et rettighetsbasert innsteg til utlendingspolitikk er det ikke legitimt at ønsket om å hindre tilstrømning av flere asylsøkere skal få forvanske situasjonen for de menneskene som allerede er her. Norskundervisning for asylsøkere på mottak er et viktig tiltak for å bedre søkernes hverdag, og myndighetene bør vurdere å gjeninnføre ordningen.

Å flykte fra sitt hjemland sammen med hendelsene som foranlediger flukten, innebærer for de fleste en grad av traumatisering. Alle som søker asyl bør få et tilbud om samtaler og

<sup>5</sup> Av andre tiltak med samme hensikt i samme periode kan nevnes bortfall av 15-månedersregelen og redusert økonomisk støtte ved avslag.

oppfølging av et psykososialt team, både for å bevare enkeltindividenes ressurser, og for å fange opp dem som kan utgjøre en fare for seg selv eller andre. Etter drapet på en bussjåfør i Valdres og det såkalte "trikkedrapet" i Oslo der en psykisk syk mann med flyktningbakgrunn knivstakk flere personer slik at én døde har det vært økt fokus på dette feltet. Det er viktig med forebygging sånn at befolkningen i sin helhet ikke trenger være redd for at asylsøkere og bosatte flyktninger utgjør en fare for befolkningen. På bakgrunn av dette bør et psykososialt senter for flyktninger utvikles og bygges ut.

### **Bosetting i kommunene**

Mange flyktninger bli boende lenge på mottak før de får bosetting i en kommune. For lokalmenighetene kan det være en oppgave å følge med på hvordan kommunen stiller seg til å bosette flyktninger. Kirka kan være med på å oppfordre kommunen til å bosette flyktninger, eventuelt øke antallet flyktninger kommunen er villig til å ta imot. Integreringstilskuddet til kommunene gis som frie midler. Det kan også være en oppgave å stille spørsmål lokalt om hvordan midlene brukes. Undersøkelser viser at der flyktningtjenesten disponerer midlene brukes de mer målrettet i forhold til integrering.

### **Introduksjonsprogrammet**

Introduksjonsloven/ introduksjonsprogrammet er det viktigste redskapet for integrering av de som har fått oppholdstillatelse i Norge. Det er positivt at denne ordningen ikke bare skal ivareta språkopplæring, men gir rett til en individuell plan for kvalifisering til arbeidslivet. Dette forutsetter samarbeid mellom flyktningtjeneste, Aetat og voksenopplæring. Introduksjonsprogrammet ble innført som rett og plikt fra 1. september 2004. Prinsippet er at man skal delta i programmet på heltid og man mottar introduksjonsstønad som en slags lønn.

Med innføring av introduksjonsprogrammet har det blitt gjort et løft for integrering av nylig ankomne flyktninger. Noen kritiske punkter må allikevel anføres: Integreringsprogrammet gjelder ikke alle. En viktig gruppe som ikke dekkes av programmet, er personer som blir familiegjenforent med flyktninger som har fått opphold på humanitært grunnlag. Dette rammer i stor grad kvinner. De får tilbud om norskkurs, men har da ingen inntekt. Familien selv må finansiere livsoppholdet.

Introduksjonsstønaden er forholdsvis lav. Man tjener 2 G (det vil si 117 000 kroner) i året. For personer under 25 år er stønaden satt til 2/3 av denne summen. Mange strever med økonomien. Dette er særlig et problem for aleneforsørgere. Inntekten er for lav til å kvalifisere for økonomiske krav til familiegjenforening. Med dagens krav til forsørgelsesplikt for majoriteten av asylsøkere som får opphold i Norge, betyr det i realiteten at det vil ta mange år før man vil være i stand til å oppfylle kravet om forsørgelsesplikt. For enkelte grupper kan kravet være nærmest umulig å oppfylle.

Introduksjonsprogrammet har som mål å være mest mulig likt arbeidslivet i Norge. Det er imidlertid ikke er lagt inn rett til lønnet fødselspermisjon. Det er også påvist høyt fravær blant kvinner med barn under ti år. Det er viktig at introduksjonsprogrammet legges opp slik at det tas hensyn til kvinners situasjon, og tar hensyn til at de ofte i praksis har et større ansvar for barn.

Introduksjonsprogrammet stiller forholdsvis høye krav til nyankomne flyktninger. Det er viktig at svake grupper, som av ulike grunner (for eksempel helsemessige grunner av fysisk eller psykisk art) ikke er i stand til å følge opp kravene, blir ivaretatt. Den individuelle

tilrettelegginga må også ta hensyn til høyst ulike bakgrunner og åpne for at noen trenger lengre tid enn tidsrammen i utgangspunktet er satt til.

### **Særregler for flyktninger og innvandrere?**

I kjølvannet av fokus på tvangsekteskap, kjønnslemlesting og andre liknende tema er det viktig å ha et kritisk blikk på hva slags tiltak som blir foreslått og satt i verk. Det er grunn til å være kritisk til innføring av særregler og særtiltak eller kontrollrutinger rettet mot flyktninger og innvandrere. Et eksempel er forslaget om gjennom skolen å undersøke om innvandrerjenter er blitt utsatt for kjønnslemlesting. Det er viktig at samfunnet motarbeider kjønnslemlesting og tvangsekteskap, men det er et spørsmål om det er riktig å bruke helt andre virkemidler enn man bruker for å nå befolkningen generelt i holdningsmessige spørsmål. Gjennom å ta i bruk drastiske virkemidler og innføre særregler, kan man bidra til å gjøre flyktninger og innvandrere til en stigmatisert gruppe.

Diskusjonene har særlig satt fokus på undertrykkende tradisjoner som rammer kvinner med minoritetsbakgrunn. Kvinner i disse miljøene er selv den viktigste ressursen til å ta fatt i disse problemene.

### **Holdninger i arbeidslivet.**

Mange flyktninger og innvandrere har problemer med å få innpass i arbeidslivet i Norge. Arbeidsledigheten er høyere blant innvandrere. Mange flyktninger og innvandrere har problemer med å få godkjent og tatt i bruk utdanning fra hjemlandet. Media refererte nylig til en mann med utenlandsk bakgrunn som hadde problemer med å få jobb. Han skiftet til et norskklingende navn og ble snart innkalt til jobbintervjuer og fikk jobb (Aftenposten 24. april 2005).

Introduksjonsprogrammet kan være med på å gjøre integrering i arbeidslivet lettere. Men dette er også et spørsmål om holdninger og vilje til handling. Det er en utfordring til arbeidsgivere, både i offentlig og privat sektor og til fagbevegelsen å inkludere nyinnvandrede i arbeidslivet.

### **Utfordringer til menigheter og enkeltpersoner**

Til alle tider har vi oppsøkt tilflyttere for å innlemme dem i det sosiale fellesskapet. Sosiale endringer de siste tiår har kanskje gjort at vi har glemt denne tradisjonen. Integrering er et ansvar både for lokalsamfunn på ulike nivåer – der kirka kan være en aktiv deltaker – og for enkeltmennesker.

Røde kors Flyktningguide-prosjekt finnes i en del kommuner. Prosjektet formidler kontakt mellom flyktninger og frivillige som ønsker å bidra til en god start på et nytt sted. Dersom bevisstheten om det å ta imot flyktninger og innvandrere på en god måte øker, vil man se at det finnes mange møteplasser i hverdagen for de aller fleste – skole, arbeid, nabolag, fritidsaktiviteter.

Fra kirkelig hold blir det nå startet opp et kirkelig nettverk for arbeid med flyktninger og innvandrere, med særlig fokus på integrering. Menighetsintegrering, sosial integrering, diakonale tiltak og religionsdialog er aktuelle tiltak.

## 15 ETISKE SLUTTKOMMENTARER – BEGRUNNELSE FOR ENGASJEMENT

Dette dokumentet har forsøkt å se nyere utviklinger innenfor asyl- og flyktningepolitikken, menneskerettighetene og de konvensjonene som utspringer fra disse i sammenheng med sentrale deler av kirkas tro og lære. Det er skrevet med bakgrunn i at det de siste åra har skjedd en innstramning i både norsk og europeisk asyl- og flyktningepolitikk og i at kirkas engasjement innenfor dette feltet, spesielt i forhold til enkeltsaker, er blitt utfordret.

Dokumentet har understreket at engasjement innenfor dette området ikke er en valgfri tilleggsaktivitet for kirka. Møtet med fremmede og med mennesker som har mistet den grunnleggende beskyttelse de har krav på står sentralt i det bibelske vitnesbyrdet. Rettferd og omsorg for dem er vesentlig i kristen etikk. På samme måte som israelsfolket gang på gang minnes om deres ansvar for innflytterne i lys av at de engang var undertrykt og forfulgt, så minner Paulus sine lesere om at "også dere var en gang fremmede og fiender av Gud" (Kol. 1,21). I endetidsscenarioet i Matteus 25 beskriver Jesus omsorgen for de fengslede, forfulgte og fremmede som et kritisk kjennetegn ved den kristne kirke. Det nye testamentet er i tillegg grunnleggende prega av at urkirkas første og avgjørende kamp sto om evangeliet og det nye livet var knyttet til spesielle religiøse, etniske og kulturelle kjennetegn, eller om det var like gyldig for alle.

Evangeliet uttrykker troen på én Gud som har skapt alle og elsker alle med den samme kjærligheten. Kristen etikk bygger på alle menneskers like verdi. Alle statsforfatninger og deres interaksjon i det globale samfunn måtte prøves på hvordan menneskers likeverd og like rettigheter ivaretas. I ytterste instans hviler statsmaktens legitimitet i dette. Kirka vil alltid måtte utgjøre et kontinuerlig og kritisk korrektiv til hvordan nasjonal lovgivning og praksis gjenspeiler dette gudgitte likeverdet. I menneskerettighetene og de konvensjoner og avtaler som utgår fra disse ser kirka en operasjonalisering av en etikk og et menneskesyn som for det aller meste reflekterer kirkas eget syn. Disse dokumentene nedfeller at rettigheter gjelder enkeltmennesker og står ved lag også når den enkelte statsmakt ikke greier å implementere dem eller bevisst motarbeider dem. Det internasjonale samfunn med de organer som er oppretta for å ivareta og implementere den rettsorden statene stiller seg bak, har forpliktet seg på å legge press på stater der grunnleggende rettigheter ikke ivaretas. Det har også tatt ansvar for å gi vern til mennesker som flykter fra forfølgelse, tortur eller umenneskelig behandling.

Etter den kalde krigens slutt og etter gjentatte terrorangrep mot stater i nord, ser vi nå en situasjon preget av unipolaritet og kamp mot terror. Fokus forskyves sakte fra den fordring som utgår fra de svakeste og mest sårbare til markedsmakt og statenes ivaretagelse av egen sikkerhet. I en slik situasjon, der den internasjonale rettsordenen er trua, kan ikke kirka la være å engasjere seg. Nasjonale myndigheter må stilles til ansvar for sine forpliktelser overfor ethvert menneske som kommer til våre grenser og krever sin rett til beskyttelse.

Kirka er blitt kritisert for å engasjere seg i enkeltsaker. Det er blitt anført at kirka mangler kompetanse og syn for helheten i asyl- og flyktningepolitikken. Dette dokumentet har som en av sine hensikter å bøte noe på en eventuell manglende kompetanse i disse spørsmålene, både på nasjonalt, regional og lokalt nivå. Det belyser den utviklinga mot innstramning som har skjedd de siste åra, det forklarer de internasjonale avtalene vi er bundet av og kommenterer hvordan dette regelverket fortolkes i europeisk og norsk lovgivning, forvaltning og utøving. Slik ønsker dokumentet å bidra til at kirka blir en informert og seriøs deltaker i den offentlige

debatt rundt disse spørsmålene. Som en aktør i det sivile samfunn innehar ikke kirka formell makt eller avgjørelsesmyndighet, og dokumentet har også uttrykt forståelse for de dilemmaer som knytter seg til likebehandling, innvandringspolitiske hensyn og en helhetlig asyl- og flyktningepolitikk.

Dokumentet har likevel påpekt at disse hensynene langt fra er en tilstrekkelig begrunnelse for den innstramningen som har funnet sted i asyl- og flyktningepolitikken de siste åra. Det har skjedd en stadig innstramning og hensynet til det enkelte mennesket og dets spesielle historie synes å få mindre vekt. Innvandringspolitiske hensyn kan ikke være avgjørende i behandlingen av den enkelte asylsøknad.

Dette dokumentet har hovedsakelig belyst sider av flyktninge- og asylpolitikken som oppleves som problematiske og påpekt at grensene for human behandling i noen tilfeller blir overtrådt. Det er pekt på flere eksempler på dette. Disse må sees som tegne på en stadig innstramning og svekkelse av asylinstituttet og viljen til å gi beskyttelse til mennesker som flykter fra en ulevelig situasjon.

I motsats til denne utviklingen kaller dette dokumentet på en større raushet i lovgivning, forvaltning og utøving av makt innenfor dette feltet. Det er ansvaret for å sørge for at enkeltmennesker har rammer for et verdig liv som i ytterste instans legitimerer politisk makt. Kirkas engasjement i enkeltsaker er derfor ikke å motarbeide asyl- og flyktningepolitikken, men igjen å knytte den til dens fundamentale utgangspunkt. Et samarbeid med myndighetene er både mulig og ønskelig på disse premissene. Å engasjere seg i disse spørsmålene og i de menneskene som søker beskyttelse under de rettigheter vi har forpliktet oss på er å bevare de beste delene av vår verdiarv. Slik tar vi også vare på vår egen verdighet.

## **Del V utfordringer til kirka og til myndighetene**

### **16 UTFORDRINGER TIL KIRKA**

#### **Utfordringer til biskopene og de sentralkirkelige rådene:**

1. Holde fast ved overbevisningen om at kirka og dens ledere er forplikta overfor Gud og mennesker til å rope ut når medmenneskers liv og velferd står i fare.
2. Holde fram at grunnleggende etiske prinsipper og internasjonale konvensjoner må være overordna innvandringspolitiske hensyn og andre nasjonale politiske mål.
3. Hevde retten til å søke asyl, retten til vern mot tilbakesending til ikke-trygge land samt en romslig fortolkning av uttrykket "sterke menneskelige hensyn" i behandlingen av søknader om asyl som grunnleggende premisser for norsk flyktningepolitikk, og fastholde at internasjonale konvensjoner må fortolkes på en raus måte.
4. Kontinuerlig rette fokuset i den offentlige debatten mot enkeltmennesker, med vilje til å lytte til deres unike historier og behov.
5. Utfordre diakonale institusjoner og organisasjoner til å opprette helse-, sosial- og rådgivningstilbud for mennesker uten oppholdstillatelse.

6. Minne om at det i den norske befolkningen ikke nødvendigvis er flertall for en restriktiv politikk på utlendingsfeltet.
7. Peke på at innvandrere og flyktninger er en berikelse for samfunnet, og stå imot en debatt som kun er fokusert på problemer.
8. Fortsette kontaktskapende arbeid og dialog med andre kirker og trossamfunn i Norge. Ta et særlig ansvar for å unngå en feilaktig framstilling av islam og muslimer, og bidra til en saklig debatt om islams plass i Norge når det er nødvendig.
9. Utfordre og oppmuntre til inkluderende holdninger og innsats for flyktninger og innvandrere i nærmiljøet.
10. Oppmuntre og støtte lokalmenigheter til ulike typer diakonal innsats for å integrere og inkludere både kristne flyktninger og flyktninger med annen trosbakgrunn.

### **Utfordringer til kirka lokalt.**

1. Minne om kallet til i glede og gjestfrihet å ta imot mennesker som er på flukt og som søker beskyttelse i vårt land.
2. Utfordre lokale myndigheter til sterkere engasjement for å motta flyktninger, og bidra til sosial inkludering av flyktninger og innvandrere i lokalsamfunnet.
3. Inkludere flyktninger og innvandrere i det lokale menighetsarbeidet når det er naturlig, og møte hver enkelt flyktning som kontakter menigheten med respekt og medmenneskelighet.
4. Aktivt bruke forkynnelse, konfirmasjons- og dåpsundervisning til å motvirke fremmedfrykt og peke på mulighetene i det flerkulturelle fellesskapet, og tilby pastoral veiledning til kristne som lever med fremmedfrykt.
5. Gjenspeile kirkas globale karakter gjennom kirkekunst, musikk og gudstjenesteliv.

## **17 UTFORDRINGER TIL MYNDIGHETENE:**

I dette dokumentet er det gjort konkrete vurderinger av myndighetenes praksis som kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Utlendingsforvaltningen må ikke uthule Norges forpliktelse på internasjonal lov som sikrer flyktningers rettigheter og vern mot tilbakesending, og må i sin behandling av asylsøkere synliggjøre de grunnleggende humane verdiene vårt samfunn bygger på.
2. Asylsøkere som har fått opphold etter Flyktningkonvensjonen må likestilles med dem som får opphold etter andre internasjonale konvensjoner.
3. Inntak av kvoteflyktninger og asylsøkere må ikke settes opp mot hverandre. Tallet på kvoteflyktninger bør opprettholdes eller økes.
4. Det bør opprettes legaliseringsordninger for mennesker som har vært lenge i Norge uten oppholdstillatelse.
5. Også når en asylsøkers troverdighet anses som svekka må det faktiske innholdet i saken vurderes. Dette er særlig viktig for tortur- og voldtektsofres rettssikkerhet.
6. Det må fastholdes at det ikke svekker en asylsak i seg selv å ankomme med falske papirer eller uten papirer. Asylsøkere med falske papirer må ikke kriminaliseres.
7. Likebehandlingsprinsippet må ikke føres så langt at det i praksis ikke blir rom for å vektlegge sterke menneskelige hensyn.

8. Kollektiv beskyttelse bør brukes i begrenset utstrekning, og hver sak må vurderes individuelt når situasjonen i hjemlandet endrer seg. Botid i Norge, samt tilknytning til riket, må tas inn som faktorer i vurderingen av hver enkelt sak.
9. Norske myndigheter må vise større ansvar for hva som skjer med returnerte asylsøkere som fengsles eller forsvinner i hjemlandet ved retur.
10. Kvinners rettsstilling bør styrkes ved at det tas større høyde for kjønnsbasert forfølgelse.
11. Muligheten for å få opphold i Norge på bakgrunn av religiøs forfølgelse bør styrkes.
12. Utlendingsforvaltningen må få tilstrekkelige ressurser til å behandle saker både raskt og grundig. Saksbehandlingstiden for de fleste typer saker bør reduseres ytterligere.
13. Dublin-systemet må benyttes med varsomhet. For å sikre seg mot brudd på non-refoulement prinsippet i internasjonal lov må det gjøres en vurdering av praksis i hvert Dublin-land.
14. 48-timersregelen må praktiseres med varsomhet og ikke utvides til såkalt "prescreening" av alle saker.
15. Underholdskravet for familiegjennforening for mennesker som har fått opphold etter internasjonale konvensjoner eller på humanitært grunnlag, bør praktiseres med skjønn eller eventuelt fjernes.
16. Søknader om familiegjennforening med barn bør behandles hurtigere enn i dag.
17. Mennesker uten oppholdstillatelse må få tilgang til bolig og mat så lenge de oppholder seg i Norge.
18. Det psykososiale tilbud til flyktninger og deres familiegjennforente må styrkes.
19. Norskundervisning på asylmottak må gjeninnføres.
20. Diskrimineringen av enslige mindreårige asylsøkere må stoppes. De må få omsorg på samme nivå som norske barn.
21. Søknadstidspunktet, og ikke avgjørelsestidspunktet, bør være avgjørende for om en asylsøker behandles som barn eller ikke.
22. Myndighetenes kompetanse på barnespesifikk forfølgelse må økes, og det må tas hensyn til slik forfølgelse ved behandling av mindreårige asylsøkeres saker.
23. Også når barnet ankommer Norge sammen med foreldrene må det gjøres en vurdering av barnas særskilte situasjon.
24. Rettssikkerheten til ofre for menneskehandel bør styrkes gjennom en forlengelse av refleksjonsperioden og en utvidet mulighet for opphold i Norge for kvinner og barn som har vært utsatt for menneskehandel.
25. Treårsregelen for oppholdstillatelse på bakgrunn av familiegjennforening gjennom ekteskap bør praktiseres mer fleksibelt.
26. Terskelen for å få selvstendig oppholdstillatelse i Norge på bakgrunn av vold og mishandling i ekteskapet bør senkes for familiegjennforente.
27. Det leke bidraget til Utlendingsnemnda må økes betydelig ved utvidet bruk av nemndbehandling.
28. Organisasjoner som jobber med og for integrering av flyktninger og innvandrere må fortsatt få offentlig støtte til å drive arbeidet. Dette må også gjelde trosbaserte organisasjoner og innvandrere og flyktingers egne organisasjoner.

På bakgrunn av den lange lista med praksisvurderinger trekker dokumentet fram disse som de aller viktigste utfordringene:

- At mennesker uten oppholdstillatelse sikres tilgang til bolig og mat så lenge de oppholder seg i Norge.
- At det opprettes legaliseringsordninger for mennesker som har vært lenge i Norge uten oppholdstillatelse.
- At likebehandlingsprinsippet ikke føres så langt at det i praksis ikke blir rom for å ta "sterke menneskelige hensyn".
- At det leke bidraget til Utlendingsnemndas praksis økes betydelig gjennom økt bruk av nemndmøter med og uten personlig frammøte.
- At muligheten for familiegjenforening for mennesker som har fått opphold etter internasjonale konvensjoner eller på humanitært grunnlag styrkes, og særlig at søknader om familiegjenforening med barn behandles langt hurtigere enn i dag.

## Ressurser

Christian Action and Networking Against Trafficking in Women (CAT-NET), Churches' Commission for Migrants in Europe, 174 Rue Joseph II, B 1000, Brussel, BELGIA.

Telefon: + 32 2 234 68 00

E-post: [ccme@wanadoo.be](mailto:ccme@wanadoo.be)

Flyktningshjelpen: [www.nrc.no](http://www.nrc.no)

Forum 18

Kirkelig nettverk for integrering av flyktninger og innvandrere. Norges kristne råd.

Koordinator Eva Frydenborg.

Kirkens Bymisjon

Kirkens Nødhjelp

Mellomkirkelig råd for Den norske kirke



Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)

Oslo-koalisjonen for tros- og livssynsfrihet

Peace Research Institute, Prio

Prosjenteret

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

---

<sup>i</sup> Se Bispemøtets vedtak.....

<sup>ii</sup> Se sidene 10-11 i UDIs Årsrapport 2004.

<sup>iii</sup> Se UNHCRs "Håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktnings rettsstilling", punkt 54 og 55.

<sup>iv</sup> Lutheran World Federation (2003), "Adopted Version of Message from the Tenth Assembly" og "Globaliseringens muligheter – for hvem?" Kommentar til Stortingsmelding nummer 19 (2003-2003) "En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer" fra Komiteen for internasjonale spørsmål under Mellomkirkelig råd for Den norske kirke.

<sup>v</sup> "Memorandum and Recommendations on Practising Hospitality in an Era of New Forms of Migration". Sentralkomiteen i Kirkenes verdensråd, 2005.

<sup>vi</sup> I 2004 skapte det stor uro at Regjeringa halverte tallet på kvoteflyktninger fra 1500 til 700. Blant annet protesterte biskopene i Den norske kirke sterkt og Regjeringa har lovt at tallet skal tilbakeføres til 1500 i 2006.

<sup>vii</sup> Personlig kommunikasjon med deltakerne på CCMEs konferanse "Making Resettlement Work", november 2003.

<sup>viii</sup> Se UDIs "Tall og fakta 2004", sidene 11 og 18. En liten kommentar til prosentandelen som fikk opphold på humanitært grunnlag: den økte fra kun 6% i 2003 til 20% i 2004. Økningen skyldes hovedsakelig at etniske tsjetsjenere fra Russland i 2003 fikk opphold av beskyttelsesgrunner, mens de etter "vurdering av praksis" der sakene ble "stilt i bero" i siste halvdel av 2003, fikk opphold på humanitært grunnlag i 2004. Dette på tross av at en organisasjon som Helsingforskomiteen i Norge i sin årsmelding for 2004 (?) melder at situasjonen i Tsjetsjenia heller viser tegn til forverring enn til forbedring.

<sup>ix</sup> UDIs Årsrapport 2004, side 16.

<sup>x</sup> Se UDIs "Tall og fakta 2004", side 12.

<sup>xi</sup> Se UDIs Årsrapport 2004, side 11, der de refererer til tall fra SSB og Prio.

<sup>xii</sup> Se Kirkens Nødhjelps.....

<sup>xiii</sup> Se kommentar fra ECRE og .... På EUs ekspertdokument....

<sup>xiv</sup> Alle sitatene i faktaboksen er tatt fra "Internasjonale menneskerettigheter, konvensjons- og lovsamling" redigert av Njål Høstmælingen, 2004.

<sup>xv</sup> Den gamle norske oversettelsen av Flyktningkonvensjonens artikkel 1 lyder: "som med rette frykter forfølgelse". Både Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingslovutvalget har imidlertid foreslått at dette endres til "som har en velgrunnet frykt for", som ligger mye nærmere originaltekstens "a well-founded fear of persecution".

<sup>xvi</sup> Se "A Place of Refuge", Church of England, 2005, sidene 45-47.

<sup>xvii</sup> Domstolen i Strasbourg har brukt flere formuleringer for å beskrive dette. Den som går igjen er "where substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if extradited, faces a real risk".

<sup>xviii</sup> I norsk lov er dette forvirrende. Også de som får tilbakesendingsvern etter Flyktningkonvensjonen eller andre internasjonale konvensjoner, får opphold på humanitært grunnlag. Disse får imidlertid opphold etter et annet ledd i samme paragraf i utlendingsloven. Sannsynligvis vil det bli rydda opp i dette i den nye utlendingsloven.

<sup>xix</sup> Vårt Land, 31. mai 2005 og brev til Flyktninghjelpen fra statsråd Erna Solberg.....

<sup>xx</sup> Dagsavisen 27. april 2004, "Frustrerende å stå utenfor EU".

---

<sup>xxi</sup> Se for eksempel Tysklands politikk om at asylsøkere må holde seg innenfor et svært begrensa geografisk område i landet, og Englands omfattende bruk av langvarig internering av asylsøkere.

<sup>xxii</sup> Se UDIs "Tall og fakta 2004", side 12.

<sup>xxiii</sup> NOAS, februar 2004 og rhKnoff, mars 2003.

<sup>xxiv</sup> I Sverige gis det rutinemessig en ny behandling av søknader etter fire år.

<sup>xxv</sup> "Forverring for lengeværende", innlegg av Rune Berglund Steen, Fagsjef Norsk organisasjon for asylsøkere i Dagsavisen 7. juni 05.

<sup>xxvi</sup> Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn, 2003-2005, Justis- og politidepartementet, side 6 i planen.

<sup>xxvii</sup> "Planen for naiv", Dagsavisen 14. januar 2005.

<sup>xxviii</sup> Kirkens Nødhjelps høringsuttalelse til forslag til ny Utlendingslov, juni 05.

<sup>xxix</sup> Se Mellomkirkelig råds høringsuttalelse til forslag til ny Utlendingslov, juni 05.