

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 201100820-/CSH Vår ref: 11/1934-8/KSD

Oslo, 04.08.2011

UTLENDINGSDIREKTORATETS HØRINGSSVAR TIL FORSKRIFT TIL LOV OM SOSIALE TJENESTER I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN

Vi viser til Arbeidsdepartementets høringsbrev av 12. april 2011 om forslag til forskrift til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har følgende kommentarer:

Kommentarer til forskriftsforslagets § 1

UDI støtter forslaget om at personer som gis refleksjonsperiode skal ha krav på individuelle tjenester m.v. etter lov om sosiale tjenester i NAV. Endringen vil være i samsvar med internasjonale forpliktelser Norge er bundet av når det gjelder bistand til ofre for menneskehandel, jf. Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel.

Vi mener at forskriftsforslagets § 1 fjerde ledd kan bli mer presis med hensyn til hvilken personkrets det refereres til. Formuleringen "personer som har tillatelse til å bli i landet mens søknad om oppholdstillatelse eller klage på vedtak i en sak om opphold er til behandling hos utlendingsmyndighetene [...]" kan etter sin ordlyd omfatte asylsøkere. En søknad om beskyttelse (asyl) vil være en "søknad om oppholdstillatelse", jf. begrepsbruken i utlendingsloven § 28. Asylsøkere har også tillatelse til å bli i landet mens søknaden behandles. Selv om personer som søker om beskyttelse (asylsøkere) reguleres etter egen bestemmelse i forskriftsforslagets § 2 første ledd, kan det oppstå tolkningstvill som kan medføre utilsiktet forståelse av bestemmelsen.

Kategorien "ofre for menneskehandel" og enkelte andre særskilte tillatelser er nærmere beskrevet i høringsnotatets punkt 2.2. Vi vil påpeke at "ofre for menneskehandel" ikke er en innarbeidet betegnelse for en bestemt type tillatelse. Utlendingsloven § 38 anvender begrepet "refleksjonsperiode" for den aktuelle typen tillatelse. Vi anbefaler derfor at forskrift til lov om sosiale tjenester i NAV bruker tilsvarende begrep.

I høringsnotatets punkt 2.2 viser departementet til at oppholdstillatelsen (refleksjonsperioden) er regulert i utlendingsforskriften § 8-3. Vi vil påpeke at denne typen tillatelse er regulert i § 8-3 første ledd. Utlendingsforskriften § 8-3 annet ledd hjemler begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel *utover* refleksjonsperioden. Vilåårene for slike tillatelser er nærmere beskrevet i UDIs rundskriv RS 2010-141. Utlendingsforskriften § 8-3 hjemler altså to ulike type tillatelser. Vi antar departementet ikke har til hensikt å avgrense gruppen som skal omfattes kun til reflektantene og mener det er hensiktsmessig å presisere dette i forskriftsforslagets § 1.

Videre anbefaler vi at begrepet "begrenset oppholdstillatelse" bør brukes fremfor "midlertidig oppholdstillatelse", når det refereres til utlendingsforskriften § 8-3. Begrepet "begrenset tillatelse" er blant annet brukt i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel. Begrepsbruken bør være konsekvent. Vi foreslår derfor at formuleringene i forskriftens § 1 fjerde ledd endres slik:

"[...] antatte ofre for menneskehandel som er innvilget begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 første og andre ledd (refleksjonsperiode mv.)".

Forskriftsforslagets § 1 fjerde ledd bruker formuleringen "[...] eller personer som har tillatelse til å bli i landet mens søknad om oppholdstillatelse er til behandling [...]". Vi anbefaler at begrepet "tillatelse" ikke anvendes i denne sammenhengen, da den aktuelle gruppen ikke har en oppholdstillatelse, men kun en rett til å oppholde seg i Norge i saksbehandlingsperioden. Gruppen kan heller ikke få midlertidig arbeidstillatelser, slik asylsøkere kan få etter nærmere bestemte vilkår. Mulige ofre for menneskehandel har med andre ord kun en rett til å oppholde seg i Norge mens søknad etter utlendingsforskriften § 8-3, jf. utlendingsloven § 38, er til behandling.

For øvrig kan vi påpeke at punkt 2.2 i høringsbrevet ikke er presis i beskrivelsen av begrunnelsen for å innvilge tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 første ledd (refleksjonsperiode), og i beskrivelsen av tillatelsens formål. Intensjonen med tillatelsen er at det skal tilrettelegges for at søkeren på sikt skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen. Ved vurderingen av om søkeren oppfyller kriteriene for å få innvilget refleksjonsperiode etter utlendingsloven, skal det legges avgjørende vekt på om det foreligger holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel og at vedkommende er innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys, jf. UDIs rundskriv RS 2010-141.

Videre bemerker vi at barn av personer med tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 ikke er omtalt i høringsbrevet. Justisdepartementet vurderer å regulere spørsmålet om oppholdstillatelse for barn av personer med begrenset tillatelse etter utlendingsforskriftens § 8-3. Arbeidsdepartementet bør derfor vurdere om barn av personer med tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 er en gruppe som også bør omfattes av forskriften § 1.

Kommentarer til forskriftsforslagets § 2

Forskriftsforslagets § 2 annet ledd omhandler personer med innvilget oppholdstillatelse, som på eget initiativ forlater statlig mottak. Bestemmelsen sier at NAV kan henvise denne gruppen tilbake til statlig mottak, med mindre dette er "åpenbart urimelig". Høringsnotatet nevner eksempler på hva som kan være åpenbart urimelig. En praktisk situasjon, som ikke er omhandlet i høringsnotatet, er personer som forlater mottaket grunnet jobbtilbud i en kommune og som etter en periode mister jobben. Det vil kunne oppleves som sterkt urimelig dersom NAV avslår personens søknad om sosiale tjenester og viser vedkommende tilbake til mottak, uavhengig av hvor lenge vedkommende har oppholdt seg i den aktuelle kommunen. Verken forskriftsforslaget eller høringsnotatet berører denne situasjonen. UDI erfarer at det har oppstått diskusjoner mellom etatene om hvor ansvaret for slike søkere bør ligge. På denne bakgrunnen ber vi departementet vurdere å regulere dette nærmere, bl.a. for å skape klarhet om ansvar mellom de berørte instansene.

Kommentarer til forskriftsforslagets § 4

Forskriftsforslagets § 4 annet ledd omhandler personer med ulovlig opphold uten tilbud om statlig innkvartering. I høringsnotatets 2.6 åttende avsnitt står det at kommunene har en plikt til å hjelpe denne gruppen, mens "de får litt tid til å ordne utreise". UDI mener denne bestemmelsen kan bli vanskelig å praktisere uten nærmere veiledning.

Kommentarer til forskriftsforslagets § 5

UDI mener det kan være hensiktsmessig at vilkåret om å dokumentere "lovlig opphold" spesifiseres nærmere i forskriften. I høringsnotatets punkt 2.7 fjerde avsnitt vises det til at personer som ikke er i besittelse av pass eller lignende reisedokument må "fremvise vedtak fra UDI eller UNE for å dokumentere lovlig opphold". UDI vil påpeke at spørsmålet om hva som anses å være lovlig opphold ofte kan være komplisert. Fremlegging av vedtak er ikke nødvendigvis god dokumentasjon på lovlig opphold. Tillatelsen kan for eksempel være trukket tilbake, selv om søkeren er i besittelse av et vedtaksdokument som vil vise en gyldig tillatelse. Det vil derfor være behov for nærmere retningslinjer om hvordan vilkåret skal praktiseres.

Vi savner også en nærmere regulering av hvordan dokumentasjonskravet skal praktiseres for tilfeller der søkeren har fremmet søknad om oppholdstillatelse, men ennå ikke har fått vedtak. Det er for eksempel ikke uvanlig at saksbehandlingstiden for søknad om refleksjonsperiode kan bli lang. Det kan derfor være mulig at disse søkerne verken har gyldig pass eller vedtak fra utlendingsmyndighetene, selv om de har lovlig opphold i Norge. UDI ønsker å gjøre departementet oppmerksom på at personer med tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 ofte mangler gyldige identitetsdokumenter. Da refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 er "lavterskeltillatelser", kan det gjøres unntak fra det generelle kravet om å dokumentere sin identitet. UDI er kjent med at manglende identitetsdokumentasjon kan medføre utfordringer for hjelpeapparatets oppfølging av den aktuelle gruppen. Vi har bl.a. fått opplyst at det kan være problematisk å bli registrert i Folkeregisteret. Vi har også fått opplyst at det å fremlegge vedtak ikke har blitt ansett som tilstrekkelig dokumentasjon ved søknad om NAV-tjenester, der søkeren mangler gyldig identitetsdokumentasjon. Mulige ofre for menneskehandel får heller ikke utstedt registreringskort, slik som asylsøkere får. Registreringskort er basert på asylsøkerens egne opplysninger og har ingen bevisverdi i forhold til identitetsspørsmålet. Mulige ofre for menneskehandel mangler en tilsvarende bekreftelse. Disse forholdene kan være et hinder for at vedkommende får realisert sine rettigheter.

Med hilsen

Frode Forfang
assisterende direktør

Frode Mortensen
avdelingsdirektør