

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.:	200605100
Arkivnr.:	531.12
Avd.:	INN PRE YHL
Utl.no:	

Deres ref: 200605100

Vår ref: 07/124-SNY

Oslo, 16.02.07

Høring - Endring i utlendingsforskriften - Oppholdstillatelse når det foreligger praktiske hindringer for retur.

Det vises til høringsbrev fra Arbeids- og Inkluderingsdepartementet datert 3 januar 2007.

Departementet foreslår en ny § 21 b i utlendingsforskriften, som åpner for at utlendinger som har fått endelig avslag på søknad om asyl, kan få arbeids/oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, dersom retur ikke er gjennomført innen tre år fra saksopprettelse og det heller ikke er utsikter til retur. Det stilles krav om at utlendingen har medvirket til å avklare sin identitet og bidratt til å muliggjøre retur, herunder bidratt til å skaffe seg hjemlandets reisedokumenter. Som hovedregel skal det ha gått ett år fra endelig avslag på asyl.

Utlendingsdirektoratet er i utgangspunktet enige i at det gis en egen forskriftsbestemmelse som tydeliggjør muligheten i gjeldende regelverk til å innvilge tillatelser i medhold av lovens § 8 annet ledd når det foreligger praktiske returhindringer. Vi mener også at det er hensiktsmessig at tillatelsen danner grunnlag for bosettingstillatelse og familiejenforening, at bestemmelsen presiserer vilkårene for slike tillatelser og at det stilles klare krav til at utlendingen må ha medvirket til å gjøre retur mulig. Vi er også enig i departementets vurdering av at det er et svært begrenset antall personer som vil bli omfattet av bestemmelsen. Det er vanskelig å si noe konkret om i hvilken grad den foreslåtte reglen vil få en "pull-effekt". Dette vil blant annet avhenge av hvordan ordningen blir fremstilt og oppfattet i offentligheten.

Direktoratet har likevel noen merknader til forslaget.

Søknadsprosedyre

Høringsbrevet forutsetter at det foreslåtte grunnlaget vurderes i forbindelse med begjæringer om omgjøring av endelige avslag i asylsaken. Begjæring om omgjøring av endelige avslag kan ikke påklages. Når Utlendingsnemnda, eller direktoratet avslår en omgjøring, vil søkerne kun ha mulighet til å fremme ny omgjøringsbegjæring til den samme instansen som ga det endelige avslaget. Dette

betyr at anførselene ikke vil bli behandlet i to instanser. Det blir dermed spørsmål om hvorvidt det heller burde etableres som et eget oppholdsgrunnlag som det kan søkes spesielt om. Det naturlige vil i så fall være at direktoratet avgjør sakene i første instans, mens eventuelle avslag kan påklages til Utlendingsnemnda på vanlig måte, jf utlendingsloven § 38 annet ledd. At ordningen vil ha stor betydning for dem det gjelder, taler for en slik løsning. Enkelte av de foreslåtte vilkårene vil dessuten være gjenstand for til dels skjønnsmessige vurderinger, for eksempel at det ikke må være sannsynlig at iverksettelse vil kunne gjennomføres og at søkeren som hovedregel må ha medvirket til avklaring av identiteten. Rettssikkerhetshensyn tilsier at det bør være mulighet for prøving i to instanser. Direktoratet mener derfor at det vil være hensiktsmessig å vurdere en løsning som innebærer en toinstansbehandling.

Dersom behandlingen skal gjøres i forbindelse med omgjøringsbegjæringer, bør det gå klart frem av forskriftsbestemmelsen at det dreier seg om anførsler i forbindelse med omgjøringsbegjæringer og at anmodningen skal rettes mot den instansen som har fattet vedtaket om endelig avslag. I tillegg bør det presiseres i forskriften at utlendingen må befinne seg i riket.

Vilkåret om at det ikke skal være identitetstvil.

Direktoratet er enig i at det settes et eksplisitt vilkår om at det ikke må være tvil om søkerens identitet. Vilkåret synliggjør norske myndigheters behov for å kjenne identiteten til personer som søker oppholdstillatelse i Norge. Avklaring av identitet vil også som regel være en forutsetning for å kunne gjennomføre retur. Vilkåret har dermed en sammenheng med forslaget vilkår nr 3 om at søkeren må ha bidratt til å muliggjøre retur, herunder å skaffe seg hjemlandets reisedokumenter. Hva som nærmere ligger i uttrykket "ikke tvil om identitet" går imidlertid ikke klart frem av ordlyden, verken i den foreslåtte bestemmelsen eller i andre bestemmelser der dette vilkåret er nevnt. I tråd med det som er sagt nedenfor om beviskravene, legger direktoratet til grunn at det må være sannsynlighetsovervekt for at søkerens opplysninger om identitet er korrekt. Tvil om identiteten vil dermed foreligge om søkerens opplysninger om egen identitet ikke kan anses som sannsynliggjort i tilstrekkelig grad til at beviskravet om sannsynlighetsovervekt er oppfylt.

Direktoratet har merket seg departementets presisering av at bestemmelsen ikke er ment å innføre andre terskler for beviskrav eller andre forpliktelser for utlendingen i forhold til avklaring av identitet, enn det som følger av dages regelverk og praktiseringen av dette.

Krav om medvirkning i søknadsperioden

I andre punktum i vilkår nr 2, stilles det krav om at søkeren som hovedregel må ha medvirket til å avklare sin identitet under perioden som asylsøker.

Direktoratet er enig med departementet i at asylsøkeres plikt til å medvirke til avklaring av identiteten, ikke må undergraves av den foreslåtte bestemmelsen. Det er derfor naturlig at medvirkningsplikten kommer klart til syne i ordlyden. Når det gjelder omfanget av denne plikten, fremhever departementet imidlertid flere steder i høringsbrevet den generelle plikten utlendinger er pålagt i forskriften § 128 første ledd til å medvirke til å avklare sin identitet, i den grad myndighetene krever dette. I forbindelse med omtalen av medvirkningsplikt under perioden som asylsøker, vises det blant annet til plikt til å la seg fremstille for den aktuelle ambassaden, se oppregningen i høringsbrevets punkt 4.2, "*Ikke tvil om identitet*", og til at politiet har

adgang til å pålegge asylsøkeren å innhente reisedokument før vedkommende har fått endelig vedtak, se *"Bidratt til å muliggjøre retur"* under samme punkt. Når det gjelder hvilke pålegg som i den forbindelse kan gis en asylsøker allerede før vedtak foreligger, gjør vi derfor for ordens skyld oppmerksom på forskriftens § 128 annet ledd, som lyder: *"Asylsøker kan ikke pålegges å ta kontakt med sitt hjemlands myndigheter eller å medvirke til å avklare sin identitet på annen måte som kan komme i konflikt med et behov for beskyttelse. Dette gjelder ikke asylsøker som har fått avslag på sin søknad om asyl med plikt til å forlate riket, eller er innvilget arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse på annet grunnlag enn et behov for beskyttelse"*.

Utlendingsforskriftens § 128 første ledds generelle adgang til å gi pålegg må med andre ord leses på bakgrunn av reservasjonen for asylsøkere i annet ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen er, at hvorvidt den som søker asyl risikerer forfølgelse, og hvilken rolle hjemlandets myndigheter har i den forbindelse, i all hovedsak ikke kan anses klarlagt før vedtaksmyndighetene har tatt endelig stilling til beskyttelsesbehovet. Faren ved kontakt med hjemlandets myndigheter vil riktignok variere med forholdene i den enkelte saken. I tillegg til at den enkelte søkerens bakgrunn har betydning, kan myndighetene i enkelte opprinnelsesland ha en aktiv rolle i forfølgelse og overvåking mv av egne borgere i hjemlandet og i andre land, mens myndighetene for andre lands vedkommende ikke har noen slik rolle. I det første tilfellet kan involvering av myndighetene ikke bare utløse en risiko for asylsøkeren som kanskje ikke var til stede på utreisetidspunktet, men også sette eventuelle familiemedlemmer eller andre i hjemlandet i fare.

Hvilken risiko kontakt med hjemlandets myndigheter innebærer for den enkelte asylsøkeren og eventuelt for familie mv i hjemlandet, må vurderes på bakgrunn av opplysningene i den enkelte saken. Dette kan som hovedregel ikke anses klarlagt før saken er endelig avgjort, med unntak for saker direktoratet anser som åpenbart grunnløse, jf utlendingsloven § 40 første ledd. I praksis betyr dette at før endelig avslag, eventuelt før avslag på utsatt iverksettelse av direktoratets avslag, vil det i all hovedsak ikke være aktuelt å fremstille en asylsøker for hjemlandets ambassade, jf forskriftens § 128 b) siste punktum. Det vil, som hovedregel, heller ikke være aktuelt å pålegge vedkommende å ta kontakt med hjemlandets myndigheter i forbindelse med utstedelse eller innhenting av reisedokument/lignende dokument eller annen offentlig dokumentasjon, jf annet punktum. Det samme gjelder for innhenting, evt utstedelse, av dokumentasjon som for eksempel fødselsattest, sertifikat, militært tjenestekort mv, jf bokstav c) eller å innhente/medvirke til innhenting av opplysninger om registreringer mv hos offentlige myndigheter i hjemlandet, jf bokstav e).

Asylsøkeres medvirkningsplikt, med hensyn til avklaring av identiteten mens saken er til behandling, omfatter dermed først og fremst å gi opplysninger som nevnt i forskriftens § 128 bokstav a)- d), det vil si å legge frem dokumenter vedkommende selv er i besittelse av, som for eksempel reisedokument eller lignende, og eventuelle andre dokumenter der opplysninger om identiteten fremgår helt eller delvis. Selv om vedkommende ikke kan pålegges kontakt med hjemlandets myndigheter for innhenting av opplysninger om registreringer, for eksempel fødselsattest mv, jf bokstav e), følger det av den generelle plikten til å medvirke til avklaring og plikten til legge frem dokumenter utstedt av offentlig myndighet, jf bokstav b), at fødselsattester eller lignende må fremlegges om de er i søkerens besittelse. Tilsvarende må gjelde

for dokumenter som skoleattester, bostedsregistreringer mv som nevnt i bokstav f). I den grad dokumenter kan innhentes uten involvering av myndighetene/kompromittering av beskyttelsesbehovet, for eksempel om søkeren opplyser at fødselsattest, reisedokument, skoleattest, militært tjenestekort mv kan ettersendes fra familie i hjemlandet, kan vedkommende i del saker antagelig gis pålegg om innhenting. Deltakelse i språkttest, jf bokstav h), reiser ingen problemer i denne sammenhengen, og gjennomføres blant annet i forbindelse med asylintervjuene når det er behov for det. Bokstav g) om fremleggelse av billetter, bagasjekvitteringer mv, og bokstav i om skriftprøver er også uproblematisk.

For å unngå misforståelser bør det gå frem av ordlyden at asylsøkerens medvirkningsplikt under søknadsperioden er underlagt visse begrensninger, for eksempel ved å tilføye:....."med de begrensninger som følger av § 128 annet ledd". Ordlyden blir dermed "Som hovedregel må søkeren ha medvirket til å avklare sin identitet under perioden som asylsøker, med de begrensninger som følger av § 128 annet ledd".

Kravet om at søkeren har bidratt til å skaffe seg hjemlandets dokumenter

Direktoratet er enig i at det settes et eksplisitt krav om at søkeren må ha bidratt til å muliggjøre retur og til å skaffe seg hjemlandets reisedokumenter. Dette vil understreke betydningen av samarbeid om egen retur og synliggjøre vilkårene for disse tillatelsene. Når det gjelder søkerens bidrag til å skaffe seg hjemlandets dokumenter mens saken er til behandling, vises det til det som er sagt ovenfor under punkt 2 om begrensningene som følger av forskriften § 128 annet ledd.

Direktoratet vil bemerke at det vil kunne knytte seg praktiske utfordringer til vurderingen om søkeren har bidratt til å muliggjøre retur. Departementet viser til kontakt med IOM som en måte å bidra til å skaffe seg hjemlandets reisedokumenter, og dermed legge til rette for retur til hjemlandet. Direktoratet vil påpeke at *kontakt* med IOM ikke i seg selv kan være nok for å oppfylle vilkåret om å ha bidratt til å muliggjøre retur. Kontakt med IOM er ikke tilstrekkelige for å kunne avgjøre om det foreligger et aktivt og troverdig samarbeid fra søkerens side. Heller ikke akseptert IOM-deltakelse vil nødvendigvis dokumentere et aktivt og troverdig samarbeid om fremskaffelse av reisedokumenter og identitet. IOM aksepterer først søkerne, for deretter å starte prosedyren med å fremskaffe reisedokumenter og annet som er nødvendig for å kunne gjennomføre en frivillig retur med IOM. IOM-søkere kan ekskluderes fra programmet av ulike grunner, men det knytter seg ikke utelukkende til manglende samarbeid om identitet/reisedokumenter.

Det vil i mange tilfeller være IOM som rent faktisk kjenner til om personene samarbeider i den grad som er nødvendig for å muliggjøre retur. Gitt IOMs nøytrale status, så vil det imidlertid neppe være mulig for IOM å utlevere opplysninger til norske myndigheter om en person har samarbeidet. Det vil også kunne være problematisk for IOM å produsere dokumenter som søkerne skal kunne bruke for å dokumentere at vilkåret om medvirkning er oppfylt. Dette også fordi det alltid vil være et tolkningsspørsmål om det IOM-deltakerne bidrar med faktisk er tilstrekkelig for å muliggjøre retur. Utforming av slik dokumentasjon vil i praksis knytte IOM til asylsaksbehandlingen på en måte som kan være med på å undergrave den tilliten søkerne har til organisasjonen. IOMs legitimitet overfor søkerne knytter seg nettopp til den uavhengige stillingen som internasjonal organisasjon.

Vilkåret om at det ikke må foreligge vedtak om utvisning

Departementet har foreslått at det ikke må foreligge vedtak om utvisning etter lovens § 29 første ledd bokstav b)-f). Direktoratet er enig i dette vilkåret. Direktoratet vil påpeke at det kan tenkes tilfeller der det ikke er fattet vedtak om utvisning enda, men at direktoratet har opprettet sak om utvisning og hvor Utlendingsnemnda vurderer å gi tillatelse. For eksempel kan utlendingen ha begått straffbare forhold, uten at direktoratet har rukket å fatte utvisningsvedtak. I slike tilfeller vil det neppe være rimelig å gi en tillatelse etter ny § 21 b. Til sammenligning vil en person ikke ha rett til oppholdstillatelse etter lovens § 8 første ledd, dersom det foreligger "omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til riket, opphold eller arbeid i medhold av andre regler i loven", jf § 8 første ledd nr 3. I slike tilfeller bør omgjøringsbegjæringssaken stilles i bero til spørsmålet om utvisning er avklart. Det vil fremgå av Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF) at utvisningssak er opprettet hos Utlendingsdirektoratet, og Utlendingsnemnda vil da ha en oppfordring om å undersøke bakgrunnen for dette.

Departementet foreslår å gjøre unntak for vilkåret om utvisningsvedtak der det er fattet vedtak med hjemmel i lovens § 29 første ledd bokstav a. Departementet viser til at det ikke vil være rimelig å ikke kunne innvilge tillatelse fordi det er fattet vedtak om utvisning for oversittet utreisefrist, dersom vilkårene for øvrig er til stede. Direktoratet er enig i denne vurderingen.

Dersom det foreligger forhold utenfor utlendingens kontroll, som hindrer utlendingen å forlate riket, vil det som oftest være uforholdsmessig, å fatte vedtak om å utvise utlendingen fra riket, jf ul § 29 annet ledd. Dersom årsaken til at han ikke kan returnere er at han ikke selv bidrar til å få dette til, er det neppe uforholdsmessig å fatte vedtak om utvisning. Da vil vedkommende imidlertid ikke oppfylle bestemmelsen vilkår om samarbeid med myndighetene, og problemstillingen vil ikke komme på spissen. Det vil derfor i praksis neppe være mange tilfeller der utlendingen har blitt utvist på dette grunnlaget. Dersom det derimot er fattet vedtak om utvisning med grunnlag i § 29 første ledd bokstav a, vil dette vedtaket måtte omgjøres før tillatelse kan innvilges, jf forvaltningsloven § 35.

I avsnittet om "Skjønsmessig vurdering" skriver departementet at det etter en skjønsmessig vurdering kan være aktuelt å avslå tillatelse der det er fattet vedtak om utvisning på bakgrunn av andre overtredelser av utlendingsloven enn at utlendingen har oversittet utreisefristen eller gitt uriktige opplysninger. For eksempel ved medvirkning til menneskesmugling eller bruk av ulovlig arbeidskraft. Direktoratet mener det i denne vurderingen bør være tilstrekkelig for å avslå tillatelse at det foreligger utvisningsgrunn, og ikke at et skal foreligge et endelig utvisningsvedtak. Bakgrunnen er Utlendingsnemnda/Utlendingsdirektoratet i noen saker først blir kjent med at det foreligger brudd på utlendingsloven i forbindelse med vurderingen av om det skal gis tillatelse.

Treårskravet

Forslag til ny § 21 b første ledd nr 1 setter som vilkår at det er gått tre år siden saksopprettelse uten at avslaget er iverksatt. I tillegg må det heller ikke være sannsynlig at iverksettelse vil kunne la seg gjennomføre. Det første vilkåret er i følge

departementet satt for å avgrense mot utlendinger med kortere oppholdstid, som ikke bør omfattes av en slik bestemmelse. Det andre dreier seg om å ivareta situasjonen for asylsøkere som til tross for avslag i asylsaken med tilhørende plikt til å returnere, rent faktisk ikke er i stand til å etterkomme plikten. Direktoratet er enig i at det bør stilles som vilkår at det ikke er utsikter til retur. Dette er viktig, fordi det dreier seg om tilfeller hvor det foreligger et endelig vedtak om avslag. Som departementet sier i høringsbrevet, er utgangspunktet at vedkommende plikter å returnere til sitt hjemland etter endelig vedtak om avslag.

Departementet skriver i høringsbrevet at formålet med bestemmelsen er "å regularisere oppholdet for utlendinger som ufrivillig hindres i å etterleve vedtaket i asylsaken og som således har vært her i lang tid". Det kan derfor spørres om det er hensiktsmessig å bruke saksopprettelsen som utgangspunkt for beregningen av oppholdstiden. Hvorvidt utlendingen ufrivillig hindres i å etterleve avslaget lar seg ikke konstatere mens saken er til behandling. Hvor lang tid det har gått siden saksopprettelsen vil dermed ikke ha betydning i den forbindelse. Bortsett fra forpliktelsene til å gi korrekte opplysninger om identiteten og ellers bidra som nevnt i avsnittet ovenfor, er det ikke grunnlag i loven eller forskriften for å pålegge asylsøkere noen egenaktivitet med direkte sikte på å tilrettelegge for egen retur mens saken er til behandling.

Hvilken aktivitet vedkommende med endelig avslag har utvist for å gjøre retur mulig, som for eksempel å ta kontakt med/la seg fremstille for hjemlandets ambassade og bidra til å skaffe reisedokument, lar seg ikke fastslå før det har gått en periode etter avslaget. Vurderingen av om gjennomføring av retur er sannsynlig vil også måtte vurderes etter avslag. I denne vurderingen må man blant annet se på bakgrunnen for søkerens egne aktiviteter, forholdene i hjemlandet og politiets arbeid med returen. På bakgrunn av formålet vil det derfor være mest naturlig å ta utgangspunkt i det tidspunktet plikten til å returnere oppstår. Med andre ord, når endelig avslag er gitt av Utlendingsnemnda, eventuelt av Utlendingsdirektoratet, eller når Utlendingsdirektoratet ikke har samtykket i utsatt iverksettelse av sitt avslag. På denne bakgrunn foreslår direktoratet at kravet om tre års oppholdstid fra saksopprettelse fjernes, og at det kun beregnes en frist fra endelig avslag.

Bevisbyrden for at retur ikke er mulig

I høringsbrevet presiserer departementet at det må kreves sannsynlighetsovervekt for at retur ikke vil kunne la seg gjennomføre på sikt og bemerker at det bør være utlendingen som har bevisbyrden. Direktoratet er enig i dette. Det er i samsvar med de alminnelige reglene i forvaltningsretten om at den som søker om et gode har bevisbyrden for at vilkårene er oppfylt og at utgangspunktet er et krav om sannsynlighetsovervekt. Kravene må dermed gjelde for alle vilkårene.

Den spesielle bevisproblematikken som gjelder i asylsaker, prinsippet om at tvil om faktum skal komme den troverdige asylsøkeren til gode, gjør seg ikke gjeldende i disse sakene, siden det dreier seg om oppholdstillatelser på humanitært grunnlag. Det følger imidlertid av forvaltningsloven § 17 at forvaltningen har et ansvar for å sørge for at saken er forsvarlig opplyst. I disse sakene vil dette antagelig først og fremst ha betydning når det gjelder innhenting av opplysninger om forhold i hjemlandet som kan bidra til å kaste lys over returmulighetene, for eksempel om utfall av valg, væpnede konflikter mv.

Kravet til ett år etter avslag i asylsaken

Departementet foreslår i bestemmelsens annet ledd, at tillatelse ikke skal gis før det er gått ett år etter endelig avslag, med mindre særlige grunner taler for det. Direktoratet er enig i at det bør legges betydelig vekt på lengden av oppholdet etter avslaget. Det må kreves at utlendingen over et visst tidsrom er gitt mulighet til og faktisk har samarbeidet om retur. Prosessene med avklaring av identitet og utstedelse av reisedokumenter kan være både vanskelige og ressurskrevende. Det vil kunne variere hvor lang tid det vil kunne gå fra avslaget og frem til det kan konstateres at gjennomføring av retur ikke er sannsynlig. Det kan derfor være vanskelig å sette en absolutt og generell grense, samtidig som det bør kreves at det har gått tilstrekkelig med tid til at returmulighetene er tilstrekkelig klarlagt. En minimumsgrense på ett år før tillatelse kan innvilges vil ivareta disse hensynene. Det må likevel være adgang til å gjøre unntak dersom det i unntakstilfelle skulle være klart på et tidligere tidspunkt at retur ikke er gjennomførbart.

Skjønnsmessig vurdering

Direktoratet er enig at bestemmelsen bør utformes som en skjønnsmessig vurdering. Det kan tenkes tilfeller der det ikke er rimelig å innvilge en tillatelse, selv om bestemmelsens vilkår er oppfylt,

Personkrets

Direktoratet har vurdert om § 21 b også bør gjelde alle utlendinger som oppholde seg i Norge, og ikke bare de som har søkt om asyl. Direktoratet ser at det kan oppstå tilfeller som tilsvarer situasjonen som foreslått regulert i ny § 21 b, også for andre enn asylsøkere. Dette kan være tilfelle med personer som kommer til Norge på familiegjenforening fra land som det kan være problematiske å returnere til. Vi kjenner ikke umiddelbart til at vi har sett slike eksempler i praksis, og kan derfor vanskelig se for oss at slike saker vil kunne få et vesentlig omfang.

I oppholdssaker vil det som regel ikke være tvil om utlendingens identitet og hjemland. I alle fall ikke når søker selv bidrar til å avklare sin identitet. Vi kan heller ikke se at problemet med statsløse som ikke aksepteres av tidligere bosettingsland, vil forekomme særlig ofte. De tilfellene hvor det er praktiske problemer knyttet til retur av utlendinger som har oppholdt seg i Norge på grunnlag av oppholdstillatelse eller visum, skyldes at utlendingen ikke samarbeider. Dette er for eksempel tilfelle når borgere av Cuba ikke samarbeider for å skaffe nytt innreisevisum etter at dette er utløpt.

Direktoratet ser dermed ingen sterke grunner for at departementets forslag bør omfatte utlendinger som oppholder seg i Norge på annet grunnlag enn ved søknad om asyl. Det kan også nevnes at utlendingsmyndighetene har mulighet til å vurdere å gi en oppholdstillatelse, ut fra en generell vurdering av sterke menneskelige hensyn og tilknytning til riket, i henhold til ul § 8 annet ledd, jf uf § 21 femte ledd.

Økonomiske og administrative konsekvenser.

Siden frivillig retur med IOM er mulig til de fleste opprinnelsesland, vil det antagelig bare være en svært liten gruppe som vil få innvilget tillatelser med grunnlag i den foreslåtte bestemmelsen. Flere enn de som fyller vilkårene vil likevel anføre at de

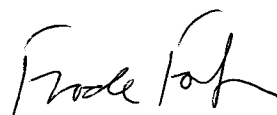
fyller vilkårene i ny § 21 b, i håp om å falle inn under ordningen. Hvor mange dette kan dreie seg om er det ikke mulig å anslå sikkert. Økt ressursbruk i forbindelse med vurderingene må likevel påregnes. Dersom ordningen med å behandle dette i forbindelse med omgjøringsbegjæringer blir vedtatt, vil det først og fremst være Utlendingsnemnda som berøres.

Direktoratets forslag om å opprette et system med søknad til Utlendingsdirektoratet og klageadgang som nevnt ovenfor, vil få ressursmessige konsekvenser for Utlendingsdirektoratet. Det kan forventes at mange av asylsøkerne med endelig avslag vil søke om en slik tillatelse. En pekepinn på hvor mange dette eventuelt kan dreie seg om, kan være å se hvor mange av de som bor i mottak som har oppholdt seg her i lengre tid etter endelig avslag. Pr. 31.12.06 var det 1754 personer med utreiseplikt i mottak. Av disse har 1229 bodd mer enn 36 måneder i mottak. 558 av disse personene har bodd i mottak mer enn 2 år etter endelig avslag. Selv om svært mange av de som søker vil få avslag, må sakene likevel behandles. Avslagene vil erfaringsmessig bli påklaget til Utlendingsnemnda. Selv om antall omgjøringsbegjæringer til Utlendingsnemnda kan gå ned som følge av en ordning med søknad til Utlendingsdirektoratet, vil effekten av dette oppveies ved at antall klager over Utlendingsdirektoratets avslag øker.

Departementet drøfter i høringsbrevet om en slik endring vil innebære en såkalt "pull-effekt", slik at flere asylsøkere kommer til Norge nettopp på grunn av denne regelendringen. Selv om bestemmelsen forutsetter et samarbeid om retur, er det likevel mulig at flere asylsøkere kommer til å vurdere dette som en egen mulighet til å kunne får opphold i Norge. Det vil sannsynligvis knytte seg usikkerhet til hva som er tilstrekkelig samarbeid for å få en oppholdstillatelse, og mange vil kunne ønske å prøve ut denne muligheten. Det er imidlertid vanskelig å si noe mer konkret om i hvilken grad den foreslåtte reglen vil få en slik "pull-effekt". Som nevnt vil dette blant annet avhenge av hvordan ordningen blir fremstilt og oppfattet i offentligheten.

Med hilsen


Ida Børresen
Direktør


Frode Forfang
Avdelingsdirektør