

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200605100	Dokument: 26
Arkivkode: 531.12	Dato: 16.02.07
Avg.: INN PRE UUL	
U.off.:	

Oslo, 15. februar 2007

Deres ref.: 200605100/KKL

HØRING – ENDRING I UTLENDINGSFORSKRIFTEN – OPPHOLDSTILLATELSE NÅR DET FORELIGGER PRAKTISKE HINDRINGER TIL RETUR

Vi viser til høringsbrev av 03.01.2007 og takker for anledningen til å delta i høringen.

1. Generelt

NOAS er positiv til at det etableres en egen bestemmelse som tydeliggjør at dersom en person samarbeider om retur og den likevel ikke lar seg gjennomføre, har vedkommende krav på oppholdstillatelse. NOAS har tatt opp dette i sitt programdokument "Utfordringer i norsk asylpolitikk 2005 - 2009". Samtidig understreker vi at etter vår vurdering bør det også etableres en bestemmelse som setter en klar grense for hvor lenge en person skal kunne oppholde seg i Norge før vedkommendes juridiske status regulariseres også dersom vedkommende ikke samarbeider. Først da ville forskriften komme barnefamilier til gode, jf. pkt. 1 i høringsbrevet. Som departementet selv påpeker, er det svært få (anslagsvis 10 personer pr. år, som anses å være et høyt tall) som vil falle inn under denne bestemmelsen, og det er lite sannsynlig at mange av disse sakene vil gjelde barnefamilier.

Det er også viktig å ta hensyn til at selv om norske myndigheter tidligere har kommet til at en asylsøker ikke fyller kravene for asyl eller opphold på annet grunnlag, kan motviljen hos hjemlandets myndigheter mot å ta vedkommende tilbake indikere behov for beskyttelse. Det er nødvendig å gi rom for ny vurdering av asylsaken hvis det er noe som tyder på slike forhold, i stedet for å insistere på samarbeid ved retur.

At muligheten til oppholdstillatelse for ureturnerbare forskriftsfestes, er positivt. Samtidig synes høringsbrevet å innebære så mange begrensninger at forskriften fort kan virke mot sin hensikt. Det stilles strenge krav til bevis og tiltak fra asylsøkerens side, men det sies lite om

hvor grensen vil gå i tvilstilfeller. Det vil være praksisen som viser hvilken betydning forskriften vil ha, og den vil gi rom for en svært streng praksis.

2. Kommentarer til punktene i høringsbrevet

Pkt. 4.1 Hovedsynspunkter

NOAS er i prinsippet enig i at selv om bestemmelsen vil få svært begrenset anvendelse, vil verdien av bestemmelsen ha stor betydning for dem som er i målgruppen. Forutsetningen er at forskriften ikke praktiseres så strengt at det blir færre som får tillatelse etter denne forskriften enn hva som er tilfelle nå i lignende saker etter loven § 8, annet ledd jf. forskriften § 21. Bevisbyrden legges til utlendingen, og kontakten med IOM og hjemlandets ambassade er selvsagt lett å bevise. Stilles det flere krav til bevis, kan det bli vanskeligere. Også i disse saker må det foretas en individuell vurdering, og det er kanskje ikke slik at alle fra samme land, som tilsynelatende er i samme situasjon, kan returnere.

Pkt. 4.2 Nærmere om arbeids- og oppholdstillatelse til utlending som samarbeider om retur

Det er betenkelig at det settes rigide krav for tidsrammene. Slik som forskriften er formulert, er treårskravet absolutt. For tiden kan kravet virke rimelig, men det kan skje endringer som medfører at det er meningsløst å vente til tre år har gått før en slik tillatelse gis. En absolutt tidsramme ville være forståelig i slike tilfeller hvor man ikke forutsetter at utlendingen selv bidrar til retur, og den eneste begrunnelsen for eventuell tillatelse ville være at det er urimelig å la menneskene være i en usikker situasjon i ubestemt tid. I tilfeller hvor saksbehandlingen er avsluttet i løpet av kortere tid enn hva som er vanlig i dag, og utlendingen har bidratt til retur uten resultater, burde det være mulig å gi tillatelse raskere.

Når det gjelder utsikter til retur, er det viktig at tidsperspektivet vurderes på en konsekvent måte. Høringsbrevet legger opp til ett års perspektiv, noe som virker fornuftig. I praksis har man erfart at for eksempel ved væpnede konflikter har myndighetene tendenser til å være mer optimistiske enn realistiske og legge mer vekt på positiv enn negativ utvikling. Det er forholdsvis sjelden utlendingsmyndighetene fastslår at retur ikke er mulig. Det er nødvendig å være bevisst i forhold til begrepet "sannsynlig" i forskriftens pkt. 1 og holde fast ved vanlig sannsynlighetsovervekt. Tidsrammen på ett år gjør det lettere å vurdere sannsynligheten, og det ville være en fordel å ta den med i forskriften.

Alle er enige i at det er viktig å avklare identiteten til asylsøkere, og ut fra dette er det forståelig at formuleringen i forskriften er absolutt. I praksis er identitetstvilen likevel et meget komplisert spørsmål. Det er bra at departementet presiserer at forskriften ikke er ment å innføre andre terskler for beviskrav eller andre forpliktelser for avklaring av identitet enn de som følger av dagens regelverk. Men allerede nå er det i enkelte tilfeller svært vanskelig om ikke umulig for asylsøkere å skaffe dokumenter som myndighetene fester lit til.

Høringsbrevet nevner skoleattester, brev og notater som bevis på identitet. I praksis avvises slike papirer ofte på grunn av manglende troverdighet. De kan som regel heller ikke verifiseres. Generelt vil det være vanskeligere å bevise identiteten for personer som kommer fra land hvor verifisering ikke er mulig, og dette bør man ta høyde for ved identitetstil.

Siden forskriften omhandler personer som hjemlandets myndigheter ikke vil ta tilbake, er det forståelig at det stilles krav om samarbeid som bevis på at søkeren har forsøkt å returnere, men ikke fått det til. Det er likevel viktig at disse kravene ikke blir urimelig strenge, blant annet i forhold til tiden som dette tar. Det kan tenkes at hjemlandets myndigheter ikke er villige til å innrømme at de ikke vil ta personen tilbake, men i stedet trener prosessen ved å stille nye og/eller umulige krav til søkeren. Hvor lenge er det rimelig å vente på svar? Forskriften setter opp som hovedregel en tidsfrist på ett år for når tillatelsen tidligst kan gis, men det nevnes ikke noe om hva som er akseptabel tidsramme for ventetiden. Departementet understreker at utgangspunktet må være at søkeren ikke gis tillatelse før prosessen er avsluttet. Begrunnelsen for strenge krav i forhold til samarbeid er preget av mistanke om at asylsøkere vil misbruke mulighetene som forskriften gir dem, noe som harmonerer dårlig med at også departementet mener at meget få vil kunne få en tillatelse etter denne bestemmelsen.

Det er positivt at vilkåret for at det ikke skal foreligge utvisningsgrunn, ikke omfatter loven § 29 første ledd bokstav a. Utvisningspraksis etter denne bestemmelsen er svært streng og ville trolig føre til at enda færre ville ha noen muligheter til å få tillatelse etter denne forskriften.

Pkt. 4.3

NOAS registrerer at etter departementets oppfatning vil det gi motstridende signaler hvis det skulle åpnes for at arbeids-/oppholdstillatelse skal kunne gis også til personer som ikke samarbeider om retur. NOAS er bekymret for at det ikke finnes løsning for denne gruppen, særlig når det gjelder barnefamilier. Den nye bestemmelsen som er foreslått i høringsbrevet 1. november 2006 om sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket skal kunne bidra til at hensyn til barn ivaretas. Det gjenstår å se hvilken betydning denne bestemmelsen eventuelt vil få.

Pkt. 5

Departementet påpeker at de administrative og økonomiske konsekvensene ikke vil være omfattende, siden forskriften vil omfatte svært få personer, anslagsvis 10 pr. år. Derfor virker det noe underlig at høringsbrevet legger opp til så strenge og detaljerte vilkår. NOAS er enig i at tallet vil være lavt, trolig enda lavere enn 10 pr. år. Etter vår oppfatning er det lite sannsynlig at en slik ordning som kan komme så få personer til gode, kunne ha noen som helst "pull-effekt". Dette vil selvsagt være noe avhengig av informasjonen som gis om bestemmelsen. Diskusjonen rundt dette temaet synes hittil å ha gitt inntrykk av at det er snakk om en betydelig endring i mulighetene for å få oppholdstillatelse etter endelig negativt vedtak.

Hvis man vil unngå at det skapes "pull-effekt" på feilaktig grunnlag, bør informasjonen være tydelig på at den nye forskriften i praksis har svært liten betydning.

Med vennlig hilsen
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**


Morten Tjessend
generalsekretær


Paula Tolonen
spesialrådgiver