

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200604649	Dok.nr.: 39
Arkivnr.: 531.12	Dato: 03.11.06
U.off.: INN PRE MBR	Saksbeh.: MBR

Oslo, 31. oktober 2006

Deres ref.: 200604649-/MBR

HØRING – ENDRINGER I MIDLERTIDIG FORSKRIFT 24. FEBRUAR 2005 NR. 165 – NY § 2 A MV.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringen.

NOAS støtter ikke departementets hovedkonklusjon om at det er grunnlag for å fravike den ordinære retten til fornyelse. Vi vil i det følgende begrunne hvorfor vi mener at det ikke er rimelig å foreta en slik fravikelse.

Fornyelse av tillatelse

I henhold til Utlendingsforskriftens §§ 33 og 36 har man rett til fornyelse av tillatelse når det grunnlaget tillatelsen først ble gitt på fortsatt er til stede. I departementets høringsbrev foreslås det at de ordinære vilkår for fornyelse ikke skal gjelde for den aktuelle gruppen på om lag 200 personer. Begrunnelsen for dette er at tillatelsene til personene som tilhører denne gruppen ble gitt "i strid med politiske signaler".

NOAS er uenig i at dette er et grunnlag til å fravike den ordinære retten til fornyelse. Vi mener at et slikt fravik er å sammenligne med tilbakekall jvf Utlendingslovens § 13. Vedtakspraksis som av departementet blir ansett å være i strid med politiske signaler er ikke et forhold som kan sidestilles med forhold som "dersom utlendingen i søknaden mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger ...", jvf. § 13. Vedtakene er utvilsomt gyldige og ifølge flere autoritative vurderinger innenfor det skjønnsrom utlendingsforvaltningen har etter Utlendingslovens § 8 annet ledd. Vi viser i den forbindelse til uttalelse fra Justisdepartementets Lovavdeling av 21.3.2006, med blant annet følgende vurderinger:

"Vi kan, på grunnlag av de redegjørelsene vi har mottatt, heller ikke se at de helhetsvurderingene som er foretatt, er av en slik karakter at vedtaket kan sies å ligge utenfor de skranker som § 8 annet ledd eventuelt måtte oppstille, i det disse skrankene i alle fall er beskjedne. Det er derfor ikke grunnlag for å fastslå at UDI har gått utenfor sin kompetanse, og at vedtakene av den grunn skulle være ugyldige"... "Det faktum at det er gitt en forskriftsbestemmelse med vilkår som gir lite rom for skjønn, kan ikke i seg selv innebære en innskrenkning i UDIs skjønnskompetanse ved anvendelsen av en helt annen bestemmelse..." "Dersom departementet hadde ønsket å gi en instruks om anvendelsen av § 8 annet ledd, måtte det ha kommet klarere til uttrykk."

Vi viser videre til uttalelser og innlegg i media fra dr. juris Terje Einarsen, professor Kristian Andenæs m.fl.

Graverkommisjonens rapport

Departementet baserer sin konklusjon om at de ordinære vilkår for tillatelse ikke skal gjelde – fordi de ble gitt i strid med politiske signaler - på Graverkommisjonens rapport av 22.5.2006. I likhet med de overnevnte anser NOAS at kommisjonens rapport, spesifikt det som gjelder UDIs mandat i forhold til Utlendingslovens § 8 annet ledd, ikke foretar en tilfredsstillende drøftelse eller begrunnelse for hvorfor man mener UDI gikk utenfor sitt mandat.

Kommisjonen skriver blant annet at "Det er ikke et sterkt menneskelig hensyn i lovens forstand at man tilfeldigvis var arbeidsløs på et bestemt tidspunkt, eller at man har fått tilsagn om jobb." Vi anser dette som en upresis framstilling av UDIs argumentasjon. UDI hevdet ikke at det er et sterkt menneskelig hensyn at man tilfeldigvis var arbeidsløs på et bestemt tidspunkt. Derimot anså man at det i en situasjon hvor det å være i arbeid ville føre til oppholdstillatelse, og en person eksempelvis mistet jobben en måned tidligere fordi bedriften gikk konkurs, ville være urimelig å nekte opphold, slik at det foreligger et sterkt menneskelig hensyn.

Sterke menneskelige hensyn er en svært vid skjønnsbestemmelse som brukes i mange og ulike situasjoner. Eksempelvis gis enkelte nonner og munkere som sendes til Norge av Den katolske kirke opphold etter denne bestemmelsen. Grunnen til at bestemmelsen brukes for oppholdstillatelse for denne gruppen er men at disse ikke oppfyller de formelle krav til spesialistbestemmelsen. Dermed benyttes § 8 annet ledd i mangel av en annen passende bestemmelse. Skulle man benytte kommisjonens logikk ville det tilsi at UDI i disse tilfeller anser at det er et sterkt menneskelig hensyn å være nonne eller munk. Slik er det selvsagt ikke og eksempelet viser at 8,2 bestemmelsen har svært vide rammer.

Tilliten til innvandringspolitikken

NOAS mener at det på ingen måte er godtgjort at "...UDIs praksis delvis var i strid med utlendingsloven § 8 annet ledd" slik Graverkommisjonen hevder, og vi mener derfor at det ikke er grunnlag for å hevde at "Fornyelse...vil kunne gå ut over folks tillitt til innvandrings- og flyktningspolitikken." Vi mener at departementets vurdering om at et lovlig fattet og gyldig vedtak vil kunne gå ut over "folks tillitt" ikke er begrunnet på en slik måte at det kan rettferdiggjøre fravikelse fra den ordinære retten til fornyelse. En slik argumentasjon kan uten vanskeligheter vendes til en motsatt konklusjon; tilbakekall av et gyldig vedtak strider mot folks rettsoppfatning og kan gå ut over tilliten til innvandringspolitikken.

Forskjellsbehandling

Departementet skriver i høringsbrevet at en generell fornyelsesadgang vil innebære en forskjellsbehandling i forhold til andre grupper som er vurdert etter Utlendingslovens § 8 annet ledd. NOAS anser personer som ble innvilget såkalt MUF i 2000 som tilhørende en særskilt gruppe, som må vurderes ut fra sin bakgrunn i Norge og som det kun har begrenset mening i å sammenligne med andre asylsøkergrupper. I den grad det foreligger

forskjellsbehandling mener vi den er rimelig. Vi vil i det følgende nevne enkelte momenter for å underbygge dette.

Sikkerhetssituasjonen i Nord-Irak i siste del av 1990-tallet

NOAS har siden 2000 uttrykt at vi mener denne gruppen burde ha blitt innvilget beskyttelse da de fikk sine asylsøknader behandlet i 2000. Personer som hadde MUF tillatelse i 2000-2001 dro fra sitt hjemland på et tidspunkt da sikkerhetssituasjonen i Nord-Irak var uavklart både med hensyn til de interne stridighetene som hadde funnet sted mellom PUK og KDP, og med hensyn til Saddam-regimets politikk i forhold til selvstyreområdet. Vi mener derfor at det faktisk at det kort tid før MUF-tillatelsene ble gitt var vanlig å gi beskyttelsestillatelser (Utlendingsforskriftens § 21 første ledd) til personer fra Nord-Irak, må være et av flere premisser for hvordan denne gruppen i dag skal vurderes i forhold til Utlendingslovens § 8 annet ledd.

Berettiget forventning om oppholdstillatelse

Som det framgår av Departementets høringsbrev fikk flertallet i gruppen tilbud om bosetting i kommune i løpet av den perioden de hadde MUF-tillatelse. Hvis man skal sammenligne MUF-gruppen med andre asylsøkergrupper vil det mest nærliggende være personer som har hatt midlertidig beskyttelse, for eksempel personer fra Jugoslavia som søkte asyl i Norge i 1999. Selv om det formelt går et klart skille mellom de rettigheter som følger av lovens bestemmelse om midlertidig beskyttelse og Utlendingsforskriftens § 21 femte ledd (nå syvende) i forhold til hva man formelt har krav på i forhold til fornyelse og bosettingstillatelse, mener vi at MUF-gruppen hadde en berettiget forhåpning om oppholdstillatelse. (Det ble uttalt av Regjeringen våren 2000 at tillatelsen ble gitt fordi det ville bli aktuelt å foreta tvungen retur året etter, i 2001.) Dette ble imidlertid ikke aktuelt og er fortsatt i praksis i liten grad aktuelt (Ifg. Politiets Utlendingsenhet er tvungen retur til Nord-Irak i dag mulig men vanskelig å gjennomføre). Midlertidig beskyttelse gir bosettingstillatelse når den er fornyet 2 ganger. Medberegnet tidsrom for MUF og klageprosess har MUF-gruppen som fortsatt befinner seg i riket oppholdt seg her med midlertidig tillatelse i om lag 5 år, i tillegg til asylsøknadsperiode og perioden uten midlertidig tillatelse i deler av 2004.

Midlertidig forskrift av 24. februar 2005

I henhold til den midlertidige forskriften av 24. februar 2005 skal ikke botid ha betydning i forbindelse med vurdering av "særlig tilknytning til riket". NOAS anser dette som urimelig forskjellsbehandling og mener det er grunn til å stille spørsmål ved denne forskriftsbestemmelsens legitimitet.

Tillegget av 27.6.05, hvor det ble åpnet for å søke arbeidstillatelse fra riket for personer med tidligere MUF-tillatelser, var slik NOAS forstår det en pragmatisk måte å løse en fastlåst situasjon for en gruppe asylsøkere. Denne løsningen etterlot seg imidlertid en gruppe personer som mer eller mindre uforskyldt havnet utenfor rammene av forskriften.

Vi anser UDIs håndtering av 200 av de sakene som falt utenfor den midlertidige forskriften fordi de manglet arbeid på det aktuelle tidspunkt (1.april 2005) som en nødvendig opprydning etter en forskrift som var beheftet med en del svakheter.

For det første var det mange personer med tidligere MUF-tillatelse som hadde mistet sitt arbeid i løpet av 2004 fordi deres arbeidstillatelse var utløpt. På tross av at det ble gitt anledning til å søke midlertidig arbeidstillatelse med et års varighet på slutten av 2004 var det likevel en del som av ulike årsaker ikke hadde skaffet seg fast arbeid ved inngangen av april 2005. Da det senere ble klart gjennom tillegget av 27. juni at det var avgjørende for å få arbeidstillatelse at man hadde arbeidskontrakt per 1.april/1. mai 2005 var det mange som med rette mente at de burde ha blitt orientert om dette vilkåret på et tidligere tidspunkt, dvs. før og ikke etter fristen. Mange var psykisk dårlige etter så mange år i uvisse om framtidsmuligheter, og kan ha manglet motivasjon til å skaffe seg arbeid. Forskriftstillegget av 27.6.2006 representerte derimot en konkret mulighet og dermed en motivasjon til å reetablere seg i arbeidsmarkedet. Det var imidlertid for sent for en del – på tross av at mange hadde hatt arbeid i flere år fram til 2004. I ettertid er det dermed klart at det til en viss grad framstår som tilfeldig hvem som hadde arbeidskontrakt 1. april og hvem som ikke hadde.

Det kritiske søkelys og de forenklete konklusjoner som ble UDIs håndtering til del våren 2006 framstår som uberettiget i lys av den håndtering MUF-gruppen har blitt gjenstand for i løpet av de om lag 7 år de har befunnet seg i Norge. I den grad de aktuelle 200 sakene ble positivt forskjellsbehandlet vis a vis andre asylsøker grupper mener vi dette er rimelig ut fra deres helt spesielle bakgrunn i Norge.

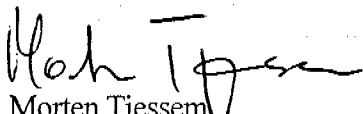
Sammenligning med personer med arbeidstillatelse ihht. midlertidig forskrift av 24. februar 2005

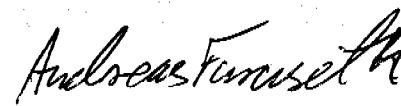
Departementet mener at fornyelse av de 200 personenes tillatelse vil gjøre denne gruppen bedre stilt enn personer med oppholdstillatelse på grunn av arbeidsforhold. NOAS er enig i at dette kan være en relevant sammenligning. Vi mener imidlertid at dette også må ses i lys av at forskriften av 24. februar 2005 til en viss grad slår tilfeldig ut i forhold til hvem som ble omfattet av den og at rimelighetshensynet derfor må veie tyngre når man skal ta stilling til fornyelsesspørsmålet. Det er også her relevant at UDI anså at det å uforskyldt være uten arbeid 1. april 2005 i seg selv var et moment i en vurdering av om sterke menneskelige hensyn forelå.

Ny 8,2 vurdering

Hvis Departementet beslutter å iverksette den foreslåtte forskriftsendring hvor de ordinære regler for fornyelse fravikes og foretar en fornyet vurdering i forhold til Utlendingslovens § 8 annet ledd, mener vi de nevnte forhold taler for innvilgelse av tillatelser ihht. denne bestemmelsen. Vi mener det vil være klart urimelig å avslå oppholdstillatelse til personer som har oppholdt seg i riket i 7-8, og hvor det meste av denne perioden har vært med midlertidige tillatelser.

Med vennlig hilsen
for Norsk Organisasjon for Asylsøkere


Morten Tjessem
generalsekretær


Andreas Furuseth
juridisk rådgiver