

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200604649	Dok.nr.: 38
Arbeidsnr.: 531.12	Dato: 03.11.06
Ans.: INN PRE	Saksbeh.: MBR
U.off.:	

Deres ref: 200604649-/MBR

Vår ref: 06/7481/KRE

Oslo, 01.11.2006

HØRING OM FORNYET OPPHOLD FOR IRAKERE MED OPPHOLDSTILLATELSE PÅ GRUNN AV STERKE MENNESKELIGE HENSYN OG SOM TIDLIGERE HAR HATT MIDLERTIDIG OG BEGRENSET TILLATELSE (MUF-TILLATELSE)

Utlendingsdirektoratet viser til departementets høringsbrev 11.09.2006 med forslag til endringer i midlertidig forskrift om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset tillatelse i Norge (MUF-tillatelse).

Direktoratet støtter forslaget om at de om lag to hundre irakerne som direktoratet i fjor høst ga oppholdstillatelse i Norge på grunn av sterke menneskelige hensyn, skal kunne få sitt opphold vurdert på nytt når tillatelsene løper ut.

Direktoratet er også enig i at botid i Norge med MUF-tillatelse skal kunne regnes med ved vurderingen av om fortsatt opphold bør gis.

Direktoratet har ingen innvendinger mot at den nye vurderingen av sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til Norge skal skje etter samme terskel som i andre saker.

Direktoratets merknader følger nedenfor.

Forslaget om ny vurdering av tillatelser gitt på grunn av sterke menneskelige hensyn

Departementet foreslår at de irakerne som direktoratet i fjor høst ga oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn, ikke skal gis rett til fornyelse på samme grunnlag som tillatelsene ble gitt på, men at muligheten for videre opphold skal undergis en ny vurdering.

Ettersom departementet foreslår at botid i Norge med tidligere MUF-tillatelse skal kunne regnes med når man foretar den nye vurderingen, vil det ikke ha noen nevneverdig betydning for utfallet av sakene om de gitte tillatelsene fornyes på vanlig måte eller undergis en ny vurdering. Etter direktoratets vurdering vil det å kunne legge vekt på botid i Norge med

MUF-tillatelse, utlikne det forhold at sterke menneskelige hensyn nå ikke skal vurderes etter den lavere terskel som direktoratet la til grunn for førstegangstillatelsene i fjor høst.

Direktoratet er enig i at de irakerne som fikk en oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn, har en berettiget forventning om å få tillatelsene fornyet og at dette er et moment som kan tillegges vekt også ved en ny vurdering av muligheten til fortsatt opphold.

Dersom tillatelsene som ble gitt på grunn av sterke menneskelige hensyn fornyes etter ordinære regler, mener departementet at dette vil innebære en bedre behandling av denne gruppen enn de som fikk tillatelse på grunn av arbeidsforhold etter den midlertidige forskriften. Dette fordi det for sistnevnte gruppe er et vilkår for fornyelse at personene fortsatt er i arbeid. Her gjør direktoratet oppmerksom på at for mange tillatelser som ble gitt på grunn av sterke menneskelige hensyn, ble det stilt et tilsvarende krav om arbeid for å kunne få fornyet tillatelse. Dette gjelder for eksempel for personer som fikk tillatelse fordi de hadde påbegynt et arbeidsforhold (etter henholdsvis 1. april og 1. mai 2005) eller fordi de framsto som arbeidsvillige, typisk fordi de tidligere hadde vært i arbeid i perioder. For tillatelser på grunn av helsemessige forhold ble dette vilkåret imidlertid ikke stilt. I de tilfellene hvor arbeid er satt som vilkår for fornyelse, vil det kunne innebære en oppmykning i forhold til tidligere praksis, at tidligere tillatelser skal vurderes på nytt etter utlendingsloven § 8 annet ledd, uten at vilkåret som er satt skal gjelde.

Departementet mener at kravet til sikret underhold bør gjelde når tillatelsene skal vurderes på nytt. Direktoratet forstår dette slik at kravet skal praktiseres på samme måte som for andre hovedpersoner som får tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge. Det gjelder da som hovedregel et krav til sikret underhold (se utlendingsforskriften § 21 femte ledd annet punktum). Etter direktoratets praksis er det ikke uvanlig å gjøre unntak fra underholdskravet i denne type saker.

Her må det samtidig understrekes at det ikke finnes mange innvilgelser årlig med hjemmel i utlendingsloven § 8 annet ledd og utlendingsforskriften § 21 femte ledd. Når vi ser bort fra tillatelser gitt til nettopp irakere med tidligere MUF-tillatelse, viser tall direktoratet har innhentet at det ble gitt 190 tillatelser etter denne hjemmelen i 2005 og 159 tillatelser fram til 30.09.2006. I rapporten fra direktoratets FoU-prosjekt om sterke menneskelige hensyn fra november 2005 er det gitt en oversikt over hvilke saker og hvilke hensyn som kan være aktuelle i forhold til denne bestemmelsen.

Som det går fram av direktoratets brev om "Praksis i saker vedrørende arbeidstillatelse" 13.03.2006 (deres referanse 200600691/HBO) har direktoratet gjennomgående gjort unntak fra underholdskravet ved søknad om gjenforening med irakere som i fjor høst fikk oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn. Det er derfor grunn til å anta at det også er gjort unntak fra underholdskravet for tillatelsen som er gitt til hovedpersonen. Etter direktoratets vurdering vil det ikke være rimelig å legge opp til en strengere praktisering av underholdskravet enn da førstegangstillatelsene ble gitt.

Videre er direktoratet enig i at tillatelser som blir gitt etter at de foreslåtte endringene er trådt i kraft, skal fornyes på vanlig måte.

Departementet har gitt instruks om ikke å fatte vedtak i saker som gjelder barn som 01.04.2007 har vært mer enn tre år i Norge. Det samme gjelder for voksne som omfattes av saken barnet er en del av. Instruksen kan få betydning for enkelte irakere med tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn og som nå skal undergis en ny vurdering.

Unntak for personer som har begått straffbare handlinger og personer uten sannsynliggjort identitet

Direktoratet mener at personer som har begått straffbare handlinger som kan føre til utvisning ikke bør gis fornyet opphold i Norge. Det samme gjelder for personer uten sannsynliggjort identitet.

For førstegangstillatelser etter den midlertidige forskriften er dette uttrykkelige vilkår. Forskriften gir dessuten en anvisning på når identiteten skal anses sannsynliggjort (se § 2 tredje ledd, fjerde til sjette punktum):

"Adgangen til arbeidstillatelse gjelder ikke personer som kan nektes opphold eller arbeid etter utlendingsloven § 8 første ledd nr. 3. Det er videre et vilkår for tillatelse at søkerens identitet er kjent. Ved behandlingen av søknader om tillatelse etter første ledd anses identiteten kjent blant annet når søkeren fremlegger pass som er utstedt av irakiske myndigheter etter 1. juli 2004."

Forslaget til bestemmelse som gjelder fornyet opphold i Norge (ny § 2a) gjør imidlertid ikke unntak i disse tilfellene.

Direktoratet gjør oppmerksom på at det ble stilt de samme krav til identitet for tillatelser som direktoratet innvilget på grunn av sterke menneskelige hensyn (etter utlendingsloven § 8 annet ledd), som for tillatelser gitt på grunn av arbeidsforhold (etter § 2 i den midlertidige forskriften). Det vises i denne forbindelse til direktoratets brev 13.03.2006.

Direktoratet gjør oppmerksom på at det vil følge den samme praktiseringen av kravet til identitet ved den nye vurderingen (etter forslaget til ny § 2a i den midlertidige forskriften). Av pedagogiske grunner og informasjonshensyn vil direktoratet imidlertid anbefale at bestemmelsen omformuleres på dette punkt, slik at det går klart fram at kravet til identitet ikke skal vurderes annerledes ved fornyelser enn ved førstegangstillatelse etter forskriften.

I direktoratets brev 13.03.2006 sies det at vi i enkelte unntakstilfeller har sett bort fra mindre overtredelser av vegtrafikklovens bestemmelser når tillatelse er gitt på grunn av sterke menneskelige hensyn. Ved den nye vurderingen vil direktoratet legge til grunn at straffbare handlinger som ikke kan føre til utvisning heller ikke skal være til hinder for fortsatt opphold i Norge.

Forslaget om å regne med botid i Norge med tidligere MUF-tillatelse

Etter § 1 i den midlertidige forskriften skal "botid i riket etter at slik tillatelse [MUF-tillatelse] ble gitt ikke tillegges vekt" ved vurderingen av om det foreligger en særlig tilknytning til Norge. Bestemmelsen innebærer en unntaksordning for denne gruppen irakere, ettersom botid i Norge med en lovlig tillatelse ikke skal regnes med.

Departementet foreslår at bestemmelsen ikke føres videre når den opphører 01.01.2007. Direktoratet er enig i departementets forslag, som medfører at botid i Norge med en tidligere MUF-tillatelse skal ha samme betydning som botid med andre tillatelser, når man vurderer om det foreligger en særlig tilknytning til Norge.

Forståelsen av § 1 i den midlertidige forskriften blir viktig for å kunne si hvilken botid i Norge som nå skal regnes med. Bestemmelsen gjør etter sin ordlyd unntak for all botid i Norge etter at MUF-tillatelse ble gitt. En annen forståelse kan være at bestemmelsen bare gjør unntak for perioden med en MUF-tillatelse, mens botid etter utløpet av en MUF-tillatelse må vurderes på linje med andre opphold, det vil si ut i fra en vurdering av om oppholdet anses lovlig eller ikke.

Hvis den første forståelsen av § 1 i den midlertidige forskriften legges til grunn, betyr et opphør av bestemmelsen at man skal regne med all botid i Norge etter at MUF-tillatelse ble gitt. Det betyr i så fall at denne gruppen vil få godskrevet eventuelle perioder med ulovlig opphold som botid i Norge. Dette innebærer en bedre behandling av denne gruppen i forhold til andre grupper med langvarig ulovlig opphold i Norge.

Direktoratet legger derfor til grunn den andre forståelsen av § 1 i den midlertidige forskriften. Når bestemmelsen opphører betyr det at botid med en opprinnelig MUF-tillatelse regnes med ved vurderingen av om det foreligger en særlig tilknytning til Norge. For øvrig trekkes perioder med ulovlig opphold ifra, på samme måte som for andre grupper. Direktoratet legger da også vekt på uttalelser i høringsbrevet hvor departementet sier at irakere med tidligere MUF-tillatelse skal undergis en så normal behandling som mulig.

Direktoratet er enig i at opphør av § 1 i den midlertidige forskriften vil kunne få betydning for søknader som er stilt i bero. Hvis vilkårene om arbeidsforhold i den midlertidige forskriften ikke er oppfylt, skal søknaden undergis en ordinær vurdering av sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til Norge, ved at botid i Norge med MUF-tillatelse også skal regnes med.

Opphøret av § 1 vil videre kunne få betydning for personer som tidligere har fått avslag på søknaden, både etter den midlertidige forskriften og utlendingsloven § 8 annet ledd, og som har klage til behandling.

De aller fleste av tillatelsene som ble gitt etter den midlertidige forskriften § 2, ble innvilget i fjor høst. Det betyr at mange tillatelser allerede er utløpt, eller er i ferd med å utløpe. For personer som søker fornyelse før § 1 i forskriften opphører å gjelde 01.01.2007, vil direktoratet ikke kunne legge vekt på botid med en tidligere MUF-tillatelse ved en eventuell subsidiær vurdering av utlendingsloven § 8 annet ledd. Ettersom sakene er stilt i bero inntil videre vil imidlertid alle fornyelser bli behandlet etter samme regelverk.

Departementet foreslår å oppheve undertittelen på selve forskriften. Når § 1 i den midlertidige forskriften opphører 01.01.2007, vil undertittelen gjelde et forhold som ikke lenger er omtalt i forskriften. Direktoratet slutter seg derfor til departementets forslag.

Nærmere om praktiseringen av tilknytningen til Norge

Direktoratet er enig i at den nye vurderingen for de rundt to hundre irakerne som direktoratet i fjor høst ga oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn, bør skje i tråd med praksis for tilsvarende saker og etter den samme terskelen som i andre saker.

I utgangspunktet må derfor den nye vurderingen foretas på bakgrunn av praksis i andre saker som blir vurdert etter utlendingsloven § 8 annet ledd og utlendingsforskriften § 21 femte ledd. Som nevnt tidligere i dette brevet finnes det ikke mange innvilgelser årlig etter denne hjemmelen. Bestemmelsen må derfor kunne sies å være en svært snever unntaksregel. De sakene som finnes vil dermed være ganske spesielle. Direktoratet er derfor enig i at det bør ses hen til praksis om sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til Norge som finnes *generelt* etter utlendingsloven § 8 annet ledd, herunder vurderinger med bakgrunn i at det tidligere er søkt asyl i Norge. Om det skal gis fortsatt opphold i Norge vil derfor måtte bero på en helhetsvurdering av ulike velferdshensyn, veid opp mot innvandringspolitiske hensyn (se utlendingsloven § 2). Direktoratet er enig i at det normalt blant annet legges vekt på forhold som psykisk og fysisk sykdom, hensynet til mindreårige barns situasjon, forholdene i hjemlandet og botid i Norge.

Departementets forslag betyr at botid med en opprinnelig MUF-tillatelse skal regnes med ved vurderingen av om det foreligger en særlig tilknytning til Norge. Det blir derfor viktig å si noe om hvilke momenter som generelt kan tilsi at det foreligger en særlig tilknytning til Norge og dessuten hvilken betydning det vil få at tiden med en MUF-tillatelse nå kan vektlegges.

Utlendingslovens ordlyd og forarbeidene gir liten konkret veiledning for hvordan "særlig tilknytning til riket" skal forstås. Det er likevel klart at det må dreie seg om en kvalifisert form for tilknytning, gjerne i form av langvarig botid i Norge, at personen tidligere har vært norsk statsborger, har norsk avstamning eller har familie og venner i Norge som ikke er så nær at det kan gi rett til familiegjenforening.

Som nevnt tidligere i brevet må perioder med ulovlig opphold trekkes ifra når man vurderer om det foreligger en langvarig botid i Norge som kan tilsi at tilknytningen er sterk nok til å kunne innvilge en oppholdstillatelse. Selv et svært langvarig opphold danner ikke grunnlag for en oppholdstillatelse, hvis oppholdet er ulovlig.

Irakerne som kom til Norge og søkte asyl i perioden 1998-2000, og som senere fikk en midlertidig og begrenset tillatelse, vil kunne sies å ha lovlig opphold i Norge fra de kom og til utløpet av MUF-tillatelsen. Ordningen med å gi midlertidig og begrenset tillatelse til irakere ble innført i februar 2000 og opphørte i juni 2001. Da tillatelsene utløp søkte de fleste om opphold på nytt. For søknader som ble tillatt satt fram fra Norge, vil opphold her under søknadsbehandlingen regnes som lovlig. Det gjelder både behandlingstiden i direktoratet og i Utlendingsnemnda. De fleste fikk endelig avslag med plikt til å forlate Norge. Fra dette tidspunktet kan det sies å foreligge et ulovlig opphold. Det vil imidlertid variere fra person til person hvor lang søknadsbehandlingen har vært og dermed når han eller hun fikk endelig avslag med plikt til å forlate landet. En del personer fikk for eksempel ikke endelig avslag fra Utlendingsnemnda før etter at søknadsbehandlingen ble gjenopptatt i januar 2004.

Behandlingen av søknadene ble stilt i bero fra februar 2003 til januar 2004 på grunn av krigen i Irak. I denne perioden ble irakerne midlertidig løst fra plikten til å forlate Norge. I denne tiden må det derfor sies å foreligge et lovlig opphold. Behandlingen av søknader ble også stilt i bero i perioden mens departementet utarbeidet den midlertidige forskriften, fra juli 2004 til den trådte i kraft i mars 2005, uten at irakerne i denne perioden ble løst fra plikten til å forlate Norge.

Mange av dem som fikk avslag på hovedsøknaden fikk likevel midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere (etter utlendingsloven § 17 siste ledd) mens de ventet på å bli sendt ut fra Norge. En slik midlertidig arbeidstillatelse medfører imidlertid ikke at plikten til å forlate Norge frivillig opphører, og oppholdet blir heller ikke av den grunn lovlig i utlendingsrettslig forstand.

Foruten lang botid i Norge vil det i vurderingen av "særlig tilknytning til riket" blant annet kunne legges vekt på om personen er i arbeid eller studerer, om han eller hun snakker norsk, har nettverk i nærmiljøet, er etablert med egen familie, virksomhet eller bolig, og særlig om vedkommende har barn som går i barnehage eller på skole.

Direktoratet legger etter dette til grunn at de fleste av de rundt to hundre irakerne som fikk oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn i fjor høst, vil kunne få fortsatt opphold når det gis adgang til å legge vekt på botid i Norge med tidligere MUF-tillatelse. Etter direktoratets vurdering foreligger det ingen vektige innvandringspolitiske hensyn som taler mot at denne gruppen gis fortsatt opphold. Gruppen er ganske liten og det å gi fortsatt opphold vil ikke få betydning for tilstrømmingen av andre asylsøkere, verken fra Irak eller andre land.

Beregning av botid ved senere søknad om bosettingstillatelse

Departementet foreslår at en tillatelse som tidligere er gitt på grunn av sterke menneskelige hensyn skal regnes med ved beregningen av botid ved en eventuell senere søknad om bosettingstillatelse. Direktoratet slutter seg til dette forslaget.

Forskriftens varighet

Departementet foreslår at den midlertidige forskriften skal opphører å gjelde fra 01.01.2009. Departementet antar at de fleste sakene vil være behandlet ferdig innen utgangen av 2008.

Direktoratet mener at den midlertidige forskriften bør opphøre fra et senere tidspunkt. På grunn av berostillelsen er det fortsatt søknader som ikke er behandlet. En del søkere vil derfor ikke kunne få sin andre fornyelse innen 01.01.2009. Hvis den midlertidige forskriften da er opphevet blir det uklart hvilken hjemmel disse tillatelsene skal kunne fornyes etter.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet finner det vanskelig å forutsi de økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til forslagene til endringer i den midlertidige forskriften. Etter departementets syn vil eventuelle utgifter være i hovedsak knyttet til integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de personer som vil være omfattet av de ovennevnte ordningene. Direktoratet slutter seg til departementets vurdering i sin helhet. Direktoratet har, i likhet med departementet, ikke grunnlag for å oppgi et eksakt tall på de økonomiske og administrative utgifter knyttet til ovennevnte spørsmål.

Den foreslåtte forskriftsendringen vil kreve endringer i kodeverk og konsepter i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Det er ikke nødvendig med endringer i gjeldende prosesser. Endringene vil imidlertid ikke innebære nevneverdige økonomiske konsekvenser.

Utlendingsdirektoratet



Ida Børresen
fungerende direktør



Frode Forfang
avdelingsdirektør

Saksbehandler: Ketil Remman