

Sosialdepartementet
Sosialpolitisk avdeling

Sosialdepartementet	
Saks.nr.: 200301958	Dok.nr.: 63
Arkivkode: 311.1	Journ.dato: 24.08.04
Avd.: SLE	Saksbeh.:
U.off.:	

Deres ref:200301958/CSH Vår ref: 04/5060/KRE

Oslo, 20.08.2004

UTLENDINGERS RETT TIL SOSIALHJELP

Utlendingsdirektoratet viser til Sosialdepartementets høringsbrev datert 25.03.2004. Direktoratets konklusjoner og merknader følger nedenfor.

1. Konklusjoner

I vurderingen av når utlendinger skal ha sosiale rettigheter i Norge, er det mange avveininger som må foretas. Et hovedskille går mellom utlendinger som har tillatelse til å være i Norge og utlendinger uten slik tillatelse, som dessuten plikter å forlate landet. Et annet hovedskille går mellom asylsøkere og andre utlendinger.

I søknadsperioden er det offentlige tilbudet til asylsøkere begrenset til plass i mottak. Straks asylsøkeren er innvilget opphold i Norge, skal han eller hun bosettes i en kommune så raskt som mulig. I noen tilfeller kan det ta lang tid å finne en kommune som er villig til å bosette utlendingen. Mange velger derfor å flytte fra mottak og bosette seg på egen hånd inntil en kommune ønsker å ta imot han eller henne. Personer som ikke greier å etablere seg med jobb, og som ikke kan forsørge seg på annen måte, vil etter en tid ha behov for hjelp fra det offentlige. Spørsmålet blir da om personen skal kunne vises til tilbudet i mottak, eller om vedkommende skal ha rett til sosialhjelp i kommunen.

Etter direktoratets vurdering er det ønskelig å tidsbegrense tilbudet om plass i mottak, av hensyn til forutsigbarhet i mottaksdriften, og for å sikre like sosiale rettigheter for den enkelte, uavhengig av hvilken kommune vedkommende bor i. Det er rimelig at ansvaret overføres fra mottak til kommune når utlendingen har bodd en viss tid i kommunen med en tillatelse. Noen har også bodd privat og greid seg selv i en selvvalgt kommune under hele søknadsbehandlingen, og i slike tilfeller kan det virke urimelig å henvise personen til mottak, hvis forsørgelsesevnen svikter.

Dagens skjønnsmessige adgang til å vise utlendinger med oppholdstillatelse tilbake til mottak (så lenge det ikke er åpenbart urimelig), har vært praktisert vidt av mange kommuner. Forslaget til nye forskriftsbestemmelser vil trolig ikke endre dette. Direktoratet foreslår derfor andre regler om hvor lenge og i hvilke situasjoner tilbudet om å bo i mottak skal stå åpent, og når det er rimelig å henvise en person med oppholdstillatelse i Norge til mottak (se punkt 2).

For å lette integreringen er det ønskelig om asylsøkere med innvilget opphold i Norge får mulighet til å bosette seg hvor de vil. Det er imidlertid ikke alltid mulig å få bosatt utlendinger i den kommunen de selv ønsker å bo i. På den annen side har samfunnet også behov for å

Strategi- og
dokumentasjonsavdelingen:

Postadresse:
Postboks 8108 Dep.
N-0032 OSLO

Besøksadresse:
Hausmanns gate 21, Oslo
Hjemmeside: www.udi.no

Telefon: 23 35 15 00
Telefaks: 23 35 15 13

fordele ansvaret for bosettingen av utlendinger mellom mange kommuner. Det er derfor rimelig at det er en geografisk begrensning i det offentlige tilbudet til utlendingen.

Norske kommuner plikter nå (fra 1. september 2004) å tilby et eget introduksjonsprogram for nyankomne utlendinger som er bosatt i kommunen. Dette vil blant annet sikre at tilbudet til utlendinger ikke varierer for mye fra sted til sted. Det er derfor ikke urimelig å kreve at utlendinger som ikke greier seg selv i en selvvalgt kommune, blir henvist til en annen kommune som tilbyr slikt introduksjonsprogram. Direktoratet støtter forslaget om tilbakevisning i disse tilfellene (se punkt 3). Direktoratet foreslår dessuten at annet tilfredsstillende tilbud også bør kunne gi grunnlag for tilbakevisning. Videre er direktoratet enig i at retten til sosialhjelp ikke lenger skal bero på om kommunen mottar integreringstilskudd for utlendingen.

For andre utlendinger (enn asylsøkere) som kommer til Norge, er det en ekstra sterk forventning om at de kan klare seg selv, enten oppholdet er kortvarig eller mer permanent. Likevel kan enhver rammes av uforutsette forhold. Et hovedspørsmål blir hvordan risikoen for uforutsette forhold skal fordeles, på den ene side mellom personen selv og samfunnet, og på den annen side mellom Norge og utlendingens hjemland. Hvilken tilknytning skal kreves for å ha rett til sosialhjelp her?

Direktoratet er i utgangspunktet enig i at utlendinger må ha lovlig opphold i Norge for å ha rett til sosialhjelp, herunder rett til sosiale tjenester etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven (se punkt 4). Etter vår vurdering bør imidlertid forskriften i større grad avgrense positivt hvilke grupper av utlendinger som har rett til sosialhjelp, og dessuten negativt hvem som ikke har rett til sosialhjelp. Dermed kan det være bedre å fokusere på når utlendingen plikter å forlate Norge, enn passivt å konstatere når et opphold er ulovlig. Lovligheten av oppholdet er heller ikke et velegnet hovedskille mellom rett og ikke rett til sosialhjelp. Dette fordi mange lovlige opphold likevel ikke skal gi rett til sosialhjelp, og fordi ulovlige opphold i noen tilfeller likevel bør gi rett til sosialhjelp. Begrepet lovlig opphold er dessuten i seg selv upresist og må presiseres i forhold til hvilket regelverk det skal anvendes på.

Direktoratet er enig i at kortvarig opphold ikke bør gi rett til sosialhjelp (se punkt 5). Vi ser likevel behov for at forskriften uttrykkelig sier hvor lange opphold som skal gi rett til sosialhjelp. Direktoratet foreslår derfor at utlendinger som har tillatelse til å oppholde seg i Norge i mer enn tolv måneder, skal ha rett til sosialhjelp når han eller hun alt har vært her i mer enn seks måneder med en slik tillatelse.

EØS-borgere skal i utgangspunktet behandles på samme måte som norske borgere. Det er imidlertid anledning til å stille krav om lovlig opphold også for denne gruppen, for å ha rett til sosialhjelp. Dette omtales nærmere under punkt 10.

Spørsmål om sosiale rettigheter i Norge kommer gjerne på spissen for utlendinger som ikke har tillatelse til å være her, og som plikter å forlate landet. Det er svært viktig at denne gruppen motiveres til å reise hjem frivillig. Frivillig hjemreise er mer human og verdig for den enkelte og mindre ressurskrevende for samfunnet. Direktoratet er derfor enig i at forskriften bør åpne for å kunne gi nødvendig omsorg til utlendinger som ikke har rett til ordinær sosialhjelp, men som samarbeider om hjemreisen (se punkt 6). Forskriften bør presisere hvem som har rett til nødvendig omsorg og i hvilke situasjoner slik hjelp skal gis. Direktoratet foreslår nye bestemmelser om dette.

Det er rimelig at den som samarbeider om å gjøre hjemreisen mulig, gis bedre sosiale rettigheter enn den som motsetter seg hjemreise i det lengste. Direktoratet er derfor enig i at utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge og avventer en tvungen uttransport, verken

skal ha rett til ordinær sosialhjelp eller nødvendig omsorg. Direktoratet foreslår likevel at denne gruppens ulovfestede rett til akutt, livsnødvendig hjelp, nedfelles i forskriften (se punkt 7).

Det er viktig at utlendingsmyndighetenes avslag får konsekvenser. Hvis oppholdsnektede utlendinger kan fortsette å bo i mottak eller i norske kommuner med støtte fra det offentlige, kan det bli mindre attraktivt å reise hjem frivillig, og mer attraktivt å komme til Norge for nye personer som ikke har behov for beskyttelse, men som tiltrekkes av gunstige norske velferdsordninger. Manglende gjennomføring av avslag kan også føre til motvilje i kommunene og opinionen for øvrig mot å ta imot flyktninger som trenger beskyttelse. Det er derfor svært viktig å prioritere arbeidet med uttransporter, men myndighetene er ofte prisgitt at den enkelte samarbeider. Avslag må derfor gjennomføres - om nødvendig med tvang.

Mange motsetter seg hjemreise og avventer heller tvungen uttransport, selv om det medfører sterkt reduserte sosiale rettigheter. Hvis uttransporter tar lang tid, og det til enhver tid er mange i køen, kan en slik situasjon få uheldige følger både for samfunnet og den enkelte, i form av økt risiko for blant annet kriminalitet, svart arbeid, prostitusjon, sosial nød, psykisk sykdom og fare for forsvinninger og menneskehandel. Samfunnet kan ikke godta at en slik situasjon varer ubegrenset, men det kan være vanskelig å tidfeste når samfunnets smertegrense er overskredet. Hvis tvungen uttransport ikke har vært mulig å gjennomføre innen en viss tid, foreslår direktoratet at det gis økte sosiale rettigheter. Direktoratet foreslår en egen bestemmelse som gir graderte rettigheter etter hvor lang tid som er gått og om utlendingen har valgt å samarbeide om utreisen eller ikke (se punkt 6 siste avsnitt og punkt 7 siste avsnitt).

Spørsmål om dokumentasjon og informasjonsflyt mellom sosialtjenesten og utlendingsmyndighetene tas opp i punkt 8 og 9.

Direktoratet har også formulert sine forslag i en alternativ forskriftstekst, og håper at dette kan være klargjørende ved siden av selve høringsuttalelsen (se vedlegg). Direktoratet har med dette også ønsket å synliggjøre at forskriften blir mer oversiktlig og enklere å praktisere hvis det gis bestemmelser som tar utgangspunkt i hvem utlendingen er, og hvilken situasjon han eller hun befinner seg i. Mye er også vunnet på å være mer uttrykkelig, både av hensyn til publikum og forvaltningen selv.

2. Utlendinger som selv bosetter seg i en kommune etter innvilget opphold

Etter dagens forskrift (§ 1-2 andre ledd) kan personer som søker sosialhjelp i bostedskommunen vises tilbake til mottaket med mindre det er åpenbart urimelig å kreve at personen igjen bosetter seg der. Denne skjønnsmessige adgangen til å vise utlendinger tilbake til mottak, har vært praktisert vidt av mange kommuner, noe som har ført til at utlendinger ikke har hatt like rettigheter i alle kommuner. Etter forslaget til ny forskrift (§ 1-4 første ledd) skal tilbakevisning kunne skje hvis mottaket dekker de behov søknaden om sosialhjelp gjelder, på en tilfredsstillende måte. Direktoratet tror ikke forslaget vil bidra til mindre forskjeller.

Etter direktoratets vurdering er adgangen til å vise personer tilbake til mottak alt for vid, både etter dagens forskrift og det nye forslaget. Direktoratet ser at kommunene kan ha behov for å begrense bosettingen av utlendinger som ikke kan forsørge seg selv. På den annen side kan tilbudet om å bo i mottak ikke alltid stå åpent.

Av hensyn til forutsigbarhet i mottaksdriften er det behov for å tidsbegrense hvor lenge tilbudet om plass i mottak varer. Å tidsbegrense når kommunene overtar ansvaret sikrer også like sosiale rettigheter for den enkelte, uavhengig av hvilken kommune vedkommende bor i. En slik regel vil dessuten være enklere å praktisere.

Direktoratet understreker at plass i mottak i utgangspunktet er et tilbud til asylsøkere mens søknaden er til behandling: Asylsøkere som nå (etter 01.01.2004) får endelig avslag på sin søknad, mister botilbudet og vises ut av mottaket, om nødvendig med tvang. De som får innvilget oppholdstillatelse skal bosettes i en norsk kommune. Bosetting bør skje så snart som mulig, helst innen seks måneder, men enkelte grupper kan det ta lengre tid å bosette.

Direktoratet har ansvar for hvordan mottaket av asylsøkere skal organiseres. Direktoratet har råderett over mottakene, og kan gi retningslinjer om hvem som skal gis tilbud om plass i mottak. Direktoratet har for eksempel egne retningslinjer som bestemmer når en utlending, som har bosatt seg på egen hånd i en norsk kommune etter at opphold er gitt, kan tas inn i mottak igjen: Utlendinger som har bodd i en kommune i mer enn seks måneder, mister tilbudet om plass i mottak. Enkelte kommuner har ikke akseptert denne fristen og avslått søknader om sosialhjelp. I de tilfeller Fylkesmannen har opprettholdt kommunens avslag, har mottakene sett seg tvunget til å ta utlendingen tilbake, selv om dette er i strid med direktoratets retningslinjer. Dette har ført til at utlendingers sosiale rettigheter ikke har vært like i alle fylker, noe som er uheldig.

På grunn av denne uenigheten er det ønskelig at forskriften gir klare regler om hvor lenge og i hvilke situasjoner tilbudet om å bo i mottak skal stå åpent, og når det er rimelig å henvise en person med oppholdstillatelse i Norge, tilbake til mottak.

Direktoratet er enig i at asylsøkere som flytter fra mottak og på egen hånd bosetter seg i en kommune før oppholdstillatelse er innvilget, kan vises tilbake til mottaket ved søknad om sosialhjelp i bostedskommunen. I søknadsperioden bør det offentlige tilbudet være begrenset til tilbud om plass i mottak.

Etter at oppholdstillatelse er innvilget, bør utlendingen derimot ha rett til sosialhjelp i bostedskommunen, hvis han eller hun har bodd der privat under hele eller det meste av søknadsbehandlingen. I slike tilfeller kan det virke urimelig å vise personen til mottak, hvis forsørgelsesevnen svikter.

Det er rimelig at ansvaret overføres fra mottak til kommune når utlendingen har bodd en viss tid i kommunen med en tillatelse. Asylsøkere som har bodd i mottak fram til oppholdstillatelse innvilges, men som selv bosetter seg i en norsk kommune før vedtak om bosetting er fattet, bør etter direktoratets vurdering ha rett til sosialhjelp når han eller hun har bodd i kommunen i minst seks måneder og forsørget seg selv. Grensen ved seks måneder er lik direktoratets nåværende retningslinjer om hvor lenge tilbudet om mottaksplass varer. Fristen er også lik målet for når avtale om bosetting skal være inngått.

3. Utlendinger som deltar i introduksjonsprogram

Direktoratet støtter forslaget om at utlendinger som har tilbud om å delta i introduksjonsprogram i bostedskommunen, kan vises tilbake til denne kommunen ved søknad om sosialhjelp i en annen kommune.

Utlendinger som deltar i introduksjonsprogram og mottar introduksjonsstønad, har en kilde til forsørgelse. Direktoratet er enig i at sosialhjelpen skal være subsidiær i forhold til introduksjonsstønnen. Utlendinger som avslår tilbudet om introduksjonsprogram må derfor

regne med å få avslag på en søknad om økonomisk sosialhjelp: Vilkåret om at alle andre muligheter skal være forsøkt før det er aktuelt å yte økonomisk sosialhjelp, er da ikke oppfylt.

Ikke alle utlendinger har rett og plikt til å delta i introduksjonsordningen. For disse personene kan bostedskommunen ha et mindre omfattende tilbud. Etter direktoratets vurdering bør tilflyttingskommunen ha mulighet til å avslå en søknad om sosialhjelp hvis annet tilbud i fraflyttingskommunen er tilfredsstillende. Et generelt tilbud om bolig og økonomisk stønad bør imidlertid ikke gi grunnlag for tilbakevisning.

Etter introduksjonsloven § 3 skal kommunene sørge for introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere i målgruppen som er bosatt i kommunen. En uttalelse i punkt 3.3.1.3 første avsnitt nest siste setning, indikerer derimot at kommunene ikke er forpliktet til dette: "...eller personer som er bosatt i kommuner som ikke tilbyr fullt introduksjonsprogram, men har et noe mer begrenset tilbud til den enkelte".

Etter direktoratets oppfatning kan flytting innebære noe positivt for den enkelte, som dermed får mulighet til å prøve et større arbeidsmarked. En uttalelse i punkt 3.3.1.3 siste avsnitt første setning indikerer det motsatte: "...det er en viss risiko for økt flytting umiddelbart etter avsluttet introduksjonsprogram.."

Utlendinger som flytter etter endt introduksjonsprogram har trolig et bedre grunnlag for å forsørge seg selv enn andre. Det kan likevel være barrierer i arbeidslivet som hindrer dem i få jobb. Det er etter direktoratets oppfatning viktig at de som ikke kommer i ordinær utdanning eller arbeid etter endt program, får mulighet til meningsfylte tiltak som en forlengelse av programmet, for ytterligere å styrke muligheten til å komme i jobb.

4. Lovlig opphold

Direktoratet er enig i at utlendinger i utgangspunktet må ha lovlig opphold i Norge for å ha rett til sosialhjelp. Forskriften bør i større grad avgrense positivt hvilke grupper av utlendinger som har rett til sosialhjelp, og dessuten negativt hvem som ikke har rett til sosialhjelp.

Det er ikke ethvert lovlig opphold som gir rett til sosialhjelp, og etter direktoratets vurdering bør det komme klart fram hvilke lovlige opphold som gir rett til sosialhjelp. Asylsøkere har for eksempel ikke rett til sosialhjelp i søknadsperioden, selv om oppholdet er lovlig allerede fra ankomsten. Når opphold er innvilget vil retten til sosialhjelp bero på om utlendingen er bosatt etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen, om utlendingen har bosatt seg selv, om utlendingen har bodd privat i søknadsperioden osv. For andre utlendinger enn asylsøkere er det bare lovlige opphold (tillatelser) av en viss varighet som gir rett til sosialhjelp.

Foruten en positiv avgrensning av hvilke grupper som har rett til sosialhjelp, bør forskriften også avgrense hvilke utlendinger som ikke har rett til sosialhjelp. Direktoratet foreslår følgende negative avgrensning: Utlendinger som er nektet opphold i Norge, og som ikke får lov til å være i landet mens en klage behandles eller en sak pågår for domstolene om gyldigheten av avslaget (det er med andre ord ikke gitt utsatt iverksetting etter forvaltningsloven § 42), har ikke rett til sosialhjelp.

Utlendinger med avslag og ikke utsatt iverksetting anses å ha ulovlig opphold i Norge, og vil ikke ha rett til sosialhjelp etter dette forslaget. Noen utlendinger har imidlertid lovlig opphold i Norge, men skal likevel ikke ha rett til sosialhjelp, for eksempel turister og visumbesøkende. Disse vil være utelukket fra å få sosialhjelp av den positive avgrensningen, fordi de ikke

oppfyller kravene om en tillatelse av minst tolv måneders varighet og faktisk opphold i minst seks måneder med en slik tillatelse (se punkt 5).

Noen utlendinger har ulovlig opphold i Norge uten at de er positivt nektet opphold gjennom vedtak fra utlendingsmyndighetene. Det gjelder for eksempel utlendinger med en utløpt tillatelse som ikke er søkt fornyet og visumfrie utlendinger som blir her i mer enn tre måneder, som er grensen for når man må ha oppholdstillatelse. Direktoratet mener det bør presiseres at disse gruppene ikke skal ha rett til sosialhjelp. Etter vår vurdering er det språklig sett bedre å fokusere på det faktum at utlendingen plikter å forlate landet, enn det mer passive at oppholdet er ulovlig.

Hvis hjemreise er umulig over lengre tid, selv om utlendingen selv samarbeider, bør det gis rett til sosialhjelp, selv om utlendingen er nektet opphold i Norge og for så vidt plikter å forlate landet (se punkt 6 siste avsnitt). Også hvis tvungen uttransport ikke har vært mulig å gjennomføre innen en viss tid, bør det gis rett til sosialhjelp (se punkt 7 siste avsnitt).

Hvis det oppstår en helt ny situasjon i et land, for eksempel krig eller uroligheter, kan utlendingsmyndighetene ha behov for å berostille søknader om asyl i Norge fra landets borgere, mens forholdene undersøkes nærmere. En forverring (eller forbedring) av sikkerhetssituasjonen kan få betydning for utfallet av pågående saker, om utløpte tillatelser skal fornyes eller ikke, og om avslag som allerede er fattet kan gjennomføres.

En berostilling er en unntakssituasjon som innebærer en ekstra usikkerhet for utlendingen. Etter direktoratets vurdering bør derfor enkelte få bedre sosiale rettigheter i Norge så lenge berostillingen varer. Det vil bero på om søknaden fortsatt er under behandling, eller om endelig avslag alt foreligger med plikt til å forlate landet.

I det første tilfellet stilles søknadsbehandlingen i bero. At søknadsbehandlingen blir forlenget på grunn av berostillingen, er i seg selv ikke grunn nok for å gjøre unntak fra prinsippet om at det offentlige tilbudet er begrenset til plass i mottak i tiden fram til endelig avslag. Det bør også gjelde hvis utlendingen har bodd privat hele eller det meste av tiden søknaden har vært til behandling.

I det andre tilfellet stilles gjennomføringen av avslaget i bero, fordi utlendingsmyndighetene av eget tiltak vurderer å omgjøre det tidligere avslaget. Det betyr at utlendingen blir løst fra plikten til å forlate landet så lenge berostillingen varer (det gis utsatt iverksetting etter forvaltningsloven § 42). Etter direktoratets vurdering bør det da også gis rett til sosialhjelp. Det bør likevel stilles som vilkår for rett til sosialhjelp at utlendingen bor privat på det tidspunkt vedkommende blir løst fra plikten til å forlate landet. Utlendinger som har tilbud om å bo videre i mottak etter endelig avslag, og som benytter seg av dette tilbudet, skal ikke ha rett til sosialhjelp. Uten denne begrensningen ville mange kanskje velge å flytte fra mottak for heller å bo i en selvvalgt kommune med sosialhjelp, så lenge berostillingen varer. Hensynet til mottaksdriften og den enkelte tilsier også at utlendinger som har bodd privat lenge, ikke blir vist til mottak mens berostillingen varer. Retten til sosialhjelp vil etter direktoratets forslag derfor tilkomme utlendinger med endelig avslag, som mister tilbudet om plass i mottak og flytter ut, for deretter å bli løst fra plikten til å forlate landet på et senere tidspunkt.

Noen ganger kan det oppstå en uforutsett situasjon i tiden etter endelig avslag, utlendingen blir for eksempel alvorlig syk. I forbindelse med vurderingen av en omgjøringsbegjæring fra utlendingen, kan det bli aktuelt å løse vedkommende fra plikten til å forlate landet inntil videre. Etter direktoratets vurdering bør det også gis rett til sosialhjelp i slike tilfeller, inntil avslaget eventuelt opprettholdes.

5. Kortvarig opphold

Direktoratet er enig i at kortvarig opphold ikke bør gi rett til sosialhjelp.

I motsetning til forslaget mener imidlertid direktoratet, at forskriften bør si uttrykkelig hvor lange opphold som skal gi rett til sosialhjelp. En slik bestemmelse vil være enklere å praktisere og dermed mindre ressurskrevende. En klar tidsangivelse gjør det også enklere å behandle like tilfeller likt.

Alle opphold i Norge utover tre måneder krever oppholdstillatelse. De aller fleste oppholdstillatelser etter utlendingsloven gjelder for ett år, ofte med mulighet til fornyelse. Det forutsettes at alle utlendinger som kommer til Norge kan klare seg på egen hånd, enten oppholdet er kortvarig eller mer permanent: Visumbesøkende må ha midler til å dekke besøket og hjemreisen. Det er også vanlig at familie eller venner i Norge stiller garanti. Utlendinger som skal jobbe i Norge må ha en lønn som gjør det mulig å bo og leve her. Utlendinger som blir gjenforent med familiemedlemmer i Norge forutsettes forsørget av den som bor her.

Til tross for slike krav og garantier, kan enhver rammes av uforutsett svikt i forsørgelsesevnen. Risikoen vil gjerne øke med varigheten av oppholdet. Det er naturlig å kreve mer av den enkelte jo kortere tid han eller hun har vært i landet. På et gitt tidspunkt er det likevel rimelig at samfunnet overtar risikoen for uforutsett svikt i forsørgelsesevnen og trer støttende til. Foruten å fordele risikoen for uforutsette forhold mellom personen selv og samfunnet, må det vurderes når det er rimelig å si at Norge har et større ansvar for utlendingen enn vedkommendes hjemland, enten det er hjelp fra hjemlandets stedlige representasjon eller ordinær sosialhjelp fra hjemlandet som er aktuelt.

Direktoratet mener opphold av tolv måneders varighet er en rimelig grense for når det norske samfunnet bør gi sosialhjelp til utlendinger. Opphold av en slik varighet er også sammenfallende med når man anses bosatt i Norge etter folketrygdloven.

Direktoratet foreslår derfor som en hovedregel, at utlendinger som har tillatelse til å oppholde seg i Norge i mer enn tolv måneder, har rett til sosialhjelp når utlendingen har vært her i mer enn seks måneder med en slik tillatelse.

Utlendinger som har lov til å oppholde seg i Norge mens søknad om oppholdstillatelse er til behandling, skal likevel ha rett til sosialhjelp. Det samme gjelder utlendinger med lov til å være i Norge mens en klage behandles eller en sak pågår for domstolene om gyldigheten av avslaget. Unntak må også gjøres hvis Norge er forpliktet gjennom avtale med utlendingens hjemland om å gi sosialhjelp, selv om oppholdet er av kortere varighet enn seks måneder.

6. Rett til nødvendig omsorg

Direktoratet er enig i at forskriften bør åpne for å kunne gi hjelp til utlendinger som ikke har rett til ordinær sosialhjelp. Nødvendig omsorg bør gis inntil det er mulig å reise hjem.

Nødvendig omsorg bør gis om utlendingens opphold i Norge anses ulovlig eller ikke. En turist kan for eksempel ha behov for nødvendig omsorg også mens visumet løper. Oppholdet er lovlig og utlendingen plikter ikke å forlate landet med mindre utlendingsmyndighetene kaller visumet tilbake. Hvis utlendingen ikke kan dra omsorg for seg selv etter for eksempel én måned, kan hjemreise likevel være mulig lenge før visumet utløper to måneder senere. Nødvendig omsorg bør ikke gis i tiden etter at hjemreise objektivt sett er mulig.

Hvor lenge det kan bli aktuelt å gi nødvendig omsorg vil variere veldig. For mange vil det være mulig å reise hjem i løpet av kort tid, slik at behovet for hjelp er lite. Personer med utløpt visum eller tillatelse som ikke søkes fornyet, vil for eksempel som regel ha mulighet til å reise med det samme, ettersom disse har kunnet planlegge hjemreisen lenge. For andre kan det ta lang tid å ordne med hjemreisen, for eksempel hvis utlendingen må skaffe reisedokumenter først, det er tvil om utlendingens identitet eller hjemlandet viser liten vilje til samarbeid om å ta tilbake egne borgere. I slike tilfeller kan behovet for hjelp strekke seg over en lang periode.

Direktoratet understreker likevel at støtte fra det offentlige må være en absolutt siste utvei. Hjelp bør fortrinnsvis innhentes fra utlendingens referansepersoner i Norge (familie, venner, arbeidsgiver eller garantist) eller hjemlandets stedlige representasjon. En annen mulighet er å gi utlendingen et lån for å dekke reiseutgiftene og oppholdet inntil hjemreise er mulig. Utlendingen og referansepersoner i Norge kan begge stå ansvarlig for å tilbakebetale lånet. Lån for frivillig hjemreise reiser mange spørsmål og bør eventuelt nedfelles i utlendingsloven, tilsvarende dagens bestemmelse om at utlendinger som ikke kan dekke utgiftene ved tvungen utreise, pådrar seg gjeld til staten (se utlendingsloven § 46).

Direktoratet ser behov for at forskriften nærmere presiserer hvilke grupper som skal ha rett til nødvendig omsorg.

Direktoratet understreker at det er ønskelig å motivere flest mulig til frivillig hjemreise. Frivillig hjemreise er mer human og verdig for den enkelte og mindre ressurskrevende for samfunnet. Samarbeid fra utlendingen er ofte avgjørende for om eller når hjemreisen kan gjennomføres. Det er derfor rimelig at den som samarbeider om egen hjemreise blir stilt i en bedre stilling med hensyn til hjelp fra det offentlige, enn den som motsetter seg egen hjemreise i det lengste.

Alle asylsøkere med endelig avslag får tilbud om å delta i et returprogram i regi av International Organization for Migration (IOM). IOM hjelper utlendingen med å skaffe reisedokumenter, bestiller og betaler billetter, og gir assistanse under selve reisen hvis det er nødvendig. Norske myndigheter kan eventuelt også bistå utlendinger som trenger hjelp med å ordne hjemreisen. Etter direktoratets vurdering bør nødvendig omsorg bare gis til utlendinger som aktivt ordner med hjemreisen, enten på egen hånd eller i samarbeid med IOM og/eller norske myndigheter. Dette bør komme klart fram i forskriften.

Som nevnt tidligere mister asylsøkere med endelig avslag nå tilbudet om å bo i mottak. Hensikten er å understreke at et avslag på opphold i Norge får følger. Det virker for eksempel lite konsekvent om norske myndigheter lar oppholdsnektede utlendinger få lov til å bo videre i mottak.

Personer som ønsker å reise hjem frivillig mister ikke tilbudet om å bo i mottak inntil hjemreise er mulig, dersom han eller hun samarbeider med IOM og/eller norske myndigheter. Tilbudet om fortsatt opphold i mottak er også ment å motivere flere til aktivt å sørge for sin egen hjemreise. Hvis utlendingen benytter seg av tilbudet om å bo videre i mottak, bør det ikke gis nødvendig omsorg i tillegg. Dette bør komme klart fram i forskriften.

Utlendinger som har bodd privat under søknadsbehandlingen, står imidlertid uten noe tilbud etter endelig avslag, og må flytte til mottak hvis forsørgelsesevnen svikter i den tiden det tar å ordne med hjemreisen. For personer som har greid seg privat fram til avslaget, og som deretter ønsker å samarbeide om egen hjemreise, kan det virke urimelig å måtte flytte til mottak. Etter direktoratets vurdering er det viktig å motivere til frivillig hjemreise, også om

utlendingen bor privat. Det vil også gjøre mottaksdriften uoversiktlig, om mange som har bodd privat under søknadsbehandlingen, vises til mottak når et endelig avslag foreligger. Denne gruppen bør derfor gis rett til nødvendig omsorg slik at de kan greie seg videre utenfor mottak hvis de fortsatt ønsker det.

Etter direktoratets vurdering bør barn ikke bli skadelidende på grunn av foresatte (verge eller foreldre) som ikke ønsker å samarbeide om hjemreisen. Barn (enslige mindreårige asylsøkere) og barnefamilier mister derfor ikke tilbudet om å bo i mottak etter endelig avslag, selv om de ikke samarbeider om egen hjemreise. Barn og barnefamilier som bor privat bør gis rett til nødvendig omsorg, slik at barna/familien kan fortsette sin nåværende tilværelse. Videre bør disse gis rett til ordinær sosialhjelp hvis hjemreise ikke er mulig tolv måneder etter endelig avslag.

Enkelte utlendinger viser seg å være svært vanskelig å returnere, selv om de selv samarbeider. Hvis det ikke har vært mulig å ordne med hjemreisen innen tolv måneder etter at endelig avslag ble fattet, bør utlendingen gis rett til ordinær sosialhjelp. Det er også ønskelig om utlendingsmyndighetene vurderer slike saker på ny, eventuelt med sikte på å gi en (midlertidig) tillatelse.

7. Rett til livsnødvendig hjelp

Noen utlendinger velger å oppholde seg ulovlig i Norge og avventer eventuell tvungen uttransport. Direktoratet er enig i at samfunnet ikke bør understøtte utlendinger som ikke har rett til opphold i Norge og som heller ikke ønsker å samarbeide om sin egen hjemreise.

Hvis dette er asylsøkere har de ikke lenger tilbud om plass i mottak. De vil heller ikke ha rett til ordinær sosialhjelp eller nødvendig omsorg, verken etter dagens forskrift eller forslaget til ny.

Det antas likevel at disse vil ha rett til akutt, livsnødvendig hjelp på ulovfestet grunnlag. Etter direktoratets vurdering er det ønskelig om denne gruppen blir sosialmyndighetenes ansvar, og at rettighetene nedfelles i forskriftsbestemmelser om utlendingers rett til sosialhjelp. For å oppnå en ensartet praksis vil det være behov for nærmere retningslinjer om vilkår for livsnødvendig hjelp og innholdet og omfanget av hjelpen.

Direktoratet understreker at denne gruppen kan velge å bedre sin egen situasjon ved å samarbeide om hjemreisen. Direktoratet foreslår at utlendinger som etter en tid velger å samarbeide om hjemreisen, gis rett til nødvendig omsorg fra dette tidspunktet, og ordinær sosialhjelp fra tolv måneder senere hvis hjemreise fortsatt ikke er mulig.

I dag velger mange å motsette seg hjemreise i det lengste, som regel fordi de ikke ønsker å bidra til gjennomføringen av et vedtak de fortsatt er sterkt uenig i, selv etter grundig behandling i (ofte) flere instanser i Norge.

Direktoratet antar at det kan være en viss økt risiko for uheldige samfunnsmessige følger, fordi utlendinger som oppholder seg i Norge i påvente av tvungen uttransport bare har rett til livsnødvendig hjelp. En tenker her på følger som blant annet kriminalitet, svart arbeid, prostitusjon, sosial nød, utbrudd av psykisk sykdom og fare for forsvinninger og menneskehandel. Direktoratet har ingen sikker kunnskap om hvor utbredt slike forhold er blant denne gruppen utlendinger. Det er også usikkert i hvilken grad bedre sosiale rettigheter eventuelt vil minske forekomsten av slike forhold.

Betydningen av rask uttransport kan ikke overvurderes for denne gruppen. Når utlendingen selv ikke samarbeider kan det likevel ta lang tid å ordne med tvungen uttransport. Risikoen for uheldige samfunnsmessige følger som nevnt antas å øke med varigheten av oppholdet. Det samme gjør belastningen for den enkelte.

Direktoratet foreslår derfor at utlendinger gis rett til nødvendig omsorg hvis tvungen uttransport ikke har vært mulig å gjennomføre innen to år etter endelig avslag, og dessuten rett til ordinær sosialhjelp etter tre år. Barn (enslige mindreårige asylsøkere) og barnefamilier kommer også her i en særstilling. Som nevnt ovenfor mister ikke disse tilbudet om å bo i mottak. Direktoratet mener det er rimelig at de som i stedet velger å bo privat, får økte sosiale rettigheter (det vil si sosialhjelp) etter ett år. Utlendingsmyndighetene bør også vurdere nærmere om utlendinger som det viser seg umulig å returnere, skal gis en annen utlendingsrettslig status.

8. Dokumentasjon

Direktoratet støtter forslaget om at asylsøkere og andre utlendinger som søker sosialhjelp, må dokumentere at han eller hun har et opphold i Norge som gir rett til sosialhjelp.

Det går alltid fram av utlendingsmyndighetenes vedtak hva som er grunnlaget for utlendingens opphold i Norge, hvor lenge tillatelsen varer, om det er gjort unntak fra kravet om forsørgelse osv.

I noen tilfeller kan det likevel være tvil om hva slags opphold en utlending har i Norge, for eksempel hvis det ikke foreligger noe vedtak (ennå) eller saken er stilt i bero. I slike tilfeller har utlendingen alltid mulighet til å kontakte utlendingsmyndigheten for å få en bekreftelse på sitt opphold. Den samme muligheten til å kontakte utlendingsmyndighetene har også saksbehandlere som vurderer utlendingens søknad om sosialhjelp.

9. Informasjonsflyt mellom sosialtjenesten og utlendingsmyndighetene

Fra direktoratets ståsted er det også behov for å bli kjent med endringer i utlendingers forsørgelsesevne. De fleste har tillatelser som forutsetter at vedkommende er forsørget på egen hånd så lenge tillatelsen varer. Endringer i forsørgelsesevnen kan føre til at grunnlaget for oppholdet i Norge må vurderes på nytt. I dag har sosialtjenesten ingen plikt til å informere utlendingsmyndighetene om forhold som kan ha vesentlig betydning for den gitte tillatelsen.

Direktoratet foreslår derfor at sosialtjenesten får en uttrykkelig hjemmel til å utlevere relevante opplysninger til utlendingsmyndighetene. Det bør også vurderes om sosialtjenesten skal gi slike opplysninger av eget tiltak, eller bare etter forespørsel fra utlendingsmyndighetene. En slik hjemmel bør trolig inn i sosialtjenesteloven og ikke som en forskriftsbestemmelse om utlendingers rett til sosialhjelp.

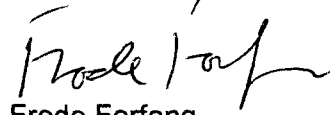
10. Særlig om EØS-borgere

Utlendinger som omfattes av EØS-avtalen skal som utgangspunkt behandles på samme måte som norske borgere. Det er imidlertid anledning til å stille krav om lovlig opphold også for denne gruppen. Dersom de skal oppholde seg lovlig i Norge uten tillatelse, så kan de bare gjøre det innenfor en periode på tre måneder (seks måneder for arbeidssøkende), forutsatt at de ikke ligger myndighetene til last. Her er det derfor anledning til å avskjære rett til sosialhjelp.

Skal en EØS-borger oppholde seg i Norge utover de ovennevnte perioder, må vedkommende ha en tillatelse. Retten til sosialhjelp kan knyttes opp mot en slik tillatelse, men da uten de tidsbegrensninger som direktoratet foreslår for tredjelandsborgere.

En del tillatelser i medhold av EØS-regelverket forutsetter at utlendingen kan forsørge seg selv. Dersom en slik person søker sosialhjelp, kan tillatelsen til opphold i Norge trekkes tilbake. Dette krever at sosialtjenesten får hjemmel til å varsle utlendingsmyndighetene, og gjør dette av eget tiltak. Se EF-domstolens sak C-184/99, særlig domstolens betraktning nummer 42 (utdrag gjengitt i vedlegg II)!

Utlendingsdirektoratet



Frode Forfang
avdelingsdirektør



Hans-Henrik Hartmann
underdirektør

saksbehandler:
Ketil Remman

2 vedlegg