



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 06.04.2020

Deres ref: 19/544

NOAS' hørings svar – Engangsløsning for utlendinger med lang oppholdstid i Norge

NOAS viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 24.02.2020, og vil i det følgende kommentere departementets forslag. De punktene som ikke er nevnt i høringsuttalelsen har NOAS ingen kommentarer til

4.1 Hvem som omfattes av forslaget

Krav til utlendingens alder og oppholdstid i Norge

NOAS vil bemerke at forslaget, selv om det er gunstig for de få det gjelder, er for lite vidtrekkende til å løse problemet med lengeværende asylsøkere. Vi mener det klare utgangspunktet må være at asylsøkere med endelig avslag skal returnere til hjemlandet, fortrinnsvis frivillig, men om nødvendig med tvang. Men om retur likevel ikke har blitt gjennomført etter 16 år, må det aksepteres at personen har etablert en tilknytning til Norge, og med all sannsynlighet vil bli værende i landet i overskuelig fremtid. Det bør da være i samfunnets og den enkeltes interesse å få formalisert oppholdet i Norge, slik at vedkommende ikke kun vil være henvist til opphold på asylmottak, uten muligheter for å arbeide og på annen måte være en positiv bidragsyter til det norske samfunnet. En passiv tilværelse på asylmottak er destruktiv for den enkelte, og vil for samfunnet innebære at personen kun vil være en utgiftspost.

NOAS mener det derfor er gode grunner for å inkludere alle personer som har en like lang oppholdstid i Norge, uavhengig av om samlet alder og oppholdstid er lavere enn 65 år. Grensen på 65 år synes vilkårlig satt, og det må legges til grunn at behovet for en avklart situasjon vil være stort også for personer som er yngre enn det som er forespeilet i forslaget. Om også yngre lengeværende inkluderes, vil muligheten for at disse kan komme i arbeid være større enn for den gruppen som nå er omfattet. NOAS anbefaler derfor at forslaget bør omfatte alle som har hatt opphold i Norge i 16 år etter søknad om beskyttelse, uavhengig av alder. Alternativt mener vi aldersgrensen bør settes lavere, slik at samlet alder og oppholdstid til sammen må være 55 år. Vi bemerker at i henhold til statistikk NOAS har mottatt fra UDI var det 26.11.2018 kun registrert 123 personer som vil ha 16 års botid per oktober 2021, inkludert personer som bor privat. Disse personene utgjør dermed en svært liten gruppe.

Videre mener vi det bør innføres en permanent bestemmelse, hvor oppholdstillatelse kan gis etter lang oppholdstid i Norge. Med en slik løsning vil en unngå behov for gjentatte engangsløsninger. Det kan i den sammenheng trekkes paralleller til bestemmelsen om lengeværende barn, hvor det ble gjennomført flere engangsløsninger før det ble innført en permanent bestemmelse i utlendingsforskriften. Om en permanent bestemmelse innføres vil den trolig i liten grad skape insentiver for økt tilstrømming til Norge, da opphold kun oppnås etter svært lang tid. I den sammenheng vises det til rapporten «*Regularisations in the European Union.*»,¹ utgitt i 2008 av The International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) på bestilling fra Europakommisjonen, Her slås det fast at regulariseringsprogrammer i liten grad skaper pull-effekter som kan før til økt tilstrømming av asylsøkere:

Secondly, where there are issues of principle, or ideology, such as the 'known' consequences of regularisation programmes, we insist on relying on evidence as opposed to formulating policy positions on the bases of unsubstantiated beliefs. The existing literature, and our own research, provides no evidence of the 'pull factor' for regularisation programmes: the situation is far more complex, and involves many more variables which are typically not under political control.

Det må her presiseres at regulariseringsordningene som er omtalt i rapporten hadde langt kortere varighet enn 16 år. Likevel var det ikke grunnlag for å konkludere med at de hadde skapt en pull-effekt. Det må derfor antas at det er svært få personer som ønsker å komme til Norge eller oppholde seg i Norge i 16 år, med svært begrensede rettigheter, for om mulig å få en oppholdstillatelse.

Krav om opphold per 01.01.2019

Departementet har foreslått et vilkår om at personer som skal omfattes av engangsløsningen må ha oppholdt seg i Norge per 01.01.2019. Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor denne datoen er valgt, men NOAS vil anta at det kan skyldes et ønske om at personer som har forlatt Norge ikke skal ha muligheten til å reise tilbake og søke om tillatelse på bakgrunn av tidligere langvarig opphold etter at engangsløsningen ble annonsert. Om dette er bakgrunnen for vilkåret har NOAS forståelse for ønsket, men vi mener vilkåret slik det er formulert vil kunne slå uheldig ut.

Om vilkåret blir fortolket bokstavelig av forvaltningen vil eksempelvis personer som besøker familie i Sverige i noen få dager rundt nyttår 2018/2019 bli ekskludert fra muligheten til å få tillatelse, uansett varighet av forutgående oppholdstid i Norge. Det vil også ramme personer som har forlatt Norge mot slutten av 2018 for å søke asyl i et annet europeisk land, og som ble returnert med hjemmel i Dublin III-forordningen i begynnelsen av 2019. NOAS mener dette vil være urimelig, særlig med tanke på at departementet i høringsnotatet presiserer at utenlandsopphold ikke vil være til hinder for at tillatelse innvilges, men at slike opphold vil trekkes fra den totale oppholdstiden i Norge. Det fremstår som vilkårlig at en person som

¹ http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/REGINE/Regine_report_january_2009_en.pdf

søke asyl i et annet land i september 2018, og ble returnert i desember 2018, skal være omfattet av løsningen, mens en annen som søkte asyl samtidig, men ble returnert i januar 2019 vil være avskåret fra å få en tillatelse.

Departementet har i høringsnotatet presisert at «*Engangsløsningen gjelder ikke for utlendinger som har returnert etter avslag på asylsøknaden, enten på egenhånd eller med tvang.*» NOAS støtter dette, da personer som har returnert nettopp ikke befinner seg i en uavklart situasjon, og ikke har det samme behovet for en regularisering. Vi anbefaler derfor at det i forskriftsteksten presiseres at personer som har returnert til hjemlandet ikke omfattes av bestemmelsen. Dersom departementet ikke mener dette er tilstrekkelig kan det eventuelt også tas inn i bestemmelsen at personer som har fått oppholdstillatelse i et annet land enn hjemlandet heller ikke kan få tillatelse etter denne bestemmelsen. Personer som er på besøk hos familie eller venner, eller som blir returnert i henhold til Dublin-regelverket er etter vår oppfatning ikke i denne kategorien.

Krav om at utlendingen ikke er straffedømt

Det er i forslaget gjort unntak for personer som kan utvises etter lovens § 66 første ledd bokstav b, c, e eller g, eller § 126 annet ledd. NOAS støtter forslaget om at personer som har blitt dømt for alvorlige straffbare handlinger ikke bør få oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen. Vi mener imidlertid vilkåret bør modereres noe. Slik vilkåret nå står vil enhver som har blitt dømt for et straffbart forhold bli ekskludert fra bestemmelsen. Dette vil innebære at utlendinger som i løpet av en svært lang oppholdstid i Norge kun er dømt for et mindre straffbart forhold, som forstyrrelse av ro og orden eller naskeri i den gamle straffeloven, vil kunne falle utenfor engangsløsningen selv om vedkommende kun er dømt for ett forhold og dette ligger langt tilbake i tid.

Med tanke på at ett slikt forhold kan bety forskjellen på en oppholdstillatelse eller å leve i irregularitet i Norge i overskuelig fremtid er det vår oppfatning at konsekvensene ikke står i forhold til handlingen. Vi foreslår derfor at terskelen for å avskjære tillatelse etter denne bestemmelsen heves til at et er grunnlag for utvisning etter utlendingsloven § 67, hvor vilkåret for utvisning er forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år.

Videre mener vi det bør ses hen til om den straffbare handlingen ligger langt tilbake i tid. Vi foreslår derfor at terskelen etter § 67 gjelder for personer som er dømt i løpet av de siste fem årene. For de som er dømt for mer enn fem år siden foreslås det at handlingen må kunne føre til utvisning etter § 68, hvor terskelen er fengselsstraff i to år eller mer.

4.2 Hva slags tillatelse som skal gis

NOAS støtter at det i vurderingen av disse sakene ikke skal gjøres en avveining mot innvandringsregulerende hensyn.

Det slås fast i høringsnotatet at kravet til dokumentert identitet skal vurderes som normalt. NOAS mener det vil være hensiktsmessig om kravet til dokumentert eller sannsynliggjort identitet praktiseres lempeligere i disse sakene. Som departementet nevner i høringsnotatet vil det trolig foreligge tvil om identitet hos flere av dem som er omfattet av forslaget. Forskjellen i livskvalitet mellom å få en ordinær oppholdstillatelse etter ul. § 38, og en begrenset tillatelse etter § 38 femte ledd vil for svært mange være betydelig, og en innvilgelse av sistnevnte type tillatelse vil ikke nødvendigvis endre situasjonen betraktelig for de det gjelder. Med tanke på at hensikten med forslaget var å oppnå en forbedret situasjon for en gruppe mennesker som har oppholdt seg svært lenge i Norge, mener NOAS det vil være uheldig om mange av dem som omfattes ikke vil anse endringen som en reell forbedring av deres livssituasjon. Dette gjelder særlig når en tar i betraktning hvor få som vil omfattes av forslaget.

NOAS vil derfor primært foreslå at de som omfattes av dette forslaget gis en ordinær oppholdstillatelse med hjemmel i ul. § 38. Alternativt mener vi det ikke bør settes for strenge vilkår for å få omgjort en tillatelse med begrensninger etter § 38 femte ledd til en ordinær tillatelse med hjemmel i § 38. Mange av dem som omfattes av engangsløsningen vil trolig ha vanskelig for å skaffe seg identitetsdokumenter med tilstrekkelig notoritet, eller vil vanskelig kunne fremlegge opplysninger som vurderes som tilstrekkelig sannsynliggjorte. Om terskelen her settes for høyt, vil flere av de involverte trolig leve resten av sine liv med en begrenset tillatelse i Norge. Ved en vurdering av om begrensninger skal oppheves, må det derfor ses hen til hvorvidt den enkelte har en reell mulighet til å dokumentere sin identitet. Begrensninger grunnet tvil om identitet bør etter NOAS sin oppfatning ikke gis der det vil være uforholdsmessig byrdefullt å fremskaffe dokumentasjon på identitet.

4.3 Bosetting mv.

Vi støtter at denne gruppen bosettes, selv om identiteten ikke er dokumentert eller sannsynliggjort. Vi mener imidlertid det bør gis rett til deltakelse i introduksjonsprogrammet samt opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Etter introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav c har barnefamilier og enslige mindreårige med begrensede tillatelser rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. De samme gruppene har rett og plikt til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 første ledd bokstav c og d. NOAS mener de som gis oppholdstillatelse gjennom denne engangsløsningen bør gis de samme rettighetene. Det vises til forarbeidene til bestemmelsen hvor Kunnskapsdepartementet begrunner forslaget om å gi disse to gruppene rett til introduksjonsprogram og gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap:²

Departementet vurderer at medlemmer av barnefamilier og enslige mindreårige over 16 år med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b, bør få mulighet til kvalifisering etter

² Prop. 89 L (2017-2018) s. 5

introduksjonsloven. Dette kan bidra til at flere får tilgang til arbeidsmarkedet og andre viktige samfunnsarenaer. Videre kan kvalifisering for denne gruppen forebygge arbeidsledighet og utenforskap for barn og deres foreldre

NOAS vil bemerke at de samme hensynene som her har begrunnet en rettighet for barnefamilier og enslige mindreårige også gjør seg gjeldende for den aktuelle gruppen. Det må antas at de aller fleste som har bodd irregulært i Norge i 16 år eller mer har hatt en svært utfordrende livssituasjon over lengre tid. De har i mesteparten av denne perioden ikke hatt mulighet til å arbeide og skaffe egen inntekt, de har hatt et meget redusert helsetilbud, de fleste har trolig ikke hatt egen bolig og de har hatt konstant uforutsigbare fremtidsutsikter. Kvalifisering gjennom introduksjonsprogram, norskopplæring og kurs i samfunnskunnskap vil ha stor betydning for den enkeltes mulighet til å integrere seg i det norske samfunnet, og kan være helt avgjørende for mulighetene til å skaffe seg arbeid.

NOAS foreslår derfor at også personer som gis oppholdstillatelse med begrensninger på grunn av tvil om identitet gis rett til introduksjonsprogram, norskopplæring og opplæring i samfunnskunnskap. Vi minner om at det er svært få personer det her er snakk om. I utgangspunktet er det få som overhodet vil være omfattet av engangsløsningen. Av disse vil dette kun gjelde de som gis opphold med begrensninger, og blant disse vil det kun gjelde for dem som faller innenfor aldersbestemmelsene i introduksjonsloven §§ 2 og 17. Når dette dreier seg om et så lite antall personer er det etter vår oppfatning ikke sterke argumenter for å nekte kvalifisering for denne gruppen, når en ser hen til hvor stor betydning det kan ha for den enkelte.

4.4 Prosedyre

Departementet foreslår at utlendingen selv må be om å få sin sak vurdert etter engangsløsningen. NOAS mener dette er rimelig. Forvaltningen vil ikke nødvendigvis ha oversikt over alle som kan være omfattet da enkelte kan ha bodd privat uten kjent adresse. Det er imidlertid viktig at informasjon om muligheten for å søke, fremgangsmåte og hvilke frister som gjelder, gjøres tilgjengelig i størst mulig grad. For å sikre at informasjonen kommer frem til alle som kan omfattes av engangsløsningen foreslås det at uavhengige organisasjoner gis økonomiske midler til å formidle informasjon og bistå med søknad for personer som omfattes av ordningen.

NOAS støtter ikke forslaget om at dette må anses som en omgjøringsanmodning uten klagebehandling, og at det er instansen som har fattet det endelige vedtaket i saken som skal avgjøre saken. Vi mener avgjørelsene som vil bli fattet i disse sakene må anses som enkeltvedtak slik det er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Et slikt enkeltvedtak må videre utløse en klagerett etter fvl. § 28 dersom vedtaket er negativt. Det må her ses hen til at en avgjørelse etter engangsløsningen ikke vil være en ny vurdering av en sak som allerede er behandlet, men en ny behandling basert på en rettsregel som ikke tidligere har eksistert. Departementet har ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor avgjørelsene ikke blir ansett som enkeltvedtak, og hvorfor avgjørelsene ikke kan påklages.

At bestemmelsen er ny og uprøvd er et meget sterkt argument for at det bør være en klagerett ved negativt vedtak i disse sakene. Det er allment kjent at UDI og UNE har hatt klart divergerende praksis angående en rekke spørsmål, og det er ingen garantier for at praksisen vil være ensartet i disse sakene. Om en sak kun skal avgjøres av én instans vil det være en betydelig risiko for at enkelte spørsmål vil bli vurdert ulikt av UDI og UNE, og i verste fall at utfallet av en sak vil avhenge av hvilken instans som behandler saken. Dette vil i så fall stride mot prinsippet om likebehandling.

Vi kan heller ikke se at det er sterke argumenter som taler for at kun én instans skal vurdere saken. Det vil totalt være et svært begrenset antall saker som skal behandles med hjemmel i denne engangsløsningen, og et betydelig antall av søknadene vil trolig bli innvilget. Vi mener det vil være en alvorlig svekkelse av rettsikkerheten om de, trolig relativt få, som får avslag på sin søknad ikke får muligheten til å klage på vedtaket. Om det ikke gis klagerett vil det dessuten trolig føre til at personer som får avslag vil begjære vedtaket omgjort, slik at forvaltningen i liten grad vil spare ressurser på å nekte klagebehandling i disse sakene.

NOAS foreslår derfor at søknadene blir behandlet av UDI i første instans, og at det gis klagerett for de som får avslag. Vi mener også det er nødvendig at de som får avslag gis fritt rettsråd. Dette er en ny bestemmelse, og selv om kriteriene for oppholdstillatelse er relativt oversiktlige kan det ikke tas for gitt at vurderingene som gjøres i første instans alltid vil være korrekte. Med tanke på hvor få saker det er snakk om og hvilken rettssikkerhetsmessig betydning det vil ha for den enkelte, er det etter vårt syn sterke grunner for at det bør gis fritt rettsråd i disse sakene. For å unngå klagebehandling av ugrunnede saker foreslås det at retten til fritt rettsråd begrenses til de saker hvor grunnvilkårene om alder og oppholdstid er oppfylt.

Vi takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

Norsk Organisasjon for Asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Andreas Furuseth
juridisk seniorrådgiver