

15. august 2022

Svar på din forespørsel om innsyn

Du har fått delvis innsyn i disse dokumentene:

Søknad om midlertidig tillatelse etter endelig avslag på søknad om asyl - saksbehandling - utlendingsforskriften § 61 tredje og fjerde ledd

Deler av dokumentet er unntatt offentlighet etter **Offl § 14**.

Kommentarer:

Slik har vi vurdert forespørselen din om innsyn

Vi vurderer alltid merinnsyn etter offentleglova § 11 før vi avslår innsyn eller gir delvis innsyn, med unntak av saker der vi avslår innsyn etter offentleglova § 13. Hvis vi har avslått innsynsbegjæringen din eller du bare har fått delvis innsyn kan du kreve en nærmere begrunnelse innen tre uker, eller du kan klage på avslaget etter offentleglova §§ 31 og 32 til udi@udi.no.

Vennlig hilsen

Utlendingsdirektoratet

RVP: 18.01.2005

- RS 2003-021
- ASA
- Saksnummer: 02/3047
- Oslo, 19. juni 2003
- Sist endret: 30. desember 2004



Til:
Politimestrene

Anmodning om midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag på søknad om asyl – utlending som kan returnere frivillig - uf § 61 tredje og fjerde ledd

I. Innledning

I henhold til utlendingsloven § 17 sjette ledd annet punktum, jf utlendingsforskriften § 61 tredje ledd kan midlertidig arbeidstillatelse gis til asylsøker som har fått endelig avslag som for tiden ikke iverksettes.

Etter loven § 41 har personer med endelig avslag på søknad om asyl en plikt til å reise ut av landet innen den fastsatte utreisefristen. Søkere uten gyldig reisedokument har en plikt til å skaffe seg dette.

Det forhold at norske myndigheter ikke klarer å gjennomføre en tvangsmessig retur endrer ikke situasjonen. Det avgjørende er at utlendingen er gitt et påbud om å forlate riket og har en plikt til å gjøre dette frivillig.

Det har tidligere vært praksis for å gi midlertidig arbeidstillatelse, selv om utlendingen kunne reise ut frivillig når forholdene ikke lå til rette for tvangsmessig retur.

Det er nå bestemt at plikten til retur skal underbygges ved bruk av ulike virkemidler; tilrettelegging for frivillig retur gjennom International Organisation for Migration (IOM), samt innstramning i rettighetene ved opphold i mottak og ved innstramning i praksis vedrørende midlertidig arbeidstillatelse.

Det vises for øvrig til særskilte retningslinjer i rundskriv UDI 2004-037 for midlertidig arbeidstillatelse til irakere med endelig avslag.

II. Fremgangsmåte ved søknad og vedtaksmyndighet

Regler om fremgangsmåte ved søknad om midlertidig arbeidstillatelse og vedtaksmyndighet i slike saker er gitt i forskriften § 62 supplert med retningslinjer gitt i rundskriv UDI 2002-047. Det vises til rundskrivets vedlegg 2 og 4 for søknadsskjema og registrering av sak.

Etter dette skal søknad fremsettes gjennom politiet, jf forskriften § 62 første ledd. Videre skal vedtak fattes av Utlendingsdirektoratet, jf forskriften § 62 annet ledd.

Etter forskriften § 197a første ledd skal utlending som har fått endelig avslag på søknad om asyl betale gebyr ved søknad om midlertidig arbeidstillatelse. Det vises til rundskriv POD 2003-022 supplert med Politidirektoratets brev av 13.01.2004 til politimestrene.

III. Første gangs tillatelse etter endelig avslag

I tilfelle det er gitt endelig avslag og utlendingen ikke reiser ut, tar politiet initiativ til å føre utlendingen ut av riket. I forhold til søkere fra konkrete land, kan det grunnet forholdene i landet eller i regionen for øvrig være bestemt eller bli bestemt at det ikke er aktuelt å returnere utlendinger. I slike tilfelle kan det eventuelt være aktuelt å gi midlertidig arbeidstillatelse.

Som hovedregel, skal det for øvrig ikke gis midlertidig arbeidstillatelse etter endelig vedtak når utlendingen kan returnere frivillig, selv om det ikke foreligger mulighet for tvangsmessig retur.

Dette gjelder også utlending som har gyldig arbeidstillatelse på tidspunktet for avslaget, jf forskriften § 61 fjerde ledd. Vedkommende anses å ha skyld i at avslaget ikke kan iverksettes når vedkommende kan returnere av eget tiltak uten å gjøre dette. Det vises til at utgangspunktet er frivillig retur og at tvangsmessig retur er en subsidiær ordning.

IV. Fornyelse av allerede gitt tillatelse

Søkere som allerede er gitt midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag og som er i arbeid, kan søke om fornyelse av tillatelsen.

I slike tilfelle vil tillatelse bli gitt en gang for ett år med den begrensning at tillatelsen ikke vil kunne fornyes.

Søkere som ikke er i arbeid, vil ikke få tillatelsen fornyet.

Frode Mortensen

Assisterende avdelingsdirektør

Kontakt: Utlendingsdirektoratet v/Asylavdelingen



RUNDSKRIV UDI 02- 47 SODA
Saksnummer: 02/3047

Oslo, 1.juli 2002

TIL: Politimestrene

**ANMODNING OM MIDLERTIDIG TILLATELSE ETTER ENDELIG
AVSLAG PÅ SØKNAD OM ASYL - SAKSBEHANDLING -
UTLENDINGSFORSKRIFTEN § 61 TREDJE OG FJERDE LEDD, JF §
62**

I. INNLEDNING

I henhold til utlendingsloven § 17 sjette ledd annet punktum, jf utlendingsforskriften § 61 tredje ledd kan midlertidig oppholds- eller arbeidstillatelse gis til asylsøker som har fått endelig avslag som for tiden ikke iverksettes. Under visse forutsetninger har slik asylsøker også rett til midlertidig tillatelse, jf forskriften § 61 fjerde ledd.

Dette rundskrivet omhandler rutiner for saksbehandlingen, herunder søknadsprosedyren, ved anmodning om midlertidig tillatelse etter endelig avslag på søknad om asyl. RS-97-21 og RS-97-43 oppheves og bes makulert.

II. SØKNADSPROSEDYRE

Anmodning om midlertidig tillatelse etter avslag på søknad om asyl fylles ut på eget skjema. Skjemaet er lagt som vedlegg 1 til dette rundskrivet.

Det er av vesentlig betydning at alle feltene fylles ut, og det understrekes at behovet for tillatelse skal begrunnes.

I den grad asylsøkeren er straffet eller under etterforskning for straffbare forhold skal dette fremgå av skjemaet, eller på eget ark hvis hensynet til etterforskningen tilsier det.

Dersom vedkommendes utlendingssak er arkivert ved politidistriktet skal denne oversendes sammen med skjemaet for anmodning om midlertidig tillatelse.

III. VEDTAK

Utlendingsdirektoratet avgjør om asylsøkeren skal gis midlertidig tillatelse.

Forvaltningslovens kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for vedtak om midlertidig tillatelse, jf loven § 17 sjette ledd. Vedtaket kan derfor ikke påklages. Direktoratet har heller ingen plikt til å begrunne vedtaket.

IV. REGISTRERING

Hvilke registreringsrutiner som skal følges fremgår av vedlegg 4.

V. ANMERKNING AV TILLATELSEN

Når det gis midlertidig tillatelse innstemples politiet tillatelsen i utlendingens reisedokument. Hvis dette ikke er mulig må tillatelsen stemples på særskilt dokument, jf forskriften § 12 femte og sjette ledd.

For midlertidig arbeidstillatelse benyttes stempel som nevnt i vedlegg 2. Se også vedlegg 3 om bestilling av stempler.

Tillatelsen kan gjøres gyldig inntill seks måneder ad gangen. Det må fremgå at tillatelsen likevel ikke er gyldig lenger enn inntil avslaget på asylsøknaden iverksettes. Dersom avslaget ennå ikke er iverksatt ved utløpet av den midlertidige arbeidstillatelsen kan politiet fornye tillatelsen på samme vilkår.



Hans-Henrik Hartmann
underdirektør

Kontakt:
Utlendingsdirektoratet v/Asylavdelingen

VEDLEGG (NR 1) TIL RS UDI 02 - 47 SODA
Saksnummer: 02/3047

1.juli 2002

**SKJEMA FOR ANMODNING OM MIDLERTIDIG TILLATELSE ETTER ENDELIG
AVSLAG PÅ SØKNAD OM ASYL – UTLENDINGSLOVEN § 17 SJETTE LEDD
JF UTLENDINGSFORSKRIFTEN § 61 TREDJE OG FJERDE LEDD**

Skjema ligger på side 2.

**ANMODNING OM MIDLERTIDIG OPPHOLDS-
ELLER ARBEIDSTILLATELSE ETTER ENDELIG
AVSLAG PÅ SØKNAD OM ASYL -
UTLENDINGSLOVENS § 17 SISTE LEDD**

U|DI

UTLENDINGS-DIREKTORATET
Directorate of Immigration

Innvilgelse av midlertidig oppholds- eller arbeidstillatelse har ingen konsekvenser i forhold retten til opphold i Norge. Det endelige vedtaket i asylsaken vil uavhengig av denne tillatelsen bli utført så snart det er mulig.

| | | | | |
|---|--|---|--|--|
| 1 | UDI Referansenr. | 2 | Anmodningen er fremsatt ved | |
| | FK- | | politidistrikt | |
| 3 | Personopplysninger: | | | |
| | Familienavn: | Fødselsdato: dag måned år | Kjønn: <input type="checkbox"/> mann <input type="checkbox"/> kvinne | |
| | Fornavn: | Eventuelt norsk personnummer: | | |
| | Statsborgerskap: | Fødested: | Land: | |
| Adresse i Norge: | | | | |
| 5 | Reisedokument / identifikasjonsdokument: | | | |
| | Dokumenttype: | Nr.: | Land: | |
| Utstedt dato: dag måned år | | Utstedt av: | Gyldig til: dag måned år | |
| 6 | Asylsaksbehandlingen (fylles ut av politiet): | | | |
| | Tidspunkt for Utlendingsdirektoratets vedtak: | Tidspunktet for Utlendingsnemndas vedtak: | Er det tatt stilling til anmodning om omgjøring? Oppgi evt. dato: | |
| | Er vedtaket forsøkt utført: Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> | | | |
| Hvis nei, oppgi grunnen for dette. Hvis ja, oppgi: dato, utførelsesmetode, og årsaken til at utførelsen ikke ble gjennomført. | | | | |
| 7 | Hvorfor søkes det om midlertidig tillatelse (f. eks. på grunn av arbeid, mottak av sosialstøtte eller andre grunner): | | | |
| | Hvis grunnen er arbeid, må dette bekreftes av arbeidsgiver på eget ark. | | | |
| 8 | Straffbare forhold (fylles ut av politiet): | | | |
| | Er angjeldende straffet eller under etterforskning for straffbare forhold, fylles evt. ut på eget ark | | | |
| 9 | Underskrift | | | |
| | Sted/dato _____ | | | |
| | Søkerens underskrift _____ | | Polititjenestemannens underskrift _____ | |

VEDLEGG (NR 2) TIL RS UDI 02 - 47 SODA
Saksnummer: 02/3047

1.juli 2002

**STEMPEL - UTL 10 - MIDLERTIDIG ARBEIDSTILLATELSE FOR ASYLSØKERE
ETTER ENDELIG AVSLAG**

Anmerkning av midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere etter endelig avslag:

UTL-10

Fk. nr:

MIDLERTIDIG ARBEIDSTILLATELSE

(Navn).....er gitt midlertidig adgang til å ta arbeid.

Denne midlertidige tillatelsen gjelder frem til....., men likevel ikke lenger enn inntil avslaget på asylsøknaden iverksettes.

Politidistriktets stempel

Dato Tjenestemannens signatur."

VEDLEGG (NR 3) TIL RS UDI 02 - 47 SODA
Saksnummer: 02/3047

1.juli 2002

BESTILLING AV STEMPEL

Av hensyn til at stemplene bør se like ut, skal politidistriktene bestille stempel hos:

Stempelfabrikken Sam A/S
Postboks 164 Kalbakken
0903 Oslo
telefon 22 78 78 00, telefaks 22 16 13 12

Merk at stemplene har fått nye nummer.

VEDLEGG (NR 4) TIL RS UDI 02 - 47 SODA
Saksnummer: 02/3047

1.juli 2002

**REGISTRERING I FREMKON - MIDLERTIDIG TILLATELSE FOR
ASYLSØKERE MED ENDELIG AVSLAG**

I. OPPRETTELSE AV SAK

Anmodning om midlertidig tillatelse for asylsøkere med endelig avslag skal opprettes som egen sak i Fremkon. Koden for saksoprettelse er M. Saken skal ekspederes til Utlendingsdirektoratet.

Ved fornyelse opprettes det ikke ny sak.

Oppretting av ny sak innebærer at asylsaken ikke lenger er den siste. Vi ber derfor de som registrerer i Fremkon om å være spesielt påpasselig med å kontrollere hvilken sak de registrerer senere hendelser i asylsaken på.

Det understrekes at ovennevnte registreringsrutine kun gjelder anmodning om midlertidig tillatelse fra asylsøkere som har mottatt endelig avslag på sin søknad. Ved anmodning om midlertidig tillatelse fra andre asylsøkere skal det ikke opprettes egen sak.

II. REGISTRERING VED INNVILGET TILLATELSE

Vedtaks- og grunnlagskoden ved innvilgelse er M-951.

Det skal fremgå av registreringen på Fremkon at tillatelsen bare gjelder inntil avslaget på asylsøknaden iverksettes, jf. utlendingsforskriften § 62.

Etter at tillatelsen er innstemplet i utlendingens reisedokument, eventuelt på et særskilt dokument, anmerker politiet på Fremkon at midlertidig tillatelse er innstemplet og hva slags dokument tillatelsen er innstemplet i.

I. REGISTRERING VED AVSLAG

Vedtaks- og grunnlagskoden ved avslag er XSØ-970. Det må anmerkes at ”*Midlertidig tillatelse ikke gitt*” i merknadsfeltet.

Utlendingsdirektoratet
Postboks 8108 Dep

0032 OSLO

Deres ref
02/3047

Vår ref
03/1459-4 SKK

Dato
13.06.03

Forslag om praksisendring for midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere med endelig avslag

Kommunal- og regionaldepartementet viser til brev fra Utlendingsdirektoratet 01.04.03 vedrørende Direktoratets beslutning om omlegging av praksis for midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere med endelig avslag.

I brevet bes departementet om å fremlegge sitt syn på praksisendringen.

Departementet har nå vurdert Direktoratets forslag til nye retningslinjer, og støtter den praksisomlegging Direktoratet foreslår. Departementet mener omleggingen er et hensiktsmessig virkemiddel for i sterkere grad å oppmuntre til frivillig retur, og til i sterkere grad markere konsekvensene av at det foreligger et avslag. Departementet har som følge av dette intet å bemerke til Direktoratets utkast til rundskriv.

Med hilsen

Sissil Pettersen e.f.
avdelingsdirektør

Sonja Karina Karterud

| | | | | |
|-------------------|----------------|-------------------------|------------|----------------|
| Postadresse: | Kontoradresse: | Telefon * | «Soa_Navn» | Saksbehandler: |
| Postboks 8112 Dep | Akersg. 59 | 22 24 90 90 / «Soa_Tlf» | Telefaks: | «Sbr_Navn» |
| 0032 OSLO | | Org. nr.: | «Sse_Fax» | «Sbr_Tlf» |
| | | 972 417 858 | | |

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

| |
|----------------------|
| KOMM. OG REG. DEP |
| 4 APR 2003 |
| 03/1459-1 |
| Ark 531.3 |
| Avd. INN / AOS / SPT |

Deres ref: *

Vår ref: 02/3047

Oslo, 01.04.03

RUNDSKRIV OM ENDRING AV PRAKSIS FOR MIDLERTIDIG ARBEIDSTILLATELSE TIL SØKERE MED ENDELIG AVSLAG.

Vedlagt oversendes utkast til rundskriv hvor Utlendingsdirektoratet gir retningslinjer med sikte på innstramning og samordning av praksis for midlertidig arbeidstillatelse til søkere med endelig avslag.

Det vises til at det kan gis midlertidig arbeidstillatelse til utlending som har fått endelig avslag på søknad om asyl i tilfelle hvor vedtaket for tiden ikke iverksettes, jf utlendingsloven § 17 sjette ledd og utlendingsforskriften § 61 tredje ledd.

Årsakene til at et vedtak ikke iverksettes kan være forskjellige. Utgangspunktet etter lov og forskrift er imidlertid at utlendingen har plikt til å reise ut av riket av eget tiltak. Tvangsmessig retur er sekundær i forhold til denne plikten. Frem til sommeren 2002 ga Utlendingsdirektoratet midlertidig arbeidstillatelse til søkere med endelig avslag som kom fra land hvor tvangsmessig effektivisering ikke lar seg gjennomføre grunnet praktiske hindringer. Dette gjaldt blant annet søkere fra Etiopia, Eritrea og Somalia hvor forholdene vanligvis ligger til rette for frivillig retur.

På dette tidspunkt ble det i stigende grad fokusert på mulighetene for frivillig retur og ulike typer virkemidler for å motivere til dette, samt legge til rette for en gjennomført politikk på området.

Det vises til at arbeidet i direktoratet med organisering av frivillig retur ble intensivert bl.a ved samarbeid med IOM. Videre ble det fra 01.06.2002 gjennomført trekk i basisbeløpet som utbetales til de som bor i mottak. Det vises videre til departementets brev av 27.08.02 om rettigheter for denne gruppen og at det i den forbindelse ble foretatt enkelte presiseringer og innstramninger i kommunenes ansvar.

Direktoratet har på denne bakgrunn kommet til at praksis for midlertidig arbeidstillatelse må avklares og presiseres for utlendinger som har fått endelig avslag, men det foreligger mulighet for frivillig retur, selv om det er vanskelig å gjennomføre en tvangsmessig uttransportering.

Asylavdelingen:

Postadresse:
Postboks 8108 Dep.
N-0032 OSLO
Besøksadresse:
Hausmanns gate 21, Oslo
Telefon: 23 35 15 00

Hjemmeside: www.udl.no

Avdelingsledelsen
A1: (Øst-Europa, Baltikum og Amerika)
A2: (Midt-Østen)
A3: (Afrika, Sørøst-Asia og Afghanistan)
A4: (Øvrige Asia, Oceania og tidl. Sovjet)
Innsatsenheten:
Dublinkontoret:
Koordineringskontoret:

Telefaks: 23 35 15 05
Telefaks: 23 35 19 01
Telefaks: 23 35 15 11
Telefaks: 23 35 15 05
Telefaks: 23 35 15 12
Telefaks: 23 35 15 12
Telefaks: 23 35 18 64
Telefaks: 22 11 55 69

Direktoratet er av den oppfatning at praksis for midlertidig arbeidstillatelse bør støtte opp under de øvrige signaler som gis om at utlendingen skal forlate riket. På denne bakgrunn mener vi at det ikke lenger skal gis midlertidig arbeidstillatelse etter endelig vedtak hvis utlendingen kan returnere frivillig med mindre det foreligger særskilte omstendigheter. Særskilte omstendigheter vil for eksempel kunne være slik vi nå ser i forbindelse med situasjonen i Irak hvor det ikke vil være aktuelt å gjennomføre tvangsmessig retur. For øvrig skal det alltid etter regelverket foretas en individuell vurdering.

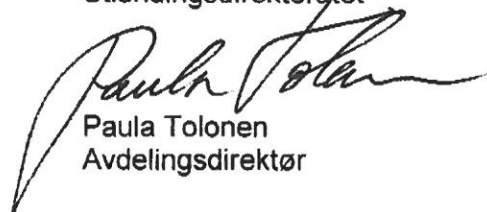
Vi har, med sikte på gjennomføring av slik praksis, utarbeidet utkast til retningslinjer i form av et rundskriv. Retningslinjene vi ønsker innført innebærer at i tilfelle hvor søker allerede har fått en slik midlertidig arbeidstillatelse etter endelig vedtak, skal det bare være anledning til å fornye tillatelsen for ett år og bare når søker allerede er i arbeid. Ved denne fornyelsen skal det samtidig tas inn en passus om at tillatelsen ikke kan fornyes flere ganger. Når søker ikke er i arbeid på tidspunktet for søknad om fornyelse, skal tillatelsen ikke fornyes.

For ordens skyld nevnes at direktoratet også vurderte andre løsninger for søkere som allerede hadde fått midlertidig arbeidstillatelse etter endelig vedtak og var i arbeid. To alternativer var aktuelle; Fornyelse for ett år av gangen så lenge vedkommende er i arbeid. Det andre alternativet var å avslå fornyelse i alle tilfelle. Etter vår oppfatning ville det siste alternativet være altfor strengt vis a vis de det gjelder og også noe problematisk å kunne forsvare i forhold til arbeidsgivere og lokalmiljøet hvor vedkommende vil kunne være integrert. Det første alternativet ville etter vår oppfatning gi feil signaleffekt i forhold til at man fokuserer så sterkt på at retur er ønskelig for denne gruppen.

Vi gjør oppmerksom på at omleggingen av praksis ikke gjelder søkere fra Nord-Irak som tidligere er gitt såkalt MUF-tillatelse uten rett til familiegjenforening etter utlendingsforskriften § 21.

Vi ber om departementets eventuelle synspunkter før praksisendringen iverksettes. Vi nevner for ordens skyld at aktuelle saker er stilt i bero med sikte på en avklaring av praksis.

Utlendingsdirektoratet



Paula Tolonen
Avdelingsdirektør



Frode Mortensen
Assisterende Avdelingsdirektør

Saksbehandler:
Janicke Fredriksen

LENGEVÆRENDE I MOTTAK

**Rapport fra arbeidsgruppe
i Utlendingsdirektoratet**

10 april 2003

INNHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|---|----|
| I. Innledning | 3 |
| II. Mandat | 4 |
| III. Sammendrag | 5 |
| IV. Arbeidsgruppens hovedoppgave | 7 |
| A. Utgangspunkt | 7 |
| B. Ulike årsaker til at personer har oppholdt seg lenge i Norge | 7 |
| C. Nærmere om avgrensning av gruppen | 8 |
| V. Gruppens faktiske størrelse og sammensetning - generelt om livssituasjonen. | 8 |
| A. Gruppens faktiske størrelse og sammensetning | 8 |
| B. Nærmere om sammensetningen av gruppen | 8 |
| C. Generelt om livssituasjonen | 11 |
| VI. Eksisterende regler og rutiner i Norge og andre nordiske land | 11 |
| A. Norske regler og rutiner | 11 |
| 1. Klage | 12 |
| 2. Frivillig utreise | 12 |
| 3. Omgjøring etter endelig avslag | 12 |
| 4. Tvungen hjemsendelse | 13 |
| 5. Rettigheter og plikter for personer med endelig avslag på asylsøknaden | 13 |
| Midlertidig arbeidstillatelse | 13 |
| Direktebosetting | 14 |
| Andre rettigheter | 14 |
| 6. Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) | 15 |
| Generelt | 15 |
| Nærmere om EMK art. 3, art. 8 og art. 12 | 17 |
| Avgjørelser/Uttalelser | 18 |
| 2. Reglene i andre nordiske land | 20 |
| Sverige | 20 |
| Danmark | 20 |
| VII. Arbeidsgruppens kommentarer, forslag til mulige løsninger | 21 |
| A. Generelle kommentarer | 21 |
| B. Forslag til mulige løsninger | 22 |
| 1. Løsninger som krever endringer i lov eller forskrift | 22 |
| Løsninger etter mønster fra våre naboland | 22 |
| 2. Alternative løsninger som ikke krever endringer i lov eller forskrift | 24 |
| Amnesti | 24 |
| Direktebosetting uten at det foreligger ”spesielle grunner” | 24 |
| Midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag | 24 |

I. Innledning

På bakgrunn av en henvendelse fra Norsk senter for menneskerettigheter (SMR), ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skal komme med **generelle betraktninger om mulige løsninger** på problemer knyttet til personer som av ulike grunner har oppholdt seg lenge i mottak, uten utsikt til varig løsning. Problemene forventes ivaretatt og løst innenfor gjeldende lov- og regelverk. Arbeidsgruppen kan imidlertid ikke unngå å også se på ordninger som betinger endring i lov eller forskrift.

Norsk senter for menneskerettigheter ga spesielt uttrykk for ønske om en vurdering av sakskomplekset sett i forhold til menneskerettighetene, spesielt reglene i den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK). I denne forbindelsen peker senteret spesielt på at den faktiske situasjonen personer med endelig avslag har kommet i, kan by på problemer i forhold til EMK artikkel 3 og 8. Det anføres at bestemmelsene forutsetter en ny vurdering av saken fra myndighetenes side, hvor det også legges vesentlig vekt på den enkeltes faktiske livssituasjon og den belastningen det er å leve lenge i et følelsesmessig, sosialt og rettslig vakuum.

Arbeidsgruppen har bestått av følgende personer:

Ebba Thommessen, Rådgiver i Strategi- og dokumentasjonsavdelingen, leder av gruppen
Gunnbritt Søvik, Rådgiver i Strategi- og dokumentasjonsavdelingen, sekretær i gruppen
Elin Johnsen, Rådgiver i Asylavdelingen
Rolf Angelsen, Underdirektør i Mottakskontoret, Integreringsavdelingen
Anna Lena Mardal, Rådgiver i Asylavdelingen
Atle Berge, Regiondirektør, Region Vest

Gro Hillestad Thune, Juridisk Rådgiver ved Norsk senter for menneskerettigheter, har deltatt i møtene som ekstern rådgiver, men ikke som ordinært medlem av gruppen.

Arbeidsgruppen startet sitt arbeid 01.11.02, og har avholdt 4 møter til sammen.

II. Mandat

1) Hovedoppgave

Arbeidsgruppens hovedoppgave er på generelt grunnlag å utrede mulige løsninger på problemer knyttet til personer med endelig avslag, som **har oppholdt seg lenge i mottak** uten utsikt til varig løsning. Arbeidsgruppen skal så langt det er mulig selv foreta en avgrensning med hensyn til denne gruppen, ved å vurdere ulike botider som "lengeventende" i mottak. Spørsmålet om varigheten, 3 år-4 år-5 år, vil dermed inngå i det arbeidsgruppen skal vurdere.

Arbeidsgruppen skal belyse alle sider av problemstillingen om lengeværende i mottak.

Arbeidsgruppen skal som følge av de forpliktelser som følger av EMK art. 3 og 8 utrede muligheten for å vurdere denne gruppens saker på nytt og bredere grunnlag, der også vedkommendes faktiske situasjon i dag etter en lang rekke år i mottak, medtas i premissene. Ved denne vurderingen skal det bl.a. tas hensyn til den enkeltes livssituasjon og den belastning det er å leve så lenge i et følelsesmessig, sosialt og rettslig vakum.

Arbeidsgruppen bør så langt det er mulig komme med forslag til konkrete løsninger til bl.a. administrative rutiner og kriterier for direktebosetting her i landet.

2) Faktisk størrelse og sammensetning. Generelt om livssituasjonen.

Arbeidsgruppen skal kartlegge antall personer det her kan være snakk om, og hvor de kommer fra. Arbeidsgruppen skal også se på årsaken til at de ikke har returnert til hjemlandet.

Arbeidsgruppen vil se på disse personenes totale livssituasjon pr. i dag, der forhold som alder, kjønn, helsesituasjon, andre sosiale faktorer, og tilknytning til Norge i form av familie mv tillegges vekt. Arbeidsgruppen må danne seg et bilde av ev. langtidsvirkninger som følge av oppholdet i mottaket.

3) Eksisterende regler og rutiner i Norge og i de andre nordiske land.

Arbeidsgruppen vil vurdere søkerens situasjon opp mot de menneskerettslige forpliktelsene Norge er bundet av, sammenholdt med relevante regler i utlendingslovgivningen, forvaltningsloven og praksis forøvrig. Arbeidsgruppen skal innhente opplysninger om andre nordiske lands praksis i slike saker. Arbeidsgruppen vil også se på hva som til nå er gjort med hensyn til frivillig retur til hjemlandet.

Arbeidsgruppen vil videre gjennomgå eksisterende rutiner og regler for saksbehandling, samt se på kriterier for "direktebosetting" her i landet.

Det vil også være aktuelt å se på politiets arbeid/utredninger i forbindelse med mulig utsendelse av id-løse asylsøkere.

4) Interesseorganisasjoner

Arbeidsgruppen skal innhente opplysninger fra relevante interesseorganisasjoner som f. eks. NOAS, Røde Kors og Norsk Folkehjelp, før arbeidsgruppens endelige konklusjoner fremlegges.

5) Konklusjon

Arbeidsgruppen skal legge fram generelle betraktninger og konkrete forslag til løsninger når det gjelder problemer knyttet til personer som etter nærmere definisjon kan anses å ha oppholdt seg lenge i mottak uten utsikt til varig løsning.

III. Sammendrag

Arbeidsgruppen har vurdert situasjonen fra et menneskerettslig perspektiv for personer som til tross for endelig avslag i asylsaken, har blitt værende i asylmottak i lang tid uten å returnere frivillig til hjemlandet, og uten at tvungen retur har latt seg gjennomføre. En del personer i denne situasjonen bor dessuten utenfor mottak.

Bakgrunnen for at tvungen retur ikke lar seg gjennomføre er i hovedsak uklar identitet eller praktiske problemer ved retur til det aktuelle hjemlandet. Årsakene til at de ikke har returnert frivillig er etter alt å dømme sammensatt, mest sannsynlig er forklaringen ønske om opphold i Norge.

Arbeidsgruppen har innhentet statistikk over personer med endelig avslag i asylsaken, som har bodd i asylmottak i 48 måneder eller mer, og sett nærmere på de med endelig avslag i asylsaken fra 2000 eller tidligere. De fleste i gruppen er enslige, yngre menn. Kvinnene er i absolutt mindretall og barnefamiliene er få. De lengstværende i statistikken utgjorde i alt 13 personer registrert med endelig avslag i 1998 eller tidligere, inkludert én person i 1993 og én i 1994. Asylmottakene har videre sendt inn opplysninger om livssituasjonen for enkeltpersoner i denne gruppen, i tillegg til at Foreningen for ureturnerbare, Rådgivningsgruppa i Trondheim og Rådgivningsgruppa i Arendal har gitt opplysninger om lengeværende personer. Situasjonen med begrensede rettigheter i forhold til det norske samfunnet oppleves som belastende og personer med midlertidig arbeidstillatelse trives generelt bedre. Personer med endelig avslag i asylsaken forutsettes imidlertid å returnere til hjemlandet, og Utlendingsdirektoratet (UDI) har nå varslet en praksisendring, der hovedregelen blir at anmodninger om midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag skal avslås.

Norske myndigheter har ikke formelle ordninger som ivaretar den fastlåste situasjonen der personer med endelig avslag ikke returnerer frivillig og heller ikke lar seg tvangsreturnere. Utlendingsnemnda (UNE) mottar imidlertid et betydelig antall omgjøringsbegjæringer etter endelig avslag. Etter svenske regler bortfaller avslaget i asylsaken ved foreldelse etter fire år, dersom det ikke har latt seg iverksette. Reglene ble innført for å skåne utlendinger for å måtte leve i flere år under trussel om uttransportering. Ved behandling av søknad om oppholdstillatelse etter foreldelse er det en sterk presumsjon (formodning) for at oppholdstillatelse skal innvilges. Etter danske regler kan asylsøkere med avslag søke om ny oppholdstillatelse dersom uttransportering ikke har latt seg gjennomføre i løpet av de atten måneder som er gått etter endelig vedtak. Det er en forutsetning at utlendingen i denne perioden har medvirket til arbeidet med uttransportering, og at uttransportering for tiden må anses som utsiktsløs. Den danske lovgivningen oppstiller i tillegg en rekke unntak.

I en sak der et utvisningsvedtak fra 1994 ikke har latt seg gjennomføre på grunn av uklar identitet, uttalte Sivilombudsmannen at tidsmomentet i seg selv kan komme til å utgjøre et brudd på artikkel 3 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), dersom den fastlåste situasjonen vedvarer i lengre tid. I Høyesterettsdommen i den samme saken gis staten medhold og det blir lagt avgjørende vekt på utlendingens eget ansvar for å medvirke til uttransportering ved å gi verifiserbare opplysninger om sin identitet. Høyesterett går derfor ikke nærmere inn på hvor grensen for krenkelse av EMK art. 3 går i denne saken, men sier at dersom utlendingen gjør hva han kan for å gi verifiserbare opplysninger om sin opprinnelse, og utvisning allikevel ikke skulle kunne gjennomføres, vil han måtte gis oppholds- og arbeidstillatelse i Norge. Fra Juridisk Rådgiver Gro Hillestad Thune ved Norsk senter for

menneskerettigheter, er det fremhevet at tidsmomentet, uavhengig av årsakssammenheng, i seg selv kan være utslagsgivende i forhold brudd på EMK art. 3.

Arbeidsgruppen skisserer en formalisering av regler og rutiner for disse sakene etter modell av den svenske ordningen, med en formodning om at tillatelse skal innvilges etter en bestemt tid, dersom uttransportering ikke har latt seg gjennomføre. Det foreslås å dele de lengeværende i to grupper – en der manglende klarlegging av identiteten er hovedårsak til at tvungen retur ikke har latt seg gjennomføre, og en der adgangen til tvungen retur er blokkert på grunn av forhold knyttet til de aktuelle opprinnelseslandene. Fristen settes til åtte år for den førstnevnte gruppen, og til fem år for den andre.

Hjemmel for eventuelle tillatelser finnes i utlendingsloven § 8 annet ledd og utlendingsforskriften § 21 andre, eventuelt femte ledd. Gjennomføring av ordningen innebærer imidlertid omgjøring av endelige vedtak fattet av klageinstansen. En praksisomlegging innenfor dagens regelverk kan derfor ikke gjennomføres av UDI, men må foretas av UNE etter nærmere samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). En endring av lov\forskrift etter modell av den svenske ordningen der avslaget i asylsaken bortfaller ved foreldelse etter en bestemt frist, vil imidlertid kunne sette UDI i stand til å behandle disse sakene.

Da etablering av ordninger som de skisserte forventes å ta tid, forslår arbeidsgruppen, som en engangsløsning, å gi oppholdstillatelse til de som har vært i Norge i åtte år eller lenger etter endelig avslag i asylsaken. Denne engangsordningen foreslås å omfatte både personer som bor i mottak og personer som bor privat.

IV. Arbeidsgruppens hovedoppgave

A. Utgangspunkt

Hovedformålet med denne rapporten er å ivareta hensynet til de som har vært i en uholdbar situasjon etter at man har fått endelig avslag på søknad om asyl.

Det er et ønske om at arbeidsgruppen ser på de lengeværendes livssituasjon ut fra et menneskerettslig perspektiv. Mange av de som har oppholdt seg lenge i Norge med endelig avslag befinner seg i en slags "limbo" situasjon, som får konsekvenser for individet uavhengig av årsak. Menneskerettighetene konsentrerer seg mer om hva som blir **konsekvensen** av en situasjon, heller enn hvorfor man er havnet i situasjonen. Det er på den rene at den faktiske situasjon mange personer i denne gruppen befinner seg i er et problem i seg selv. Det kan anføres at myndighetene ikke kan opprettholde samme begrunnelsen som en gang ble gitt i det uendelige. Det har ut fra dette ståsted vært et ønske fra SMR at denne gruppens situasjon ble bedre og tydeligere ivare tatt ved formaliserte rutiner og bredere vurderingstema.

I denne rapporten vil vi se på hvordan vi på en bedre måte kan styrke bevisstheten rundt menneskerettighetssituasjonen til denne gruppen. Da menneskerettighetene forutsetter skjønsmessige vurderinger, vil vi senere i rapporten se på de forskjellige motstridende hensynene som her gjør seg gjeldende.

B. Ulike årsaker til at personer har oppholdt seg lenge i Norge

Det er flere grunner til at utlendinger har oppholdt seg lenge i Norge uten å ha fått tillatelse til å bli i Norge. Noen har tidligere hatt tillatelser i Norge, mens andre står kun med endelig negativt vedtak. Disse kan deles inn i følgende grupper:

1. Personer som tidligere har hatt **kollektiv beskyttelse** med etterfølgende avslag i asylsaken.
2. Personer uten beskyttelsesbehov som tidligere hatt en **midlertidig tillatelse** som ikke har blitt fornyet. (Den såkalte MUF-gruppen).
3. Personer med endelig avslag der **praktiske forhold knyttet til hjemstaten** er til hinder for tvungen retur.
4. Personer der det ikke har vært mulig å klarlegge identiteten.

Når vi skal ta for oss problemstillingene rundt "lengeværende i mottak" er det viktig å ha klart for seg de ulike grunnene til at personene har havnet i en slik situasjon. Dette fordi det kan få konsekvenser i forhold til hvem som bør omfattes av eventuelle rutiner/løsningsforslag. Nedenfor vil vi komme nærmere inn på de forskjellige kategorier av personer som må sies å ha oppholdt seg lenge i Norge med en uavklart situasjon.

Selv om arbeidsgruppens mandat er å se på alle sider av problemstillingen om **lengeværende i mottak**, har vi valgt å også se på gruppen av de som har oppholdt seg lenge i Norge med negativt vedtak som av ulike grunner ikke bor i mottak. Begrunnelsen for dette er at disse personene på samme måte befinner seg i en uavklart situasjon uten "normale" rettigheter, og

på samme måte bør være omfattet av vurderinger i forhold til krenkelse av menneskerettighetene.

C. Nærmere om avgrensning av gruppen

Arbeidsgruppen ønsker å se på problemstillingen med utgangspunkt i situasjonen **etter endelig avslag**. Før dette tidspunkt finnes det allerede etablerte ordninger som ivaretar utlendingens interesser, som f. eks. den såkalte 15 måneders regelen i utlendingsforskriften § 21 tredje og fjerde ledd. Etter arbeidsgruppens syn er det først etter at endelig vedtak er fattet at det oppstår en låst og uavklart situasjon mht. framtiden, og som gir grunn for nærmere drøftelser.

V. Gruppens faktiske størrelse og sammensetning - generelt om livssituasjonen.

A. Gruppens faktiske størrelse og sammensetning

Som utgangspunkt for vurderingene innhentet arbeidsgruppen statistikk over personer som har bodd i mottak i fire år eller lenger, og sorterte deretter ut personene med endelige avslag. De mange jugoslaviske borgerne i statistikken ble holdt utenfor, fordi de fleste av disse har hatt kollektiv beskyttelse i forbindelse med situasjonen i Kosovo i 1999 og har siden hatt asylsaker til løpende behandling. En del av denne gruppen hadde dessuten også fått tillatelser og venter på bosetting i kommune.

Mottakene ble også bedt om å sende inn opplysninger om livssituasjonen til personer i denne gruppen, i tillegg til at Foreningen for ureturnerbare, Rådgivningsgruppa i Arendal og Rådgivningsgruppa i Trondheim har gitt opplysninger om lengeværende personer. Opplysningene arbeidsgruppen mottok fra disse fire kildene omhandlet både lengeværende som bor i mottak og de som av ulike grunner bor privat, i tillegg til mange som etter hvert hadde fått innvilget oppholdstillatelse. NOAS har også blitt kontaktet, men hadde ikke konkrete opplysninger om enkeltpersoner i denne gruppen.

Når det gjelder personer med endelig avslag, som av ulike grunner bor utenfor mottak, har det av praktiske grunner ikke vært mulig å få en oversikt over antallet eller hvem disse personene er.

Arbeidsgruppen gjør oppmerksom på at tallene nedenfor baserer seg på manuell gjennomgang av innhentede opplysninger og statistikker og ikke gjør krav på å være absolutt korrekte.

B. Nærmere om sammensetningen av gruppen

Arbeidsgruppens fokus har vært på de eventuelle problemene som måtte oppstå en tid etter endelig avslag, dersom søkerne fremdeles befinner seg i Norge. I gjennomgangen av statistikken over personer som bor i mottak 48 måneder eller mer, har arbeidsgruppen derfor

tatt utgangspunkt i perioden etter dette tidspunktet. (Avslag på senere omgjøringsbegjæringer eller søknader i andre sakstyper holdes utenfor).

I alt 68 personer var registrert i statistikken med et endelig avslag og opphold i mottak.

Sakene med endelig avslag i 2001 eller 2002 har arbeidsgruppen ikke sett nærmere på, siden oppholdstiden etter endelig avslag er såpass kort. Gjennomgangen nedenfor er ment å gi et hovedinntrykk av hvordan gruppen er sammensatt.

Hva oppholdstid i Norge siden første endelige avslag i asylsaken angår, er det i statistikken over de som bor i mottak funnet 1 person som fikk sitt første endelige avslag i 1993, 1 fikk første avslag i 1994, 5 i 1996, 4 i 1997 og 2 i 1998. Dette er i alt 13 personer, og de som har ventet lengst. Alle disse har hatt omgjøringsbegjæringer og eventuelt andre søknadstyper til behandling i ventetiden, i likhet med hele gruppen lengeværende forøvrig. I denne gruppen er det en kvinne, de øvrige er menn. Ingen er registrert med nære familiemedlemmer i FREMKON. Hva alderen angår, er den eldste født i 1958, den yngste i 1970. Nasjonalitetene fordeler seg på Etiopia, Eritrea, Tchad, Rwanda, Marokko, Somalia og Vest-Sahara.

I alt 11 er registrert med første endelige avslag i 1999. Denne gruppen består av 2 eritreere, 1 kineser, 1 etiopier, 3 iranere, 1 fra Sri Lanka, 2 fra Tyrkia og 1 statsløs. Det er 8 menn og 3 kvinner i gruppen, inkludert ett ektepar uten barn og ett med ett barn. Den eldste i denne gruppen er født i 1957, den yngste i 1974. (Barna fremkommer ikke på listen).

Videre er i alt 36 personer på listen registrert med første endelige avslag i 2000. I denne gruppen er det 7 kvinner og 29 menn, 5 av disse er ektepar med barn, 1 er en enslig kvinne med ett barn i tillegg til at det er ett ektepar uten barn.

Den eldste i denne gruppen er født i 1947, den yngste i 1986(øvrige mindreårige barn fremkommer ikke på listen), nasjonalitetene er Irak, Iran og statsløse med flest representanter, for øvrig kommer personene fra Sri Lanka, Syria, Tyrkia, Etiopia, Somalia og Algerie.

Oppsummeringsvis ser man at flertallet utgjøres av enslige menn, kvinnene er i absolutt mindretall, barnefamiliene er heller ikke mange. Blant de med endelig avslag for 1999 er det ingen barnefamilier, blant de med avslag fra 1999 og 2000 er det registrert i alt seks familier med barn. Hva alderen angår, er de fleste registrert med fødselsår på 1960- eller 1970 tallet. Gruppen som har vært her lengst etter endelig avslag kommer alle fra afrikanske stater, og Etiopia er representert i alle de tre gruppene.

Midlertidige arbeidstillatelser etter endelig avslag

Det har ikke vært praktisk mulig å få oversikt over hvor mange som har fått midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag eller hvem disse personene er. Inntrykket er imidlertid at praksis her har variert noe, uten at arbeidsgruppen har grunnlag for å si noe nærmere om bakgrunnen for dette.

Årsakene til at de ikke har returnert frivillig

Utgangspunktet er at asylsøkere med endelig avslag i asylsaken plikter å forlate landet frivillig, se nedenfor under punkt 3.1.2. En del personer unnlater imidlertid å reise ut frivillig og blir værende i Norge. De underliggende årsakene er etter alt å dømme sammensatte, og arbeidsgruppen har ikke grunnlag for å si noe konkret om dette. Basert på det som generelt anføres i omgjøringsbegjæringer, er hovedinntrykket i direktoratet at de fleste mener asylsøknaden ikke har blitt riktig vurdert, at de ikke kan reise hjem og at de skulle ha fått en

oppholdstillatelse i Norge. Forskjellige typer humanitære forhold, som for eksempel fysiske eller psykiske lidelser, anføres i en del av disse sakene. Opplysningene fra mottak og frivillige organisasjoner gir for øvrig heller ikke noe entydig svar på hva bakgrunnen kan være, men fremhever også forskjellige helsemessige forhold.

Tvungen retur – uklar identitet

Forutsetningen for tvungen retur er at utlendingens identitet er tilstrekkelig klarlagt. Bare 26% av den totale søkermassen i 2001 var i besittelse av reisedokumenter eller annen dokumentasjon på identiteten i det de registrerte seg hos politiet som asylsøkere. En god del av de som etter lang tid ikke har latt seg uttransportere er personer der det ikke har latt seg gjøre å klarlegge identiteten og få hjemlandet til å ta dem tilbake. Asylsøkere som har gitt uriktige opplysninger om identiteten, inklusive nasjonaliteten, og som selv ikke medvirker til klarlegging, gir her norske myndigheter et ekstraarbeid som kan være langvarig og ressurskrevende.

Tvungen retur – praktiske returhindringer

Årsaker knyttet til hjemlandets forhold kan videre gjøre tvungen retur umulig, selv om utlendingens identitet skulle være på det rene.

Ett eksempel på dette er asylsøkere fra Nord-Irak som har fått endelig avslag på søknaden om asyl. Situasjonen i selvstyreområdene i Nord-Irak har fra 2000 blitt vurdert slik at det her ikke eksisterer noen generell forfølgelsesfare for befolkningen, slik at personer derfra med endelig avslag trygt kan returnere. Den relativt store gruppen Nord-irakere som fra 2000 til 2001 hadde begrensede oppholdstillatelser, og som nå ikke har fått dem fornyet, er i samme situasjon. Samarbeid med irakiske myndigheter, både regjeringen i Bagdad og selvstyremyndighetene i nord, om tilbaketakelse av asylsøkere har imidlertid av forskjellige grunner ikke vært gjennomførbart. Det har videre ikke vært mulig å få til et samarbeid med nabolandene til selvstyreområdene i nord om hjemsendelse til Nord-Irak gjennom deres territorier¹.

Et annet eksempel er somaliere med tilknytning til Nord-Somalia. De nordlige delene av Somalia er ansett som generelt trygge, slik at personer med tilknytning til dette området i hovedsak får avslag og forutsettes å returnere frivillig. Tvungen retur lar seg ikke gjennomføre. Bakgrunnen er at det i Somalia ikke finnes en sentral statsmakt, og det er heller ingen anerkjente myndigheter lokalt i nord som Norge kan inngå returavtale med.

Tvungen retur – etiopiere og eritreere

Etiopiere og eritreere er på sett og vis i en mellomstilling, siden myndighetene i disse landene stiller strenge krav til dokumentasjon på nasjonaliteten for å godta tvungen retur. De fleste søkerne fra disse landene kommer uten reisedokumenter, men kan i utgangspunktet få utstedt pass på ambassadene i Stockholm. Forutsetningen er at de kan dokumentere at de er borger av det aktuelle landet, for eksempel ved fremleggelse av fødselsattest. Det kan være visse praktiske problemer med å fremskaffe slik dokumentasjon for en som befinner seg i Norge, men umulig er det ikke, dersom utlendingen utviser en viss egenaktivitet.

¹ asylsøkere fra regjeringskontrollerte områder i sør har opp til disse dager fått oppholdstillatelse i medhold av lovens § 21 første ledd, eventuelt asyl, slik at problemstillingen i forhold til tvungen retur ikke oppstår for denne gruppen. På grunn av den uavklarte situasjonen med hensyn til mulig krig i Irak, er behandlingen av asylsaker fra Irak for tiden stilt i bero og utreisefristen suspendert.

Forventet fremtidig omfang

Hvor mange som i fremtiden vil bli værende i Norge etter endelig avslag avhenger av flere til dels usikre faktorer. Tilstrømmingen til Norge av asylsøkere i seg selv er avhengig av omskiftende internasjonale forhold. Hvor mange av de som kommer som vil bli værende etter endelig avslag avhenger blant annet av hvordan mulighetene for tvungen hjemsendelse vil være, og i hvilken utstrekning man vil lykkes med å stimulere til frivillig retur.

Basert på situasjonen pr i dag, vil arbeidsgruppen imidlertid peke på den relativt store gruppen Nord-irakere som befinner seg i Norge etter endelig avslag og som ikke er representert i noe omfang i de opplysningene arbeidsgruppen har innhentet, fordi de fleste i denne gruppen vil ha ankomstdato senere enn 1998. Dersom situasjonen i Irak ikke forandrer seg innen overskuelig fremtid og muliggjør tvungen retur, vil det etter hvert kunne bli mange lengeværende i denne gruppen.

C. Generelt om livssituasjonen

Arbeidsgruppen har innhentet informasjon om dette fra mottakene, interesseorganisasjonene SOS Rasisme Rådgivningsgruppa i Arendal, Rådgivningsgruppa i Trondheim og NOAS.

Generelt kan man si at mange av de lengeværende mistrives med å bo i mottak.

Det er tydelig at de av de lengeværende som har fått arbeidstillatelse og dermed har muligheter til å jobbe, generelt sett har en bedre livssituasjon enn de personer som ikke har fått arbeidstillatelse. En konsekvens av at en person har adgang til å arbeide, kan være at de er i stand til å skaffe seg egen bolig, noe som ytterligere kan bedre deres totale livssituasjon. Å ikke kunne arbeide kan medføre passivitet og mangel på engasjement som på sikt kan gi store negative konsekvenser.

Ellers kan situasjonen med snevrere rettigheter mht trygdeytelser og sosialhjelp føles problematisk og nedverdiggende.

For de fleste er det største problemet det å ikke kunne legge egne planer om framtid og familieliv; særlig med tanke på at de fleste er i en alder hvor det er naturlig å etablere seg med jobb og familie. En del av de lengeværende er deprimerte og kan ha andre psykiske problemer.

De fleste tenker mye på fremtiden.

VI. Eksisterende regler og rutiner i Norge og andre nordiske land

A. Norske regler og rutiner

Arbeidsgruppen går ikke nærmere inn på vurderingen av asylstatus eller oppholdstillatelser på humanitært grunnlag, jf utlendingsloven §§15,16 og 17.

1. Klage

Avslag kan påklages til Utlendingsnemnda, jf utlendingsloven § 38 tredje ledd. Asylsøkeren kan få oppholde seg i Norge mens klagen behandles, dersom Utlendingsdirektoratet ikke finner det åpenbart at utlendingsloven § 15 første ledd ikke er til hinder for at asylsøkeren returneres til hjemlandet. At utlendingsloven § 15 første ledd ikke er til hinder for retur vil i utgangspunktet være åpenbart når den generelle menneskerettighets- og sikkerhetssituasjonen i asylsøkerens hjemland er god og søkeren heller ikke har kommet med anførsler som tilsier at sikkerheten hans kan være truet i hjemlandet. Andelen asylsøkere som får oppholde seg i Norge mens klagen behandles vil derfor variere med sammensetningen av søkergruppen til en hver tid.

Endelige avslag i asylsakene kan videre bringes inn for de ordinære domstolene.

2. Frivillig utreise

Dersom klagen ikke fører frem, får utlendingen en frist til å forlate Norge frivillig, jf utlendingsloven § 41 første ledd første punktum. Skjer ikke dette innen fristen, vil utlendingen bli uttransportert til hjemlandet av politiet, jf utlendingsloven § 41 første ledd annet punktum. Utlendinger som har fått avslag og er pålagt å forlate Norge, har i medhold av utlendingsloven § 41 annet ledd plikt til å skaffe seg gyldig reisedokument.

Etter at utreisefristen er oversittet vil den økonomiske støtten til personer som fremdeles oppholder seg i mottak bli redusert. Voksne personer vil da få utbetalt et lite beløp som skal dekke utgifter til mat. Personer som bor i mottak med kantine vil ikke få økonomisk støtte i det hele tatt, men vil få utdelt nødvendige hygieneprodukter.

15 april 2002 startet Internasjonal Organization for Migration (IOM) et program for frivillig retur for personer med avslag på søknad om asyl og som ønsker å returnere til hjemlandet. IOM tilrettelegger ved planlegging, bestilling av billetter, assistanse under reisen og ved ankomst til hjemlandet, samt bidrar med begrenset pengestøtte ved behov.

Hele ordningen er basert på at en reiser frivillig. Dersom en person ikke reiser ut av landet på egen hånd eller har søkt om frivillig retur i regi av IOM, kan politiet hente personene og sørge for at retur finner sted dersom dette lar seg gjennomføre (tvungen retur).

3. Omgjøring etter endelig avslag

UNE mottar et stort antall omgjøringsbegjæringer etter endelig avslag i asylsaker. Verken forvaltningsloven eller utlendingsloven hjemler en plikt for utlendingsmyndighetene til å behandle begjæringer om omgjøring etter endelig avslag. Begjæringene blir behandlet, men i hovedregelen prioritert etter den ordinære klagesaksbehandlingen og omfattes ikke av målet om maksimalt seks måneders behandlingstid. Departementet har imidlertid adgang til å instruere UNE og UDI om prioritering av saker, og benyttet i november 2001 instruksjonsmyndigheten til å be UNE prioritere behandlingen av omgjøringsbegjæringer for utlendinger som satt i kirkeasyl.

Omgjøring skjer i utgangspunktet bare dersom det er kommet til nye momenter med betydning for avgjørelsen. Varigheten av oppholdet Norge som asylsøker tillegges i seg selv normalt ikke avgjørende vekt når omgjøring vurderes. UNE i løpet av februar og mars 2003 behandlet flere omgjøringsbegjæringer der hovedanførselene har vært lang oppholdstid og integrering i det norske samfunnet. Sakene gjelder personer fra Etiopia og Somalia med inntil 9 ½ års oppholdstid i Norge. Sakene har vært behandlet av full nemnd og til dels med

personlig oppmøte. I avgjørelsene har UNE lagt til grunn at faktisk oppholdstid og nåværende integrering kan gi grunnlag for å gi en oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. UNE har spesielt vurdert disse forholdene opp mot innvandringspolitiske hensyn, og har etter en helhetsvurdering kommet til at anmodningen ikke kan tas til følge i disse sakene. UNE bemerker at avgjørelsene ikke strider mot internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg og som er nedfelt i forskjellige menneskerettighetskonvensjoner. Det vises til at utlendingen selv må sies å være hovedansvarlig for den situasjonen han/hun er med i, med hensyn til eventuelle begrensede rettigheter etter norsk lovverk.

4. Tvungen hjemsendelse

For å kunne gjennomføre tvungen hjemsendelse, må politiet klarlegge identiteten, inklusive nasjonaliteten og dokumentere denne overfor myndighetene i hjemlandet, som på sin side må akseptere å motta vedkommende. Stater forutsettes i utgangspunktet å motta egne borgere. Flere stater er imidlertid lite villige til dette, og trenerer tvungen uttransportering til sitt land på flere måter – for eksempel ved å sette krav om frivillighet fra asylsøkerens side, ved å trenere svar på anmodning om tilbaketakelse eller å stille så strenge krav til dokumentasjon at det i realiteten er umulig å innfri kravene.

Utlendinger har på sin side etter pålegg fra utlendingsmyndighetene plikt til å medvirke til å avklare sin identitet, jf utlendingsloven § 37 første punktum. Asylsøkere med endelig avslag i asylsaken og plikt til å forlate riket kan videre pålegges å kontakte hjemlandets myndigheter for blant annet å skaffe til veie dokumentasjon på identiteten, jf utlendingsforskriften § 128 annet ledd.

5. Rettigheter og plikter for personer med endelig avslag på asylsøknaden

Utgangspunktet er som nevnt ovenfor at personer med endelig avslag i asylsøknaden har plikt til å forlate riket frivillig innen utløpet av den pålagte utreisefristen. Søknadene om asyl har da blitt grundig vurdert av utlendingsmyndighetene, som har konkludert med at dette ikke er personer som risikerer forfølgelse i hjemlandet eller som bør få oppholds- og/eller arbeidstillatelse i Norge på grunnlag av sterke menneskelige hensyn/særlig tilknytning til riket.

Midlertidig arbeidstillatelse

Personer med endelig avslag (i asylsaken) som ikke iverksettes kan, etter anmodning, få midlertidig arbeidstillatelse, jf utlendingsloven § 17 siste ledd annet punktum og utlendingsforskriften § 61 tredje og fjerde ledd. Etter tredje ledd har UDI en skjønnsmessig adgang til å gi midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere med endelig avslag som for tiden ikke iverksettes, etter fjerde ledd har asylsøkeren et rettskrav på slik tillatelse dersom vedkommende er uten skyld i at vedtaket for tiden ikke iverksettes. Dersom vedkommende ikke selv medvirker til at hjemsendelse kan gjennomføres, vil vilkåret i fjerde ledd ikke være oppfylt.

For tiden gis midlertidige arbeidstillatelser i medhold av utlendingsloven § 17 siste ledd og utlendingsforskriften § 61 tredje ledd til den såkalte MUF-gruppen, dvs Nord-irakere som tidligere har hatt begrensede tillatelser med ett års varighet, og som har fått endelig avslag i søknader om forlengelse (eventuelt også på omgjøringsbegjæringer). For tillatelser etter utlendingsforskriften § 61 tredje ledd er det ingen absolutt forutsetning at det ikke er tvil om identiteten, slik som i første ledd nr 2. Man har derfor valgt ikke å legge vekt på den begrunnede tvilen med hensyn til identitet som er til stede i en betydelig andel av disse sakene.

Direktørmøtet i UDI vedtok 19.02.03 at første gangs søknad om midlertidige arbeidstillatelser fra asylsøkere med endelig avslag i asylsaken som hovedregel heretter skal avslås. Begrunnelsen er et ønske om å gi entydige signaler om at endelig avslag innebærer at utlendingen har plikt til å forlate riket. Nord-irakere som tidligere har hatt begrensede tillatelser er ikke omfattet av innstrammingen. Praksisomleggingen vil måtte vurderes av KRD for iverksettelse.

Direktebosetting

Utgangspunktet er at asylsøkere bor på asylmottak inntil søknaden er avgjort og frem til dato for utreisefrist. De som har fått oppholdstillatelse i Norge skal bosettes i kommune så fort som mulig.

Tidligere ble asylsøkere bosatt direkte i kommunen. Ordningen var imidlertid uhensiktsmessig, bla. fordi det medførte at asylsøkere som fikk negativt svar på søknaden, langt på vei ble integrert i kommunen mens søknaden var under behandling. Ordningen med statlige mottak kom derfor i gang i slutten av 1988.

De statlige mottakene er ikke bygd opp med sikte på langvarige forhold. Det er derfor et problem for de menneskene det gjelder å oppholde seg lenge i mottak.

Asylsøkere blir normalt ikke bosatt i kommune før oppholdstillatelse er innvilget. I spesielle tilfeller av medisinske eller sterke sosiale grunner kan det imidlertid være aktuelt med direktebosetting i kommunen. Ordningen gjelder ikke for gruppen som har oppholdt seg lenge i mottak generelt, selv om disse etter dagens regler også kan være omfattet av de spesielle vilkårene. Dersom en utlending direktebosettes vil kommunen motta tilskudd etter nærmere bestemte regler. Det er en forutsetning at det da foreligger en avtale om direktebosetting inngått mellom kommunen og UDIs regionkontor (Rundskriv UDI 13/00 INA).

Det kan i dag gis tilskudd for direktebosetting av personer med meget alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemming som har fått avslag på søknad om asyl/oppholdstillatelse. (Tilskudd kan også gis til bosetting av familiemedlemmer til personer som har fått opphold i Norge etter søknad om asyl og til enslige mindreårige asylsøkere).

Det skal en del til for asylsøkere direktebosettes. Pr i dag har man ingen ordening hvor utlendinger med endelig avslag som har vært lenge i mottak, på grunn av den uavklarte situasjonen i seg selv, kan bli direktebosatt i kommuner. Det er kun i tilfeller der utlendingen har alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemming at dette kan være aktuelt, mao alvorlig psykiske problemer bl.a. som følge av lang tid på mottak og uavklart livssituasjon.

Direktebosetting vil gi utlendingen større grad av frihet i det daglige liv. Arbeidsgruppen er imidlertid av den oppfatning at direktebosetting ikke får betydning i forhold til den faktiske uavklarte situasjonen som utlendingen befinner seg i. Direktebosetting kan gi en forventning om at saken skal løse seg til deres fordel, noe som er uheldig med mindre det generelt ligger an til dette for denne gruppen.

Andre rettigheter

- I medhold av sosialtjenesteloven § 1-2 er det i forskrift av 4. desember 1992 gitt regler som blant annet begrenser anvendelsen av loven på utenlandske statsborgere som ikke

har lovlig opphold eller bolig i riket. Det følger av forskriften § 1-1 at dersom en person "...ikke kan dra omsorg for seg selv, har han eller hun rett til nødvendig omsorg etter loven inntil vedkommende etter utlendingsloven med forskrifter har plikt til å forlate landet". Det er en vesentlig forskjell på det aksepterte/tålte opphold som såkalt ureturnerbare personer har i Norge, og det vi til vanlig omtaler som et lovlig opphold. "Lovlig opphold" forutsetter i utgangspunktet en oppholdstillatelse, slik at personer med endelig avslag i asylsaken ikke har lovlig opphold og dermed heller ikke rettskrav på sosialhjelp etter at utreisefristen er oversittet. Personer som ikke klarer seg selv er derfor i prinsippet statens ansvar og må henvises tilbake til et asylmottak dersom de har behov for hjelp til livsopphold. I mottaket vil de få samme rettigheter som andre asylsøkere med endelig avslag.

- Personer med avslag og uten lovlig opphold har i utgangspunktet ikke rett til trygdeytelser. Rikstrygdeverket har imidlertid opplyst at det er vanlig praksis at personer som har vært asylsøkere, men som har fått avslag, regnes som asylsøkere inntil de har forlatt landet. Personer uten oppholdstillatelse har ikke rett til barnetrygd.
- Kommunehelsetjenesteloven og lov om barneverntjenester gjør ikke noe skille mellom personer med og uten oppholdstillatelse. Personer med endelig avslag omfattes derfor.
- Aetats tilbud gjelder bare for personer med gyldig oppholds- og arbeidstillatelse.
- Husbankens bostøtteordninger gjelder ikke for personer uten oppholdstillatelse i Norge, jf retningslinjene for bostøtte § 3.
- For norskundervisning er det opplyst fra Utdannings- og forskningsdepartementet at personer med endelig avslag ikke har rett til norskundervisning. (Fra nyttår er norskundervisningen til asylsøkere med søknad til behandling også fjernet)
- Etter opplæringslova har barn rett til grunnskoleopplæring dersom det antas at deres opphold i Norge vil strekke seg utover tre måneder. Når det gjelder eksamensrettet grunnskoleopplæring (16-20 åringene), har det tidligere vært praksis for at man har fått fortsette slik opplæring frem til utreise/utsendelse. Fra 1.august 2002 inngår midlene til grunnskoleopplæring for voksne i rammeoverføringene. Grunnskoleopplæring for voksne vil ikke være en rettighet for personer uten lovlig opphold, men kommunen kan likevel velge å tilby dette innenfor rammene gitt i rammeoverføringene.
- Utlendinger som vil inngå ekteskap i Norge må ha lovlig opphold i Norge på vigselstidspunktet, jf ekteskapslovens § 5 a. Utlendinger som har fått endelig avslag på søknad om asyl har ikke lovlig opphold og har ikke adgang til å inngå ekteskap, jf Rundskriv UDI 02-80, avsnitt II, punkt 1. og 2.

6. Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)

Generelt

Begrepet "menneskerettigheter" er ikke entydig. Kort og upresist kan det defineres som visse grunnleggende forestillinger om forholdet mellom individ og stat (Møse 2002). Mer konkret handler det om en del konkrete rettigheter som tilkommer det enkelte menneske som bor eller

oppholder seg i Norge. Disse rettighetene er utviklet og etablert gjennom internasjonalt samarbeid, og norske myndigheter har påtatt seg et ansvar for å respektere dem.

Lov om menneskerettigheter, som ble vedtatt av stortinget i mai 1999, fastslår at tre sentrale menneskerettighetskonvensjoner, herunder Den Europeiske Menneskerettskonvensjon (EMK), skal være en del av norsk rett. Menneskerettighetsloven § 3 fastslår at bestemmelsene i disse konvensjoner ”skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning”.

Dette innebærer et klart ansvar for myndighetene til å sørge for at regler og praksis i Norge ligger innen de rammer EMK og de øvrige konvensjoner trekker opp. Denne plikt gjelder også innen den del av forvaltningen som behandler utlendingssaker. Myndighetenes ansvar er bl.a. fulgt opp gjennom regler i utlendingsloven og annet relevant regelverk som på forskjellige måter har til hensikt å ivareta individets rettigheter og behov for rettsikkerhet, i form av forsvarlig saksbehandling. Dette må igjen sees i sammenheng med at mange av de personer som får sin sak behandlet etter dette regelverk, befinner seg i en spesielt utsatt situasjon, noe som nettopp tilsier at menneskerettighetshensynet må tillegges vekt.

Utgangspunktet for gruppen som denne rapporten tar for seg er at de befinner seg i et slags ”vakum” og en uavklart situasjon med hensyn til fremtiden. Myndighetene har til nå ikke hatt noen bevisst og tydelig strategi i forhold til hva som kan/bør gjøres av tiltak overfor kategorier av denne gruppen. Deres situasjon bør bli bedre ivaretatt ved at bevisstheten rundt EMK styrkes, og at man på denne måten ikke lar deres saker ligge ”døde”, men at de på en eller annen måte gjenopptas på et nytt og bredere grunnlag.

Når vi skal vurdere lang botid knyttet opp mot hensynene i EMK, må vi stille oss spørsmålet om lang botid isolert sett skal kunne tillegges vekt. Er utlendingens faktiske situasjon som lengeventende i seg selv et moment for å kunne gi ham/henne oppholdstillatelse i Norge? I disse sakene må det foretas en forholdsmessighetsvurdering hvor hensynene til den lange tiden som er gått veies opp mot individets eget ansvar. Momenter kan være hvorvidt effektivering tidligere er forsøkt og om myndighetene har noen plan vedrørende utsikt til å finne en løsning. Prognose for fremtidig effektivering kan og være et moment. Situasjonen for utlendingen forverres etter som tiden går.

For en stor del av gruppen lengeværende er hovedproblemet at personer holder tilbake sin riktige identitet/nasjonalitet. Grunnen til dette gjøres antas å være at de er inneforstått med at søknaden kommer til å bli avslått, og at et avslag ikke kan effektueres så lenge identitet og nasjonalitet er klarlagt. Identitet mv skjules med andre ord for å på sikt få noe de ellers ikke ville ha krav på.

Fra myndighetenes side har det vært viktig å signalisere at tilbakeholdelse av identitet og nasjonalitet ikke skal kunne fremtvinge en oppholdstillatelse på sikt. Det er også grunn til å tro at utlendinger som prøver denne metoden for å få oppholdstillatelse, ikke selv er klar over den store belastningen de utsetter seg selv og eventuelle familiemedlemmer for.

En annen årsak til at de havner i en slik situasjon kan som nevnt tidligere være at retur til hjemlandet faktisk ikke lar seg gjennomføre. I disse sakene dreier det seg også om mangel på egenaktivitet hos utlendingen, ved at de ikke reiser hjem frivillig.

Selv om man regner med at større egenaktivitet fra vedkommende selv, i mange tilfelle kunne bidratt til å løse problemet, kan det ikke utelukkes at det også kan forekomme en viss feilmargin på myndighetenes side ved at man uberettiget antar at identitet/nasjonalitet ikke er riktig oppgitt.

Nærmere om EMK art. 3, art. 8 og art. 12

Det er ikke utelukket at personer med lang botid og ikke bekreftet identitet/nasjonalitet etter dagens regler og praksis kan få en tillatelse eller begrenset tillatelse i forbindelse med en omgjøringsbegjæring. En slik løsning må ha bakgrunn i en helhetsvurdering der det fremkommer en rekke momenter som til sammen er så tungtveiende at det er grunn til å se bort fra de sterke hensynene som taler for et avslag. Slike momenter kan være alvorlig sykdom eller spesielle problemer knyttet til barna i familien. Lang botid kan også være et moment i en slik helhetsvurdering, men myndighetenes syn har vært at momentet svekkes når botidens lengde skyldes manglende medvirkning fra søkeren. Søkeren har i henhold til utlendingsloven plikt til å bidra med opplysninger, og medvirke til avklaring av egen identitet. Myndighetene har ment at dette er sentrale tungtveiende momenter ved tolkningen av bestemmelsene i EMK.

I forhold til gruppen av lengeværende er det særlig EMK art 3 (..utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling), art. 8 (retten til et privatliv og et familieliv) og art. 12 (retten til å inngå ekteskap), som kan være aktuelle. Bestemmelsene omhandler inngrep overfor mennesker, og tar for seg mange av de samme problemstillingene. Det dreier seg om respekt for den enkeltes menneskeverd, hvor muligheten for å utfolde sitt liv står sentralt.

Menneskerettighetskonvensjonens art. 8 første ledd slår blant annet fast at enhver har rett til respekt for sitt privat- og familieliv. I utlendingssaker er det spesielt forholdet til vedkommendes familieliv som må vurderes. Annet ledd fastsetter unntak fra denne regelen: ”Offentlige myndigheter kan ikke gjøre inngrep i denne retten uten i henhold til lov og i den utstrekning det er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske trivsel, vern mot uorden og forbrytelser, til vern mot sunnhet eller moral, eller til vern mot andres rettigheter og friheter.”

I forhold til de spørsmål vi tar opp i denne rapporten, vil det være relevant også å vurdere den enkeltes situasjon i forhold til art. 8 som i praksis ikke tolkes like strengt som art. 3.

Retten til familieliv kan etter omstendighetene begrense myndighetenes adgang til å sende ut utlendinger som følge av f eks utvisning og oppholdsnektelse. Momenter som tilknytning til familiemedlemmer i Norge, vil alltid vurderes som ledd i en helhetsvurdering av om utlendingen på dette selvstendige grunnlag bør få opphold i Norge.

Videre er det et poeng i seg selv at man ikke kan planlegge sin egen fremtid. Selve utførelsen av privatlivet og familielivet blir begrenset i forhold til en vanlig tilværelse. Man kan si at en tilværelse på mottaket i større grad enn en tilværelse i egen bopel, virker begrensende i forhold til ønske om privatliv og familieliv. Særlig fordi denne gruppen heller ikke får anledning til å ta seg arbeid. En person i ellers samme situasjon som er bosatt hos bekjente og som er i arbeid, har en helt annen hverdag og frihet, selv om også han/hun befinner seg i en uavklart situasjon. Det er ingen tvil om at et slikt liv over et lengre tidsrom må vurderes som unaturlig i forhold til hvordan folk flest ellers lever.

Avgjørende for om det skal konstateres krenkelse i de rettigheter som fastslås i art 8 (1) blir om de tre unntak i art 8 (2) foreligger: Inngrepet må være i samsvar med lov, ivareta legitime formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn. Dette siste kravet innebærer et krav om proporsjonalitet eller forholdsmessighet som i praksis betyr at beslutninger som treffes av norske myndigheter og som i praksis innebærer et inngrep i retten til familieliv, ikke kan være mer belastende for det enkelte menneske enn det formålet tilsier. Gjennom denne bestemmelsen pålegges norske myndigheter et ansvar for en faktisk avveining av de ulike sider ved saken. Hvordan vedkommende har opptrådt, tilpasning til sin situasjon og omgivelser, nære relasjoner, eventuelle barn i Norge, vedkommendes sosiale og psykiske tilstand med mer på den ene siden, må avveies mot forhold som knytter seg til vedkommendes ansvar for å medvirke til å avklare egen identitet mv. Mens man på et tidlig stadium i saksbehandlingen åpenbart må tillegge dette siste vesentlig vekt, vil situasjonen endre seg etter at det er gått lang tid. Proporsjonalitetskravet tilsier da at vedkommendes vanskelige personlige situasjon som følge av en uavklart situasjon over svært lang tid, tillegges større vekt.

Avgjørelser/Uttalelser

Når norske domstoler skal anvende EMK, skal de samme tolkningsprinsippene benyttes som i Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol (EMD):

Nedenfor følger de forskjellige vurderinger som er foretatt i samme sak. Saken har vært behandlet i byretten, lagmannsretten og Høyesterett, samt vært forelagt Sivilombudsmannen til uttalelse, og belyser problemstillingene mht til vektlegging av de forskjellige momenter.

Saken gjelder gyldigheten av et ikke iverksatt utvisningsvedtak fra 1994. (Vedkommende kom til Norge i 1987, og fikk opphold på humanitært grunnlag året etter). Under forsøk på uttransportering i 1996 ble det konstatert tvil om vedkommendes identitet og nasjonalitet. Vedkommende ble etter dette tidspunkt forsøkt uttransportert 2 ganger i hhv 1997 og 1998 til annet land, uten at myndighetene lyktes i dette. Vedkommende befinner seg derfor fremdeles i Norge.

Selv om saken gjelder effektueringsproblemer etter utvisningsvedtak, er momentene interessante i forhold til problemstillingen lengeværende i mottak.

Sivilombudsmannen (1998) har uttalt at selv om det er forståelig at iverksettelsen av utvisningsvedtaket har trukket ut i tid på grunn av vanskeligheter med å få avklart utlendingens identitet og statsborgerforhold, kan en slik situasjon, der vedtaket ikke lar seg gjennomføre på grunn av manglende avklaring, ikke aksepteres ubegrenset. En slik manglende avklaring vil være en stor belastning for den berørte dersom denne situasjonen strekker seg over et lengre tidsrom. Dersom det ikke i nær framtid skjer en endelig avklaring av hans statsborgerforhold, er det meget som taler for at vedkommende må betraktes som de facto statsløs. Fortsatt forsøk på utvisning vil da kunne medføre en krenkelse av EMK art 3. Manglende iverksettelse av utvisningsvedtaket, på grunn av manglende avklaring av identitet og statsborgerskap, kan ikke vedvare i det uendelige. EMK art. 3 jf utlendingsloven § 4, må antas å sette grenser for hvor lenge gjennomføringen av et utvisningsvedtak kan utsettes av slike grunner

Byretten (juli 2001) slår fast utgangspunktet om at det går en grense for hvor lenge en fastlåst situasjon kan vedvare uten at EMK art. 3 krenkes. Dette gjelder selv om utlendingen

ikke selv har bidratt til å avklare sin identitet. Selv om vedkommendes egenmedvirkning er viktig, har staten også et selvstendig ansvar for utlendingens situasjon.

Lagmannsretten (april 2002) har lagt hovedvekten på det faktum at utlendingen bevisst har gitt norske myndigheter uriktige opplysninger om sin bakgrunn, og at vedkommende ikke har vært villig til å gi opplysninger som kan verifiseres med sikte på å fastslå statstilhørighet. Selv om usikkerheten er belastende, kan utlendingen selv løse situasjonen ved å gi myndighetene opplysninger om sin rette identitet.

Høyesterett (mars 2003) har enstemmig kommet fram til at anken ikke fører fram. Det avgjørende har vært at det med stor sikkerhet kan slås fast at personen kommer fra et spesielt land, og at den usikkerhet som det har vært rundt vedkommendes bakgrunn ene og alene skyldes manglende vilje til å gi norske myndigheter de opplysninger man er forpliktet til i hht utlendingsloven og forskriften.

Selv om en vesentlig virkning av utvisningen har vært at personen har vært avskåret fra å søke arbeid og dermed forsørge seg selv, er dette avhjulpet ved at norske myndigheter har gitt økonomisk støtte til dekning av utgifter til bolig, mat osv.

Høyesterett har derimot forståelse for at usikkerheten om forestående uvarslet transport ut av landet, og i det hele den uvisshet som hviler over vedkommendes fremtidige liv, må være en psykisk belastning. Og det fremheves særlig at de belastninger som oppleves, har vært til stede over meget langt tidsrom. Det kan imidlertid ikke sees at de belastninger som oppleves samlet sett har en slik tyngde at de kan representere noe brudd på EMK art. 3. Det fremheves i denne sammenheng at vedkommende ikke har vært noen "kasteball" mellom norske og utenlandske myndigheter.

Høyesterett legger til at dersom utvisning på tross av at vedkommende gir verifiserbare opplysninger om sin opprinnelse, ikke lar seg gjennomføre, vil han måtte gis oppholds- og arbeidstillatelse i Norge. "Det at det på denne måten er opp til A selv å bringe den situasjon til opphør som påberopes å være i strid med EMK art. 3, må være helt sentralt ved vurderingen av om det foreligger noen krenkelse av bestemmelsen".

Sivilombudsmannen har hatt en annen sak til uttalelse der utlending hadde oppholdt seg i Norge i 5 år etter endelig avslag på søknad om asyl. Myndighetene festet ikke lit til utlendingens forklaring om identitet og nasjonalitet.

De spørsmål som ble stilt til myndighetene fra Sivilombudsmannens side i denne saken, var bl.a. hva som var gjort av undersøkelser for å bringe identiteten på rene, om det fantes noen praksis for håndtering av slike saker, og om det er noen grense for hvor lenge personer i slike situasjoner kan oppholde seg i landet uten at de gis oppholdstillatelse.

Sivilombudsmannen slår fast at situasjonen som har oppstått er at utlendingen har forblitt i Norge, men uten muligheter for å etablere seg og eventuelt skaffe seg arbeid. I forhold til EMK art. 3 må det foretas en helhetsvurdering hvor ett av momentene vil være hvor lenge utlendingen faktisk har oppholdt seg i landet. Et annet moment vil være vedkommendes faktiske situasjon. I forhold til tidligere uttalelse knyttet til en utvisningssak er det ikke slik at utlendingen her blir "kasteball", da han faktisk får oppholde seg i Norge. Hans situasjon er at han ikke får noen tillatelse til opphold fordi han har gitt uriktige opplysninger om sin bakgrunn.

Sivilombudsmannen skriver videre at det ikke kan utelukkes at situasjonen på et gitt tidspunkt (fremover i tid) vil kunne rammes av EMK art. 3. På denne bakgrunn ber han utlendingsmyndighetene vurdere om det kan være grunn til å se på saken på nytt nå, eller etter noen tid. Han nevner i denne sammenheng muligheter til å gi begrensede tillatelser.

B. Reglene i andre nordiske land

Sverige

Et avslag på søknad om asyl preskriberes (foreldes) dersom det ikke har blitt iverksatt innen fire år etter at det ble rettskraftig. Bestemmelsene er innført for å forsøke å forskåne søkeren for å måtte leve i lengre tid under trussel om uttransportering fordi et avslag av forskjellige grunner ikke har kunnet iverksettes.

Oppholdstillatelse etter preskripsjon gis ikke automatisk, men krever at vedkommende inngir ny søknad, som undergis individuell behandling. Normalt foreligger det en sterk presumsjon (formodning) for at det i slike tilfelle skal innvilges permanent oppholdstillatelse, men noen ubetinget rett til oppholdstillatelse foreligger ikke. Dersom søkeren har unndratt seg effektuering eller på annen måte selv bidratt til den lange ventetiden, kan den nye søknaden avslås og nytt vedtak om uttransportering fattes. Unndragelsen må da være den avgjørende årsaken til at vedtaket ikke har kunnet iverksettes. Andre momenter er også relevante, som f. eks. kriminalitet og/eller tilknytning til andre land, helsemessige forhold og nær familie i Sverige.

Da oppholdstillatelser etter preskripsjon vurderes etter de vanlige reglene om oppholdstillatelser, fremkommer disse innvilgelsene ikke i svenske statistikker med egen grunnlagskode. Migrationsverket opplyser at det derfor ikke er mulig å gi sikre opplysninger om hvor mange slike saker som blir behandlet, eller hvor mange som blir innvilget. Migrationsverket har heller ingen pålitelig statistikk over hvor mange avslag som er foreldet og utlendingen befinner seg i Sverige, men antar at det i øyeblikket kan dreie seg om ca 100 saker – de fleste sannsynligvis fra det tidligere Jugoslavia.

Danmark

Asylsøkere med endelig avslag på søknaden om asyl kan etter søknad gis oppholdstillatelse under forutsetning av at uttransportering ikke har vært mulig i minst 18 måneder, utlendingen i 18 sammenhengende måneder har medvirket til arbeidet med uttransportering og uttransportering i henhold til tilgjengelige opplysninger for tiden må anses som utsiktsløs.

Det er videre oppstilt en rekke unntak i den danske utlendingsloven – blant annet kan det ikke gis oppholdstillatelse etter reglene overfor personer som må anses som en fare for rikets sikkerhet, utgjør en alvorlig trussel mot offentlig orden eller omfattes av reglene om eksklusjon fra asylstatus i flyktningkonvensjonens artikkel 1 F². Videre kan utlendinger som i

² Bestemmelsene i flyktningkonvensjonen skal ikke ha anvendelse på personer om hvem det er alvorlig grunn til å anta at de:

a) har gjort seg skyldig i en forbrytelse mot freden, en krigsforbrytelse eller en forbrytelse mot menneskeheten, således som disse forbrytelsene er definert i de internasjonale avtaler som tar sikte på å gi bestemmelser om slike forbrytelser.

b) har gjort seg skyldig i en alvorlig ikke-politisk forbrytelse utenfor tilfluktslandet, for han fikk adgang til dette land som flyktning

utlandet er dømt for, eller som det er alvorlig grunn til å anta har begått lovovertridelser som ville føre til utvisning etter dansk lov, utlendinger som for øvrig vil kunne utvises etter dansk lov, utlendinger som ikke er Schengen-borgere og som er registrert i SIS som uønsket i Schengen-området, og utlendinger som på grunn av smittsom sykdom eller alvorlig psykisk forstyrrelse må antas å kunne utgjøre fare eller vesentlig ulempe for sine omgivelser, bare gis oppholdstillatelse etter slike regler dersom særlige grunner taler for det.

Utlændingestyrelsen opplyser at det i 2002 var 18 personer som fikk oppholdstillatelse etter disse reglene. Det dreier seg om 6 personer fra Vietnam, 2 fra Afghanistan, 2 fra Jugoslavia, 4 fra Irak og 4 statsløse palestinere. I 2001 var totalantallet 51 personer. Her dreide det seg blant annet om 25 personer fra Jugoslavia, 6 fra Afghanistan, 5 fra Irak og 3 fra Somalia.

VII. Arbeidsgruppens kommentarer, forslag til mulige løsninger

A. Generelle kommentarer

Det er på det rene at situasjonen med de såkalte ureturnerbare asylsøkerne som har oppholdt seg lenge i Norge etter endelig avslag representerer et stort problem, både for dem selv og for myndighetene. For enkeltes vedkommende har dette resultert i en uavklart situasjon uten adgang til å arbeide eller planlegge fremtiden på annen måte. I tillegg kommer den psykiske belastningen det er å leve på denne måten.

Når myndighetene har lagt seg på en restriktiv linje, skyldes dette mulighetene for en negativ signaleffekt ved å gi oppholdstillatelse. Man har ansett det nødvendig å legge betydelig vekt på det forhold at vedkommende person ikke selv har medvirket med informasjon eller selv reist ut frivillig. På den måten kan den vanskelige livssituasjon begrunnes og til dels forsvares. Justiskomiteen (1999) har i tråd med dette uttalt at allmennpreventive hensyn tilsier at utlendinger som systematisk bryter norsk lovgivning ved å ikke bidra med opplysninger, ikke bør få fast opphold i Norge.

Arbeidsgruppen har stor forståelse for denne restriktive linjen, men vil samtidig understreke at man av humanitære og menneskerettslige hensyn må avveie disse allmennpreventive hensyn mot hensynet til det enkelte menneskes faktiske livssituasjon, når denne situasjon har bestått i en årrekke. Det er en stor belastning å leve i utrygghet i forhold til egen fremtid i mange år gjennom lang tid.

På et eller annet tidspunkt kan det spørres om myndighetene får et ansvar for å skjære igjennom og få satt strek. Uansett opprinnelig årsak, vil tidsmomentet i seg selv reise spørsmål om myndighetenes forhold til menneskerettighetene. Disse må forstås slik at det etter en viss tid, er nødvendig med en ny grundig vurdering hvor man i større grad vektlegger nye momenter slik som: at vedkommende har skikket seg vel, slått rot og tilpasset seg et nærmiljø, etablert nære relasjoner, skaffet seg opplæring og utdanning, støttes av lokalmiljøet osv. I den forbindelse kan også betydningen av at folk i nærmiljøet har bygget opp et forhold til vedkommende person bygget på respekt og tillit påpekes. En fortsatt uavklart situasjon som pågår i årevis uten utsikt til forandring, vil kunne kollidere med den alminnelige rettsopfatning i den grad at dette igjen undergraver tillit til og oppslutning om den

c)har gjort seg skyldig i handlinger som er i strid med de Forente Nasjoners formål og prinsipper.

innvandringspolitikk myndighetene fører. Arbeidsgruppen mener dette også er et hensyn å ta med når situasjonen til denne gruppen vurderes.

Uavhengig av årsaksforholdet, kan det være grunn til å igangsette ordninger som på en bedre måte enn i dag, ivaretar utlendingens interesser og forutsigbarhet i denne situasjonen. En løsning her kan være å se på sakene på nytt etter en viss tid, jf Sivilombudsmannens uttalelse om dette referert ovenfor. Senter for menneskerettigheter har også presisert at en lojal oppfølging av de forpliktelser som følger av EMK forutsetter at den enkeltes sak før eller siden vurderes på et nytt og bredere grunnlag.

Arbeidsgruppen ønsker i denne sammenheng å fremheve svenskenes og danskenes formaliserte ordninger på dette området. En ordning etter liknende mønster bør i stor utstrekning kunne ivareta hensynet til utlendingens behov for avklaring av sin situasjon overfor norske myndigheter, når lengre tid har gått uten at det har vært mulig å sende vedkommende hjem. Det kan sies at dagens system med behandling av omgjøringsbegjæringer, til en viss grad ivaretar personenes rettsikkerhet i perioden etter at endelig vedtak er fattet, ved at myndighetene i disse sakene går inn og ser om det er fremkommet nye opplysninger som tilsier et annet resultat i saken. Dette systemet virker imidlertid mer tilfeldig og ivaretar ikke utlendingens rettsikkerhet på samme måte som en synlig og formalisert ordning ville gjøre.

B. Forslag til mulige løsninger

1. Løsninger som krever endringer i lov eller forskrift

Løsninger etter mønster fra våre naboland

En formalisering av regler og rutiner etter modell av den danske eller den svenske ordningen, eventuelt en kombinasjon av disse, der denne gruppen etter en nærmere angitt tid sikres ny vurdering av sakene i lys av den faktiske situasjonen som er oppstått, vil bedre kunne ivareta hensynet til menneskerettighetene og slik bedre denne gruppens rettsstilling. Arbeidsgruppen vil presisere at det ikke dreier seg om noen ny vurdering av asylgrunnlag og vern mot utsendelse, men av om en oppholdstillatelse eventuelt bør gis av rene humanitære grunner knyttet til en fastlåst situasjon. Dersom en slik løsning velges, bør reglene utformes slik at de ikke gir automatisk rett til oppholdstillatelse, men at de pålegger myndighetene en plikt til å vurdere sakene på nytt etter en bestemt tid.

En detaljert utforming av forslag til regler trenger nærmere utredninger og ligger etter arbeidsgruppens oppfatning utenfor mandatet. Arbeidsgruppen vil derfor bare skissere et forslag til et mulig innhold:

Fristen

Fristens utgangspunkt bør være endelig avslag i asylsaken, eventuelt utreisefristens utløp, siden det er da spørsmålet om retur oppstår. Fristens lengde bør fastsettes under hensyntagen til blant annet at politiets arbeid med fastsetting av identitet og nasjonalitet krever tid og til at responstiden fra enkelte land for tiden er lang. Innvandringspolitiske hensyn og hensyn til uønsket signaleffekt tilsier også at fristen ikke er for kort. På den annen side bør hensynet til uheldige virkninger av en fastlåst situasjon, der utlendingen har svært begrensede rettigheter, føre til at fristen ikke settes altfor langt frem i tid. En kort frist vil også kunne medføre at personer i denne gruppen ikke legger beslag på plass i mottakene på ubestemt tid.

Arbeidsgruppen mener videre det går et skille mellom personer der tvungen retur er umulig fordi vedkommende ikke selv medvirker til klarlegging av identiteten, og personer der tvungen retur er umulig på grunn av problemer som er utenfor vedkommendes kontroll – slik situasjonen er for eksempel for Somalia, der en sentral statsmakt mangler, eller for Irak, der særlige politiske forhold til nå har gjort samarbeid med myndighetene om tvungen retur umulig. For den førstnevnte gruppen kan det derfor være grunn til å sette en lengre frist før det blir aktuelt med ny behandling, enn for den sistnevnte. Verken rettspraksis eller sivilombudsmannens uttalelser gir noen sikker veiledning om hvor lenge en fastlåst situasjon kan vare før varigheten blir problematisk i forhold til menneskerettighetene.

Arbeidsgruppen foreslår at fristen settes til fem år fra endelig avslag for personer der tvungen retur ikke er mulig på grunn av praktiske returhindringer knyttet til hjemlandets forhold, og til åtte år der det er utlendingens manglende medvirkning til klarlegging av identiteten som har umuliggjort tvungen retur.

Vilkår for tillatelse

Arbeidsgruppen har fått opplyst fra det svenske Migrationsverket at spesielle vilkår for å få oppholdstillatelse etter at avslaget er bortfalt ved foreldelse (preskripsjon), ikke er fastsatt i den svenske lovgivningen. Søknader om ny tillatelse blir i disse sakene vurdert etter de vanlige reglene om oppholdstillatelser av humanitære grunner, eventuelt på grunn av tilknytning til Sverige. Som nevnt ovenfor opererer svenskene i praksis med en formodning (presumsjon) for at utlendingen skal få oppholdstillatelse når avslaget er foreldet og det søkes på nytt. Tanken bak preskripsjonsreglene er jo nettopp at utlendingen skal forskånes for å oppholde seg i lang tid i Sverige med en trussel om uttransportering hengende over hodet. En slik presumsjon vil etter arbeidsgruppens oppfatning best ivareta hensynet til den faktiske situasjonen som er oppstått på grunn av at den lange tiden som har gått. Den danske lovgivningen opererer på sin side med en kortere frist, men med strammere vilkår for å få tillatelse. Uønskede signaleffekter knyttet til den korte fristen er muligens noe av forklaringen på de stramme vilkårene. Både svenskene og danskene legger vekt på utlendingens eget ansvar for å gjøre uttransportering mulig. Den danske ordningen er strengere ved at det er tatt inn et absolutt krav i loven om sammenhengende medvirkning fra utlendingen mens fristen løper, mens svenskene på sin side praktiserer et ulovfestet krav om at presumsjonen kan avbøyes dersom utlendingen selv på forskjellig vis har bidratt til den lange ventetiden – for eksempel ved å unndra seg effektuering. Ved å dele de lengeværende i to grupper, og sette lange frister, mener arbeidsgruppen en eventuell signaleffekt vil bli svakere, slik at behovet for strenge vilkår for tillatelse blir mindre. En ordning i likhet med den svenske hva vilkår for tillatelse angår ligger da nærmere det vi ser for oss.

Gjennomføring av ordningen:

Praksisomlegging:

Utlendingsloven § 8 annet ledd og utlendingsforskriften § 21 femte ledd, gir i utgangspunktet tilstrekkelig hjemmel for eventuelt å kunne gi tillatelser. Sakene dreier seg imidlertid om endelige avslag som er fattet av Justisdepartementet eller UNE. UDI kan som første instans ikke omgjøre vedtak som er lovlig fattet av klageinstansen, slik at en praksisomlegging fra UDIs side ikke er mulig å gjennomføre etter dagens regler i disse sakene. En ny vurdering av sakene i dag vil måtte foretas av UNE. En mulig løsning er at UNE gir retningslinjer for sin

egen behandling av disse sakene, der det gis nærmere anvisning på vilkår etc av betydning for ordningen. En slik løsning forutsetter nærmere drøftelser mellom UNE og KRD.

Lov og\eller forskriftsendring:

En annen mulig løsning er å åpne for at UDI kan behandle disse sakene som første instans. Den svenske modellen med regler om at endelig avslag i asylsaker bortfaller ved foreldelse dersom effektivering ikke har vært mulig etter en viss tid, vil gjøre dette mulig. Dette forutsetter imidlertid lov og\eller forskriftsendring. Dersom en slik løsning skal gjennomføres, må UDI ta et initiativ overfor KRD for nærmere drøftelse av disse spørsmål.

2. Alternative løsninger som ikke krever endringer i lov eller forskrift

Engangsløsning

Arbeidsgruppen foreslår at myndighetene, som en engangsløsning, vurderer å gi de personene som har vært her lengst, oppholdstillatelse i Norge. Dette begrunnes i at situasjonen de facto er slik at oppholdstillatelse bør gis. Ordningen bør m.a.o. også omfatte de personer som selv er skyld i/sin uholdbare situasjon og/eller de som ikke selv har medvirket til at hjemreisen kan effektueres. En forutsetning for å gi amnesti for denne gruppen er at arbeidet med formaliserte ordninger som nevnt over, igangsettes.

Arbeidsgruppen foreslår med dette at personer som har oppholdt seg i Norge i åtte år eller lenger etter endelig avslag på søknad om asyl, kan få oppholdstillatelse i Norge.

Dette bør ikke bare omfatte personer som bor i mottak, men også de som av ulike grunner bor utenfor mottak. Hovedbegrunnelsen for å gi en slik oppholdstillatelse er at disse personene allerede har vært her uforholdsmessig lenge, og at det vil ta tid før eventuelle nye ordninger er formalisert.

Ordningen bør ikke omfatte personer hvor det foreligger endelig utvisningsvedtak som ikke har latt seg effektuere.

Siden det her dreier seg om omgjøring av endelige vedtak, forutsetter en slik løsning nærmere samarbeid og drøftelser mellom UNE og KRD.

Direktebosetting uten at det foreligger "spesielle grunner"

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at direktebosetting ikke bedrer situasjonen i forhold til den uavklarte situasjonen. Bosetting i kommunen kan imidlertid øke livskvaliteten i forhold til det å kunne utøve privatliv og familieliv på egne premisser. Dette i kombinasjon med deltakelse i arbeidslivet kan for mange være en bedre løsning enn å bo i mottak. Å direktebosette disse personene kan imidlertid gi forhåpninger om at situasjonen skal løse seg på sikt. Det er dessuten en kostbar ordning.

Midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag

Midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag gir mulighet for lønnet arbeid, med de positive virkninger dette vil ha for livssituasjonen totalt. Kombinert med direktebosetting ville man til dels kunne fjerne de uheldige virkningene av en passiv tilværelse i mottak. Slike tillatelser utgjør imidlertid ikke noen varig løsning verken for myndighetene eller for søkerne,

og bidrar heller til at den uavklarte situasjonen opprettholdes i ubestemt tid. Direktørmøtet i UDI har dessuten som nevnt ovenfor bestemt at første gangs søknader om midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag som hovedregel heretter skal avslås, se ovenfor. Under forutsetning av at KRD ikke har innvendinger mot denne praksisendringen, vil direktoratet derfor i fremtiden i hovedregelen ikke innvilge slike tillatelser.