

Notat
27.11.2020

Fra: MRU
Til: KISP og MKR

Retten til arbeid for lengeværende uten opphold

Innhold

Retten til arbeid for lengeværende uten opphold	1
1. Innledning.....	2
1.1. Bakgrunn.....	2
1.2. Begrepsavklaringer	2
1.3. Lengeværende uten opphold og spørsmål om retten til arbeid	4
2. Menneskerettslige prinsipper for vurderingen av lengeværendes situasjon	5
2.1. Menneskerettighetssikring uansett oppholdsstatus?	5
2.2. Retten til arbeid.....	5
2.2.1. Legitime begrensninger	6
2.2.2. Rettighet som individer kan påklage til domstolene?	7
2.3. Beskyttelse mot nedverdiggende behandling.....	7
2.4. Hensynet til barns beste og retten til familieliv	8
3. Hvordan kommunisere ureturnerbare rettigheter i dagens politiske landskap.....	10
3.1. Utredninger og politiske kompromiss	10
3.2. Behovet for å skape en ny fortelling	11
3.3. Langsiktig arbeid for konkrete løsningsforslag.....	13

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Da Kirkemøtet i 2014 behandlet saken «Den norske kirke og menneskerettighetene», uttrykte de grunnlaget for kirkens menneskerettighetsengasjement på denne måten:

Gud har skapt alle mennesker i sitt bilde, og menneskets iboende verdighet ligger til grunn for den radikale likeverdstanden i kristendommen. Kirkens engasjement for de universelle menneskerettighetene har derfor troen på Gud som skaper som fundament. Men også troen på Jesus Kristus som viser Guds omsorg for hele det menneskelige livet, og kirkens kall og oppgave som innebærer å ta et oppgjør med undertrykkelse, ulikhet og urett, begrunner kirkens menneskerettighetsarbeid.¹

Vedtaket slår videre fast at menneskerettighetene forplikter både hver enkelt kristen og kirken. Kirken omtales i vedtaket som en *moralsk pliktberer* overfor menneskerettighetene, i motsetning til staten som har det juridiske ansvaret for at menneskerettighetene oppfylles.²

Dette notatet er et svar fra Menneskerettighetsutvalget (MRU) på bestilling fra Mellomkirkelig råd og Komiteen for internasjonale spørsmål (KISP) om en menneskerettslig utredning av situasjonen for ureturnerbare asylsøkere, med fokus på retten til arbeid for denne gruppen. Tematikken ble behandlet av KISP 21. Oktober 2019, og i MKR 26.-27. november 2019. MRU har jobbet med tematikken gjennom 2020. Målet med dette notatet er å gi KISP og MKR et bedre grunnlag for videre arbeid på feltet.

1.2. Begrepsavklaringer

Grunnvilkårene for flyktningstatus er definert i FNs Konvensjon om flyktnings stilling (vedtatt 1951, ratifisert av Norge 1952). Flyktningdefinisjonen omfatter personer som befinner seg utenfor hjemlandet og har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av forhold som er beskyttet gjennom menneskerettighetene: rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning (Vevstad 2017). Flyktningkonvensjonen er tatt inn i nasjonal lovgivning i de fleste land, herunder § 28 i Norges Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (2008).

For å anses som *flyktning* i Norge må man i hovedsak ha forlatt sitt eget land og søkt om asyl i Norge eller på en norsk grense. Anerkjennelse som flyktning innebærer kun en formell erklæring om at vedkommende er flyktning med de rettighetene som følger med en slik status (Møkkelgjerd 2017). I Norge anerkjennes en utlending også som flyktning dersom personen «står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur, annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet» i henhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) av 1950.

¹ Vedtak i KM 09/14 Den norske kirke og menneskerettighetene: s 3. https://kirken.no/globalassets/kirken.no/om-kirken/slik-styres-kirken/kirkemotet/2014/taler-saksdokumenter-og-vedtak/protokoll_km_09_14_menneskerettigheter.pdf

² Ibid.

En *asylsøker* er en person som har flyktet fra sitt eget land og som søker internasjonal beskyttelse (asyl) i et annet land. Frem til det avklares om en asylsøker kan anerkjennes som en flyktning, har vedkommende en rekke rettigheter. En asylsøker kan etter nærmere vilkår bla. innvilges arbeidstillatelse fram til asylsøknaden er avgjort, jf. utlendingsloven § 94. Norge står ikke fritt til å velge hvordan asylsøkere kan og skal behandles i løpet av søknadsfasen.

Når utfallet av asylsøknaden er endelig avgjort, regnes personen ikke lenger som asylsøker. Utfallet av asylsøknaden vil være en type oppholdstillatelse i landet (flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag) eller avslag som medfører bortvisning (plikt til å forlate riket). Avslag på asylsøknaden får store konsekvenser. Den mest grunnleggende er at man mister retten til å oppholde seg i landet, og man mister også arbeidstillatelsen dersom man hadde det.

1.2.1 Uklar begrepsbruk

Når det gjelder begrepsbruken knyttet til lenggeværende personer som oppholder seg uten oppholdstillatelse i Norge er det særlig begrepene «papirløs» og «ureturnerbar» som brukes i den offentlige samtalen. Ingen av disse begrepene har verken en språklig eller rettslig definisjon, og tillegges ulik betydning. Den ulike bruken av disse begrepene tydeliggjør også den subjektive opplevelsen til personer i denne gruppen.

Begrepet *papirløse* brukes normalt om personer som mangler oppholdspapirer (ikke identitetspapirer) og oppholder seg ulovlig i landet, enten fordi de har fått avslag på asylsøknaden eller av andre årsaker. Papirløse har plikt til å reise hjem og har svært begrensede rettigheter i Norge, og de risikerer til enhver tid pågripelse og retur.

Begrepet *ureturnerbar* brukes både om de som rent faktisk ikke kan returnere til hjemlandet sitt frivillig, om de som norske myndigheter ikke får til å tvangsreturnere til hjemlandet, de som oppholder seg ulovlig og unndrar seg retur, og de som opplever at retur ikke er mulig, f.eks. for frykt for eget liv.

Begrepet ble blant annet problematisert i et lovforslag fra Kommunal- og regionaldepartementet under Bondevik II-regjeringen i 2005. I lovforslaget ble det vist til at begrepet ikke har et entydig innhold. Departementet presiserte videre at det ikke var tilstrekkelig at vedkommende ikke kan sendes hjem med tvang for å kunne omtales som «reelt ureturnerbar». «Først når personen respekterer avslaget ved aktivt å samarbeide om retur til hjemlandet, men likevel hindres i å returnere av hjemlandets myndigheter, kan han eller hun omtales som «reelt» ureturnerbar» (Otprrp.nr 112 (2004-2005)).

UDI og Politiets utlendingsenhet (PU) viser til at det er ytterst få som ikke kan få nødvendige reisedokumenter av sitt hjemlands ambassade, og returnere til sitt eget hjemland dersom de selv ønsker det. Fremfor papirløse og ureturnerbare, refererer de til asylsøkere som har fått endelig avslag og dermed oppholder seg ulovlig i Norge. Ifølge PU var det i begynnelsen av november 2020 om lag 2800 personer i politiets oversikt med ulovlig opphold fra Norge, hvorav 2300 av disse er personer som har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse (asyl). PU antar at mange av de 2800 har forlatt landet uten å si fra til norske myndigheter.

Grunnene til at personer med endelig avslag på asylsøknaden blir i landet kan være mange og sammensatte. I utgangspunktet er alle land folkerettslig forpliktet til å ta imot egne borgere. Noen land nekter å ta imot tvangsretur av egne borgere, mens i andre tilfeller hevder personen at han eller hun ikke kan returnere selv om det i realiteten vil være mulig å reise hjem. Noen frykter å bli drept eller å bli utsatt for tortur ved retur, hvilket kan ha støtte i relevante kilder om situasjonen i hjemlandet. Det hender likevel at norske myndigheter ikke tror på asylsøkerens forklaring eller at

forholdene etter norsk praksis ikke gir grunnlag for oppholdstillatelse. Andre ønsker ikke å returnere til fattigdom og nød, eller de frykter for livet selv om det er vanskelig å finne støtte for dette i relevante kilder. Noen mener også at rettsprosessen rundt avslaget har vært mangelfull og at deres rettssikkerhet dermed ikke er ivaretatt.

Migrasjons- og flyktningdebatten er politisk og omdiskutert, og begrepsbruken gjenspeiler dette. Ingen begreper knyttet til denne gruppen mennesker kan anses som helt dekkende eller objektive. MKR har tidligere benyttet begrepet «ureturnerbar» i tråd med Arne Viste og Plog. Dette begrepet reflekterer den fastlåste situasjonen mange opplever å være i. Samtidig er «ureturnerbar» et litt passivt begrep, som ikke reflekterer menneskers «agency». Det kan være slik at det er hensiktsmessig å bruke litt ulike begrep for ulike formål. I dette notatet velger vi i hovedsak å benytte begrepet *lengeværende uten oppholdstillatelse*, som vi oppfatter som relativt objektivt. MRU anbefaler MKR å gjennomtenke hvilken begrepsbruk man skal bruke i denne debatten videre.

1.3. Lengeværende uten opphold og spørsmål om retten til arbeid

Retten til arbeid er en menneskerettighet. Retten til arbeid er også nært knyttet sammen med menneskelig verdighet og et verdig liv. Konsekvensene av at det oppholder seg mennesker i Norge i dag som enten er ureturnerbare, eller selv opplever at retur ikke er mulig, og som ikke kan ta seg arbeid i en eller annen form, er uansett mange og alvorlige – både på individ- og samfunnsnivå.

Den norske kirke har flere ganger støttet retten til å arbeide for ureturnerbare asylsøkere, noe som ble tydeliggjort i saken knyttet til Arne Vistes virksomhet i firmaet Plog. Viste anmeldte seg selv for å ha ansatt papirløse asylsøkere. Formålet er ifølge Viste selv å få til «en praksisendring i Norge slik at alle de ureturnerbare asylsøkerne får innfridd sine grunnleggende rettigheter til arbeid og til å forsørge seg selv». Personer uten lovlig opphold får ikke personnummer, bankkonto, skattekort, førerkort, jobb, og har ikke krav på ordinære helsetjenester³.

Det er mange grunner til at personer i denne gruppen tar seg arbeid på tross av manglende tillatelse. Ut over de helt grunnleggende aspektene ved at arbeid er viktig for menneskets fysiske og psykiske helse, at det gir mulighet til tilhørighet og utvikling, og at det sikrer at en kan ta ansvar for å sørge for seg og sin familie i Norge, vil man i tillegg kunne ha forsørgeransvar i hjemlandet. Enkelte av lengeværende kan være i en situasjon der de skylder penger eller tjenester til menneskesmuglere, eller andre som hjulpet dem under oppholdet i Norge.

Personer som ikke har oppholds- og arbeidstillatelse i Norge, vil være sårbare for utnyttelse i arbeidsforhold. Dette gjelder hele denne gruppen, men spesielt kvinner og barn. I et samfunnsperspektiv er det også åpenbart negativt at en gruppe mennesker står utenfor arbeidslivet, og følgelig vil være sårbare for utnyttelse i arbeidsforhold, som billig arbeidskraft eller i svart arbeid, som bidrar til å svekke både norsk arbeidsliv som opererer lovlig, og den norske velferdsstaten.

Personer i denne gruppen vil også falle utenfor sentrale arenaer som skole, arbeidsliv og fritidsaktiviteter. Dette vil være belastende for de det gjelder, og gjøre disse menneskene sårbare for rekruttering til kriminalitet.

Forskning viser at land der svart arbeid er utbredt, er mer attraktivt for personer som ikke får oppholdstillatelse, enn land med mer regulert arbeidsmarked. Norge må sikre at personer uten lovlig

³ Barn har rett til ordinære helsetjenester (men ikke fastlege). Voksne uten lovlig opphold har rett til øyeblikkelig og nødvendig helsehjelp.

opphold blir beskyttet mot utnytting.

2. Menneskerettslige prinsipper for vurderingen av lengeværendes situasjon

2.1. Menneskerettighetssikring uansett oppholdsstatus?

Mennesker som befinner seg i Norge, eller som på annen måte befinner seg under norsk jurisdiksjon, har selvsagt ukrenkelig menneskeverd og derfor krav på at deres menneskerettigheter blir respektert: altså ikke blir krenket, men blir beskyttet og overholdt. Etter folkeretten påligger forpliktelsen til effektivt menneskerettsvern statsmakten der et menneske befinner seg. Denne menneskerettsforpliktelsen omfatter alle personer under en stats jurisdiksjon, uansett hvilke rettskategorier de ellers kan tillegges.

En rettslig og politisk drøfting av ureturnerbare personers stilling i Norge kan derfor ikke utelate hensynet til selve grunnlaget for menneskerettighetene, som er forpliktelsen på å respektere ethvert menneskes like frihet og ukrenkelige menneskeverd⁴.

Det følger ikke at enhver person under Norges jurisdiksjon har et øyeblikkelig rettskrav om at staten sikrer samtlige menneskerettsgoder for vedkommende. Det er f.eks. uproblematisk at bare norske statsborgere har fulle politiske rettigheter i Norge. Med andre rettigheter kan det stille seg annerledes. Et lands økonomiske nivå, ressurser, rettstradisjoner og politiske kultur kan innvirke. Men respekten for menneskeverd utelukker at statens myndigheter kan overse et individs livsskjebne og familieforhold.

Forbudet mot diskriminering er et gjennomgående prinsipp i menneskerettighetsbestemmelsene og er et forbud mot diskriminering i håndhevelsen av rettighetene (SP § 2, ØSK § 2.2 og 2.3).

Et lands menneskerettslige forpliktelser gjelder derfor i utgangspunktet alle som befinner seg på norsk territorium og under norsk jurisdiksjon, også de som ikke er statsborgere. ØSK-komiteen understreker dette i sin Generelle kommentar nr. 20, § 30:

The Covenant rights apply to everyone including non-nationals, such as refugees, asylum-seekers, stateless persons, migrant workers and victims of international trafficking, regardless of legal status and documentation.

Stater vil likevel kunne forskjellsbehandle mellom grupper der hvor slik forskjellsbehandling er forankret i loven, er saklig, og er nødvendig og forholdsmessig.

Notatet vil i det videre belyse denne spenningen mellom nasjonal lovgivning og Norges menneskerettslige forpliktelser.

2.2. Retten til arbeid

⁴ (Sml. Verdenserklæringen om menneskerettigheter Artikkel 1; Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), samt Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) – Fortalens ledd 2).

Retten til arbeid er nedfelt i **Grunnlovens § 110** som pålegger statens myndigheter å «legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring». Denne bestemmelsen “har i hovedsak vært ansett som en retningsgivende politisk programerklæring. [...] Stortinget hadde altså en klar oppfatning om at verken første eller annet ledd i Grunnloven § 110 skulle innebære individrettigheter” (Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven (2011-2012)).

I **Konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)** er retten til arbeid nedfelt i artikkel 6. For ØSK-rettigheter gjelder generelt at stater har plikt til å respektere, beskytte og oppfylle rettighetene. I det ligger at staten både skal avstå fra å krenke rettigheten selv, sørge for at andre parter ikke krenker denne rettigheten, og aktivt arbeide for at rettigheten oppfylles.

Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1972 og gjelder som norsk lov (Menneskerettsloven 1999). Både Menneskerettsloven § 3 og Utlendingsloven § 2 fastslår at ved motstrid skal de internasjonale konvensjonsbestemmelsene gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (CESCR), har utgitt en rekke retningslinjer som utdyper innholdet i konvensjonen. Selv om de retningslinjene som kommer til uttrykk i kommentarene ikke er bindende for konvensjonspartene, er de viktige for å kartlegge det nærmere innholdet i bestemmelsene.

ØSK-komiteen slår i sin Generelle kommentar nr. 18 fast at:

§ 1 (...) The right to work is essential for realizing other human rights and forms an inseparable and inherent part of human dignity. Every individual has the right to be able to work, allowing him/her to live in dignity.

Videre understreker komiteen prinsippet om at rettigheten gjelder alle som oppholder seg permanent i et land:

§ 12 (b) Accessibility. The labour market must be open to everyone under the jurisdiction of States parties.

2.2.1. Legitime begrensninger

Retten til arbeid er ikke en absolutt rettighet. Det vil si at staten kan legge begrensninger på rettigheten i gitte situasjoner. Utlendingslovens § 55 er en slik begrensning, der det slås fast et krav om oppholdstillatelse for å kunne ta arbeid i Norge. Videre er det straffbart etter Utlendingsloven § 108 straffbart å gjøre bruk av en utlendings arbeidskraft når personen ikke har oppholdstillatelse.

Dette diskuteres i dommen mot Arne Viste og Plog AS i Oslo Tingrett (2019):

Når det gjelder FN-konvensjonen om økonomiske, kulturelle og sosiale rettigheter (ØSK), artikkel 6, er det rettens oppfatning at bestemmelsen på lik linje med Grunnloven § 110 ikke innebærer en ubetinget rett til arbeid.

En begrensning av en rettighet, slik den finnes i utlendingsloven § 55, innebærer en forskjellsbehandling mellom mennesker under norsk jurisdiksjon. Den må derfor kunne begrunnes som saklig, nødvendig og forholdsmessig. Endelig avslag på asylsøknad vil regnes som en saklig grunn. Nødvendighet og forholdsmessighet vil også ligge tett opp mot statens rett til å effektivere avslag og utvisningsvedtak og å ha samsvar i bestemmelsene som gjelder utlendinger i landet.

I lys av at retten til arbeid ikke er en absolutt rettighet, er det derfor vanskelig å argumentere for at utlendingsloven § 55 som sådan strider mot ØSK § 6.

Imidlertid er det noen mennesker som blir i Norge tross avslag på asylsøknad. For mennesker som er i Norge over lengre tid med begrensede rettigheter, vil en rekke andre hensyn komme i spill. I en slik situasjon kan det å være fratatt retten til arbeid sees på som en uforholdsmessig hard bestemmelse. Mer om dette i avsnittene under.

2.2.2. Rettighet som individer kan påklage til domstolene?

I dommen fra Oslo Tingrett vises det også til Stortingsmelding 39 (2015-16) om individklageordningene vedrørende bl.a. ØSK, og av denne dras slutningen:

Slik det fremkommer av stortingsmeldingen, er retten til arbeid primært en såkalt innsatsforpliktelse for staten, med andre ord en målsetting som myndighetene skal arbeide for å realisere.

Dette virker imidlertid å gå imot den tolkning og veiledning som gis av ØSK-komiteen. I sin Generelle kommentar nr. 18 utdyper de retten til arbeid slik:

§ 4: The right to work, as guaranteed in the ICESCR, affirms the obligation of States parties to assure individuals their right to freely chosen or accepted work (...). [vår understrekning]

Dette understrekes videre i ØSK-komiteens rapport om Norge (mars 2020) der de kritiserer Norge for ikke å ha gitt økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter samme status som sivile og politiske rettigheter, og for å ikke anse ØSK-rettigheter som rettigheter som fullt ut kan håndheves i domstolene⁵. En individuell rett til arbeid vil gi et sterkere vern for individer og skjerper kravene for staten når den begrenser denne rettigheten for en gruppe mennesker.

2.3. Beskyttelse mot nedverdiggende behandling

De internasjonale menneskerettighetene gir beskyttelse mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling (SP § 7, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen [EMK] § 3).

Hva som regnes som “umenneskelig eller nedverdiggende behandling” skal vurderes i hvert tilfelle og vil avhenge av en rekke faktorer. Den må ha en viss alvorlighetsgrad, og vil avhenge av varighet av situasjonen, fysisk og mentale effekter, og noen ganger også offerets kjønn, alder og helsetilstand.⁶

Domstolen slår også fast at beskyttelse gis ikke bare mot *påført* nedverdiggende behandling, men også mot *tøffe* omstendigheter som kan utgjøre nedverdiggende forhold.⁷

Mennesker som regner seg som ureturnerbare og som har vært i Norge over lengre tid, lever under svært vanskelige forhold. De er fratatt mange rettigheter - som retten til arbeid - og har minimalt å leve for. De befinner seg i en limbo-situasjon som er mentalt krevende, og de har få utsikter til bedring. De har ikke tilgang til helsehjelp annet enn ved akutte helseproblemer.

⁵ [CESCR Concluding Observations on the sixth periodic report of Norway, punkt 4 og 5.](#)

⁶ Jf. bla. EMD-dommen *Ireland v. United Kingdom*, 1978

⁷ Jf. *D. v. United Kingdom*, 1997

MRU vil argumentere for at det å leve i en slik situasjon er en påkjenning som *over tid* kan regnes som nedverdiggende forhold. Det er derfor ønskelig med en ordning som sikrer lengeværende personer uten oppholdstillatelse et sterkere rettighetsvern. Fordi arbeid er en nøkkelrettighet som er nært knyttet til livskvalitet, er retten til arbeid en sentral brikke i dette.

MRU vil her vise til Mellomkirkelig Råds anbefaling fra sin uttalelse 34/19:

Den norske kirke støtter kampen for å legge til rette for at ureturnerbare flyktninger som oppholder seg i landet, gis anledning til å arbeide. Vi vil derfor utfordre politiske myndigheter til å endre lover og forskrifter slik at de ivaretar ureturnerbare asylsøkeres mulighet til å ta ordinært og lovlig arbeid.

2.4. Hensynet til barns beste og retten til familieliv

2.4.1. Prinsippet om barnets beste i Barnekonvensjonen og Grunnloven

Det grunnleggende hensynet til «barnets beste» skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Dette grunnleggende prinsippet er uttrykkelig nedfelt i FNs barnekonvensjon (BK), og i 2014 ble det også tatt inn i Grunnloven § 104.

Prinsippet bygger på en anerkjennelse av at barn kan være sårbare, og at de dessuten er selvstendige individer. Dette gjør det nødvendig med en mekanisme som sikrer at ett eller flere barns interesser ikke blir oversett i møte med andre hensyn og interesser.

Hensynet til barnets beste gjør seg gjeldende som en tungtveiende faktor når det gjelder gruppen av lengeværende som har barn. MRU vil løfte spørsmålet om Norges menneskerettslige forpliktelser når det gjelder retten til arbeid, sett i lys av hensynet til barnets beste, kan gjøre at spørsmålet om Norges forpliktelser stiller seg i et annet lys.

Den helt sentrale internasjonale menneskerettsbestemmelsen om barnets beste finner vi i BK artikkel 3 første ledd, hvor det følger at:

«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn er også inntatt i nasjonale lover som omhandler spørsmål av betydning for barn, for eksempel barneloven og barnevernloven.

I mai 2014 ble prinsippet om barnets beste inntatt i Grunnloven. Ved dette ble viktigheten av prinsippet om barnets beste gjort enda mer synlig i Norge. Det heter i Grunnloven § 104 annet ledd:

«Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Av BK artikkel 27 punkt 2 følger også det viktige prinsippet om at det er foreldre, eventuelt andre som er ansvarlige for barnet, som «har det grunnleggende ansvaret for å sikre, innen sine evner og økonomiske muligheter, de levevilkår som er nødvendige for barnets utvikling.» Av punkt 3 følger det også at partene skal «treffe egnede tiltak for å hjelpe foreldre og andre som har ansvaret for barnet til å virkeliggjøre denne rettighet [...]».

BK legger altså opp til, det helt intuitive, nemlig at det er foreldrene som i utgangspunktet skal sikre barnet sitt en tilstrekkelig god levestandard, og at statene som er tilsluttet BK skal hjelpe foreldre til å virkeliggjøre denne rettigheten.

2.4.2. ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 8

Barnekonvensjonen må også ses sammen med Norges andre menneskerettslige forpliktelser, og det er her naturlig å se dette opp mot ØSK artikkel 6, som anerkjenner retten til arbeid for alle, og EMK artikkel 8 som verner om retten til privat- og familieliv.

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (CESCR), sine retningslinjer som utdyper innholdet i artikkel 6 er publisert i General Comment No. 18. Som nevnt ovenfor er disse retningslinjene ikke bindende for konvensjonspartene, men de er viktige for å kartlegge det nærmere innholdet i bestemmelsene.

I denne sammenhengen er det viktig å merke seg den innledende formuleringen i avsnitt 1, hvor den grunnleggende retten til å arbeide settes i sammenheng med betydningen muligheten til å arbeide har for en persons utvikling og anerkjennelse, og for muligheten for å sikre et liv for seg og sin familie.

I avsnitt 4 understrekes også at respekten for et menneske og dets verdighet uttrykkes gjennom friheten personen har til å arbeide, i tillegg til at det bidrar til sosial og økonomisk inkludering.

Det fremgår av kommentarene at retten til arbeid ikke er en individuell rettighet etter denne bestemmelsen, men at hovedformålet er sørge for at staten tilrettelegger for en aktiv sysselsettingspolitikk med forsvarlige arbeidsvilkår. Kommentrarbeidet trekker likevel fram de grunnleggende hensynene og verdiene knyttet til retten til arbeid.

Selv om EMK artikkel 8 heller ikke i seg selv sikrer individet rett til arbeid, kan bestemmelsen være med å belyse grenseområdet man er i når det gjelder retten til privat- og familieliv og forbudet mot arbeid for ureturnerbare og lengeværende. Sentralt i dette bildet er den langvarige usikre økonomiske situasjonen disse personene og barna deres settes i, men også ekskluderingen fra arbeidslivet som en arena for utvikling og sosial og økonomisk inkludering. Det faktum at ureturnerbare og lengeværende ikke har rett til å ta arbeid, fører til at de ikke kan forsørge seg og sin familie, noe som fører til psykisk belastning på flere plan, i tillegg til økonomisk og sosial ekskludering.

2.4.3. Refleksjoner

Det er både utvilsomt, og unødvendig å påpeke, at foreldres situasjon i stor grad påvirker barna. Disse må ikke bli mer skadelidende enn de allerede er ved at en eller begge foreldre befinner seg i den krevende situasjonen en irregulær oppholdsstatus gir.

MRU mener de grunnleggende hensynene som ligger bak Norges menneskerettslige forpliktelser når det gjelder retten til arbeid, i lys av hensynet til barnets beste, med tyngde taler for at gruppen av ureturnerbare og lengeværende som er foreldre, bør ha en mulighet til arbeide.

MRU vil utfordre norske myndigheter til å se nærmere på hvilket mulighetsrom som finnes for å ivareta de voksne, og barna deres, innenfor denne gruppen. MRU mener at det her finnes et utforsket rom i spenningen mellom det å ivareta innvandringsregulerende hensyn, og det å støtte opp om menneskerettighetene og verdigheten til menneskene som befinner seg i denne gruppen – utover det absolutte minimumskravet i henhold til Norges menneskerettslige forpliktelser – uten samtidig å legge til rette for en uregulert innvandringspolitikk.

3. Hvordan kommunisere ureturnerbare rettigheter i dagens politiske landskap

3.1. Utredninger og politiske kompromiss

Samtalen rundt ureturnerbare og lengeværende asylsøkere har lenge vært del av en betent politisk tautrekking om norsk asylopolitikk. Det kan være av interesse å se på et par forslag som har vært oppe til politisk vurdering - der den ene ble lagt død mens den andre er i ferd med å gjennomføres.

3.1.1. UDI-rapport 2003: "Lengeværende i mottak"

I 2003 kom en rapport fra en arbeidsgruppe i Utlendingsdirektoratet med støtte fra Senter for Menneskerettigheter. Arbeidsgruppen ser på "mulige løsninger på problemer knyttet til personer med endelig avslag, som har oppholdt seg lenge i mottak uten utsikt til varig løsning."

Arbeidsgruppen reflekterer blant annet rundt tidsaspektet som del av vurderingsgrunnlaget opp mot menneskerettslige forpliktelser:

Uavhengig av årsaksforholdet [til hvorfor retur ikke er gjennomført], 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 går gjennom forskjellige alternativer, både innenfor daværende gjeldende regelverk og forslag som krever lovendringer. De går inn for en løsning med innvilgelse av oppholdstillatelse etter en viss tid:

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 – én der manglende klarlegging av identiteten er hovedårsak til at tvungen retur ikke har latt seg gjennomføre, og én 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.

Disse forslagene kom aldri faktisk på bordet med noen politisk tyngde, og ble satt til side av Kommunalkomiteen. De synes også i dag å være langt unna hva det kan finnes politisk enighet om. Imidlertid er de fortsatt interessante som en godt gjennomarbeidet diskusjon og forslag rundt en fastlåst situasjon, ut fra perspektivet til myndighetene som selv forvalter lovverket.

3.1.2. "Engangsløsningen" for utlendinger med lang oppholdstid 2019/2021

Som del av Granavolden-plattformen 2019 ble det forhandlet frem en løsning for "eldre ureturnerbare asylsøkere som har bodd mer enn 16 år i Norge."

Forslaget går ut på at utlendinger som har fått avslag på søknad om asyl, men som innen 1. oktober 2021 vil ha oppholdt seg i Norge i over 16 år etter at asylsøknaden ble innlevert, og som da vil ha en samlet alder og oppholdstid på minst 65 år, på nærmere bestemte vilkår skal få oppholdstillatelse i Norge. Bestemmelsen er midlertidig, og den vil bli opphevet når de aktuelle sakene er

ferdigbehandlet. Regjeringen presiserer at "Løsningen rammes inn slik at den ikke skaper presedens, og vil ikke gjelde straffedømte."

Dette er en begrenset ordning som gjelder en liten gruppe, men kan være interessant å se på som et eksempel på hvordan politiske kompromiss kan utarbeides for å finne løsninger for deler av gruppen mennesker som er i Norge over lengre tid uten oppholdstillatelse. «Engangsløsningen» illustrerer også at det der det er politisk vilje for å få til noe, er løsninger mulige.

3.1.3. Utlendingsforskriften § 8-7

Det er også verdt å være oppmerksom på utlendingsforskriften § 8-7 som gir UNE anledning til å omgjøre et negativt vedtak og gi oppholdstillatelse til en asylsøker som har fått endelig avslag, der det foreligger praktiske hindringer for retur som utlendingen ikke selv rår over. Det gis i praksis svært få tillatelser etter denne bestemmelsen.

3.2. Behovet for å skape en ny fortelling

I behandlingen av spørsmål om ureturnerbare situasjon i Norge, blir en møtt av flere problemstillinger knyttet til et krevende juridisk landskap. Som denne utredningen viser, er dette et felt med behov for ytterligere belysning både av norsk forvaltningsrettslige praksiser og det underliggende lovverket. I tillegg er det behov for ytterligere forståelse av praksis og lovverk i andre europeiske land for å kunne danne et bedre sammenlikningsgrunnlag og finne nye forvaltningsmessige praksiser og forskrifter.

Det eksisterende juridiske rammeverket gir i dag rom for en annen praksis, men Norge har valgt å legge seg på et minimumsnivå i henhold til menneskerettslige standarder når det gjelder dette temaet. Dette viser etter MRUs oppfatning at sakfeltet i stor grad preges av liten vilje, både hos politiske myndigheter og i norsk opinion, til å arbeide for endring.

På den ene siden er ureturnerbare situasjon i Norge enkeltskjebner og stille tragedier som berører det følelsesmessige i mange av oss. Opplevelsen av maktesløshet i møte med nedverdiggende forhold og stor usikkerhet, er utmattende også for et støtteapparat. Organisasjoner som Mennesker i Limbo gjør en uvurderlig innsats med å tilby hjelp og løfte frem enkeltmenneskers lidelse i Norge i dag.

På den andre siden, må en også anerkjenne at spørsmål knyttet til ureturnerbare mennesker vekker følelser av frykt og usikkerhet hos mange, da forestillinger om samfunnsmessig kontroll kan bli utfordret og redsel for kriminalitet og utnyttelse av systemet fort kommer til overflaten. Frykten for at Norge skal oversvømmes av uhåndterlige antall ureturnerbare, kommuniseres tydelig og gjentagende av politikere og samfunnsdebattanter. De følelsene er viktige å anerkjenne dersom en skal kunne imøtegå dem med kunnskap og handlinger.

Det vil også kunne være viktig i kommunikasjonen rundt dette temaet for MKR å anerkjenne norske myndigheters behov for kontroll over hvem som oppholder seg i landet, og behovet for en fungerende returpolitikk – og vise at man forstår at dette også dreier seg om å bevare et fungerende og troverdig asylinstitutt.

Å se på ulike handlingsalternativer i møte med ureturnerbare situasjon, er heller ingen enkel øvelse. Som domfellelsen i saken mot Plog AS og Arne Viste viser, er det per nå ingen anerkjennelse av retten til arbeid for alle som oppholder seg i Norge utfra anvendelse av Grunnlovens paragraf 110.

For å lykkes med å skape endringer i norsk utlendingsforvaltnings praksis og oppnå tryggere rammer for ureturnerbare, kreves det en ny og bredere forankret samtale om de samfunnsmessige

gevinstene ved å kunne tilby ordninger som sikrer liv og velferd i vårt samfunn, også for ureturnerbare. Å løfte samtalen over på hva det norske samfunnet er tjent med, gjerne ved å vise til andre europeiske land, kan være en vei fremover. En kompleks verden krever kompromisser, og en felles forståelse for et mål om ordnede forhold for flest mulig. Det rettsaken mot Plog AS viste, var at fortvilelse over situasjonen for lengeværende deles av en stor bredde innen det kirkelige landskapet i Norge. Det gir en plattform for et fortsatt positivt økumenisk samarbeid om en forenende sak.

3.2.1. Et forslag til momenter til en ny fortelling om løsninger for det norske samfunns behandling av ureturnerbare kan inneholde disse overskriftene:

a) Glansbilde og virkeligheten

Mange i Norge har en oppfatning av at vi er best i klassen når det gjelder menneskerettigheter. Dessverre stemmer ikke dette glansbildet alltid med virkeligheten, og sårbare grupper får ikke alltid den behandlingen som et menneskerettslig vern skulle tilsi.

b) Rom for forbedring innen norsk utlendingsforvaltning

Norsk utlendingsforvaltning kan forbedres. På mange felter er norsk asylpraksis langt strengere enn andre europeiske land vi ellers sammenlikner oss med, for eksempel i konvertitt-saker.⁸

c) Ordnete forhold for de som ikke kan returneres

Det norske samfunn er tjent med at mennesker som oppholder seg i landet over tid kan leve under verdige forhold. Det vil bidra til kriminalitetsforebygging og et mer kontrollert samfunn.

d) Det gjelder et lavt antall mennesker

Antallet ureturnerbare i Norge i dag er svært lavt sammenliknet med mange andre europeiske land. Men endringer i praksis vil likevel ha store konsekvenser for den enkelte, deres familier og for storsamfunnet.

e) «Hordene» kommer ikke ved regelendringer

Studier som undersøker hva som påvirker asylsøkers valg av destinasjonsland, tyder på at det er ulike faktorer som påvirker dette⁹, og påstander om at oppmykning av regelverket gir økt tilstrømming, er ikke dokumentert. De fleste europeiske land har gjennomført ulike typer regulariseringer der lengeværende gis opphold, og har hatt positive erfaringer med dette. Albert Kraler, hovedforfatteren bak rapporten «Regularisations in Europe», slo fast at studien ikke kunne dokumentere noen økt tilstrømming av asylsøkere etter regulariseringsordninger.¹⁰

f) Politisk pragmatisme

Det påhviler politikere, kirker og organisasjoner et ansvar for å lete etter løsninger for et problem som ikke blir borte. Hele samfunnet er tjent med å finne løsninger og ordnede forhold for mennesker som oppholder seg i vårt land over tid.

⁸ Se for eksempel rapportene *Strengest i klassen?* (2017) fra Noas (https://www.noas.no/wp-content/uploads/2018/05/Strengestiklassen_170x240_web2.pdf). Side besøkt 27.11.20)

og *Tro, håp og forfølgelse II* (2017) fra Mellomkirkelig råd, Bispemøtet, Stefanusalliansen, Norges kristne råd og NOAS (<https://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/07/Tro-haap-og-forfolgelse-II.pdf>).

⁹ *Why Norway? Understanding asylum destinations* (2009) av Jan-Paul Brekke og Monika Five Aarseth (https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/why-norway.pdf)

¹⁰ <https://www.noas.no/stoltenbergs-lek-med-tall/> (besøkt 27.11.20)

- *Regularisations in Europe* (2009) The International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/pdf/general/regine_report_january_2009_en.pdf)

g) Å beskytte mennesker mot nedverdiggende forhold er et ansvar for alle.

h) Finne partnere som står sammen over tid for å endre samtalen om ureturnerbare situasjon

Det er viktig at Den norske kirke finner et bredt nettverk på tvers av religiøse aktører og samfunnsaktører som vil ta dette saksfeltet videre.

3.3. Langsiktig arbeid for konkrete løsningsforslag

På sikt kan det da være rom til å påvirke for mer konkrete løsningsforslag:

1. Konkrete forslag til endrede lover og forskrifter slik at de ivaretar ureturnerbare asylsøkeres mulighet til å ta ordinært og lovlig arbeid. Noen mulige innfallsvinkler:
 - a. Ureturnerbare og lengeværende som er foreldre, bør ut fra et barnets beste-perspektiv, ha en mulighet for å arbeide
 - b. Mennesker som samarbeider om retur men likevel ikke returneres, bør ha en mulighet for å arbeide
 - c. Lengværende bør ha en mulighet for å arbeide, uavhengig av om myndighetene anser at vedkommende kan returnere eller ikke - men kvalifisert ved andre krav knyttet til identitet, fravær av utvisningsvedtak (unntatt utvisningsvedtak som gjelder oversitting av utreisefrist) o.l.
2. Styrke livsvilkårene for ureturnerbare asylsøkere på andre felt enn arbeid. Noen mulige innfallsvinkler:
 - a. Sikre utdanningsmuligheter, inkludert yrkesrettet opplæring.
 - b. Utvide bestemmelsene om hva som regnes som akutt helsehjelp som tilbys denne gruppen
 - c. Sikre god rettshjelp der det er aktuelt
3. Arbeide mot at mennesker blir "sittende fast" i en virkelighet uten framtidsutsikter og med lite rettsvern. Noen mulige innfallsvinkler:
 - a. På sikt arbeide for å etablere en reell mulighet for oppholdstillatelse for mennesker som har vært i Norge mer enn tre år (fem år / åtte år) etter avslag på asylsøknad, på visse vilkår (i tråd med og/eller en utvidelse av Utlendingsforskriftens § 8-7).
 - b. Se på svenske og engelske modeller for foreldelsesfrist for asylavgjørelser som et innspill til reform av det norske systemet.