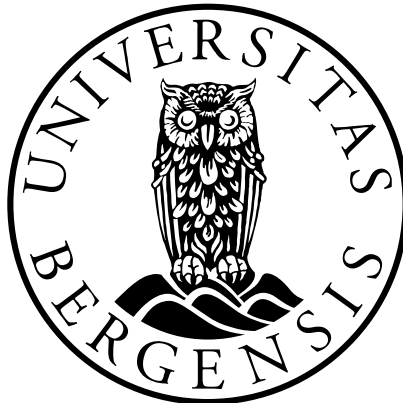


Retten til arbeid for ureturnerbare asylsøkere

*Retten til arbeid for ureturnerbare asylsøkere i lys av
Grunnloven § 110, ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8*

Kandidatnummer: 105

Antall ord: 13 836



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

08.06.2020

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	1
1 Innledning.....	3
1.1 Oppgavens tema.....	3
1.2 Temaets aktualitet.....	4
1.3 Definisjon av «ureturnerbare asylsøkere»	6
1.4 Fremstillingen videre	8
1.4.1 Metodiske grep.....	9
2 Utlendingslovens forbud mot arbeid for personer uten oppholdstillatelse	10
2.1 Utvikling av reglene vedrørende retten til arbeid for utlendinger	10
2.2 Innholdet i utlendingsloven § 55.....	11
2.2.1 Hvorfor har vi et krav om oppholdstillatelse for å kunne ta arbeid?	12
2.3 Utlendingsforskriften § 8-7.....	14
3 Grunnloven § 110 og retten til arbeid.....	17
3.1 Innholdet i Grunnloven § 110.....	17
3.2 Er retten til arbeid en individuell rettighet?	18
3.2.1 Foreløpig konklusjon	19
3.2.2 Fremstillingen videre	20
4 Er utlendingslovens forbud mot arbeid for personer uten oppholdstillatelse forenlig med ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8?	21
4.1 Norsk retts forhold til internasjonale menneskerettigheter.....	21
4.2 ØSK artikkel 6	24
4.2.1 Generelle kommentarer fra Komitéen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	25
4.3 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og retten til arbeid	27
4.3.1 EMK artikkel 3	27
4.3.2 EMK artikkel 8	31

4.4	Er forbudet mot arbeid et nødvendig og forholdsmessig inngrep i lys av landets økonomiske velferd?	33
4.4.1	Statens skjønnsmargin	33
4.4.2	Er forbudet mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn med hensyn til statens økonomiske velferd?	35
4.4.3	Er forbudet mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling?	37
5	Konkluderende betraktninger.....	39
5.1	Kan og bør det skilles mellom reelt ureturnerbare asylsøkere og asylsøkere med avslag som ikke samarbeider om retur?	39
5.2	Grunnloven § 110 og retten til arbeid	41
5.3	Konklusjon.....	42
6	Bibliografi.....	43
6.1	Norske lover, forskrifter, regjeringsplattformer og instruksjoner	43
6.2	Norske forarbeider	44
6.3	Norsk rettspraksis.....	45
6.4	Internasjonale konvensjoner og tilhørende kommentararbeider og litteratur	45
6.5	Rettspraksis fra Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen	46
6.4	Litteratur	47
6.4.1	Norsk Lovkommentar	47
6.4.2	Fagbøker	47
6.4.3	Artikler.....	48
6.5	Uttalelser fra norske organer og institusjoner	50

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema

Denne masteroppgaven behandler forholdet mellom utlendingslovens forbud mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere, og Grunnloven § 110 om retten til arbeid i lys av ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8.

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) regulerer utlendingers rett til å ta arbeid i Norge. I § 55 første ledd er det oppstilt et krav om innvilget oppholdstillatelse for en «utlending som akter å ta arbeid mot eller uten vederlag, eller som vil drive ervervsvirksomhet i riket». Tilsvarende er det i § 108 hjemmel for å straffeforfølge utlendinger som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 55,¹ og arbeidsgivere som ansetter utlendinger uten gyldig oppholdstillatelse.² En utlending som ikke har oppholdstillatelse i Norge, har ikke rett til å ta arbeid. For en utlending som søker om beskyttelse (asyl) etter utlendingsloven §§ 28 eller 38 innebærer dette at asylsøkeren ikke har rett til å arbeide dersom han eller hun mottar endelig avslag på asylsøknaden. I tillegg har asylsøkeren plikt til å reise tilbake til hjemlandet. I noen tilfeller er det imidlertid ikke mulig å få i stand en retur. Asylsøkere som oppholder seg i Norge etter å ha mottatt avslag på asylsøknaden og som ikke kan returneres til hjemlandet, kalles gjerne «ureturnerbare asylsøkere». Disse menneskene lever i Norge med få rettigheter, og uten rett til å ta arbeid blir de værende i en posisjon der de ikke kan forsørge seg selv eller sin familie ved inntektsgivende arbeid.

Grunnloven § 110 slår fast at «[s]tatens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring». Bestemmelsen er inntatt i Grunnlovens kapittel om menneskerettigheter, noe som innebærer at retten til arbeid skal anses som en menneskerettighet. Paragraf 110 fastsetter dermed retten til arbeid. Samtidig er Norge bundet av en rekke internasjonale konvensjoner som fastlegger Norges forpliktelser hva gjelder menneskerettigheter, og norske myndigheter har et ansvar for å respektere og sikre

¹ Utlendingsloven § 108 andre ledd bokstav a.

² Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a.

menneskerettighetene.³ Myndighetenes ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene frembringer en rekke interessante problemstillinger knyttet til ureturnerbare asylsøkeres rettigheter, ikke minst retten til arbeid, som er hovedtemaet for denne avhandlingen. Retten til arbeid er fastsatt blant annet i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)⁴ artikkel 6. I tillegg sier Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)⁵ artikkel 3 og artikkel 8 noe om myndighetenes forpliktelser overfor mennesker som oppholder seg innenfor landets grenser. Hovedproblemstillingen for avhandlingen er om forbudet mot arbeid for personer uten oppholdstillatelse i utlendingsloven er forenlig med retten til arbeid slik den er fastsatt i Grunnloven § 110 og menneskerettighetene i ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8.

1.2 Temaets aktualitet

Det er vanskelig å anslå hvor mange mennesker som oppholder seg i Norge uten oppholdstillatelse, og det foreligger lite konkret informasjon om disse menneskene.⁶ Utlendinger som tidligere har søkt asyl i Norge registreres i utlendingsmyndighetenes systemer, men det kan være vanskelig å kontrollere hvem av dem som fortsatt oppholder seg i landet.⁷ Oversikten til Politiets utlendingsenhet viste i begynnelsen av april 2020 at det er ca. 3400 personer som oppholder seg i Norge uten lovlig oppholdstillatelse.⁸ Dette er hovedsakelig asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden, og som oppholder seg i landet etter at utreisefristen gikk ut.⁹ Det konkrete antallet varierer og avhenger av asylstrømningene i Europa og resten av verden, men trolig vil det til enhver tid være asylsøkere som oppholder seg i Norge selv om de har fått avslag på asylsøknaden.¹⁰ Hvilken andel som utgjør såkalte ureturnerbare asylsøkere, avhenger av hvordan man velger å definere det å være ureturnerbar. Innholdet i begrepet «ureturnerbar asylsøker» vil forklares nærmere i punkt 1.3.1, men innledningsvis kan

³ Plikten til å respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og for Norge bindende menneskerettighetskonvensjoner følger av Grunnloven § 92.

⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16. desember 1966 (FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter).

⁵ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. november 1950 (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen).

⁶ Se Tolonen (2008) angående problematikken rundt tallfesting av personer som oppholder seg ulovlig i Norge.

⁷ Politiets utlendingsenhet (2020).

⁸ *ibid.*

⁹ *ibid.*

¹⁰ Tolonen (2008).

det slås fast at dette er asylsøkere som har fått avslag på sin asylsøknad, men av ulike grunner ikke kan returneres til hjemlandet sitt med tvang.¹¹

Høsten 2019 pågikk det to saker for Oslo tingrett der spørsmålet om retten til arbeid for ureturnerbare asylsøkere kom på spissen. I oktober 2019 ble en gründer og forretningsmann dømt etter utlendingsloven § 108 for å ha ansatt flere asylsøkere som ikke hadde oppholds- og arbeidstillatelse til et bemanningsbyrå.¹² I desember samme år ble en mann dømt for å ha gitt arbeid til en asylsøker uten oppholds- og arbeidstillatelse.¹³ Disse sakene har bidratt til å rette søkelyset mot ureturnerbare asylsøkeres situasjon og manglende rettigheter. Den påfølgende mediedekningen og debatten har vist at temaet engasjerer mange. Flere jurister og advokater har stilt spørsmål ved grunnlovsmessigheten av utlendingslovens regler, og argumenterer for en gjennomgang av de aktuelle reglene i utlendingsloven, særlig opp mot retten til arbeid i Grunnloven § 110, ØSK artikkel 6 og EMK.¹⁴ Andre teoretikere holder fast på den tradisjonelle tolkningen av retten til arbeid i Grunnloven som en programerklæring som ikke gir enkeltindivider rett til arbeid.¹⁵

Det er dermed behov for en gjennomgang av forståelsen av retten til arbeid i Grunnloven § 110 og de tilknyttede menneskerettighetene i ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8. Hovedformålet med avhandlingen er å fastlegge det konkrete innholdet i disse bestemmelsene i den hensikt å vurdere om disse rettighetene medfører en rett til å ta arbeid for ureturnerbare asylsøkere. Det påfølgende spørsmålet er hvorvidt utlendingslovens forbud mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere er i samsvar med retten til arbeid slik den er nedfelt i Grunnloven og menneskerettighetene.

¹¹ Definisjonen er hentet fra Tolonen (2008).

¹² Dolonen, Akerbæk, Karlsen og Dahlback (2019).

¹³ *ibid.*

¹⁴ Se blant annet Aasen (2019) og Petterson (2019).

¹⁵ Se Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) s. 526 med videre henvisning til Dok.nr.16 (2011-2012) s. 228 og Innst.187 S (2013-2014) s. 22.

1.3 Definisjon av «ureturnerbare asylsøkere»

En person som ikke er norsk statsborger, omtales som «utlending» i utlendingsloven.¹⁶ En utlending må søke om tillatelse fra myndighetene om å få rett til å arbeide og oppholde seg i Norge, og utlendingsretten bygger dermed på et tillatelsessystem.¹⁷ Egne regler om arbeids- og oppholdstillatelse gjelder for EØS-borgere og borgere av nordiske land,¹⁸ men dette er ikke tema for avhandlingen. Utlendinger som søker om oppholdstillatelse på bakgrunn av at vedkommende trenger beskyttelse mot forfølgelse i hjemlandet etter utlendingsloven §§ 28 eller 38, omtales som «asylsøkere». Dersom utlendingsmyndighetene ikke anser vilkårene for oppholdstillatelse etter §§ 28 eller 38 som oppfylt, og asylsøkeren får endelig avslag på sin asylsøknad, har han eller hun plikt til å forlate landet.¹⁹ Det er likevel mange som ikke overholder utreiseplikten, og som fortsetter å leve i Norge uten lovlig oppholdstillatelse. Dette omtales gjerne som «ulovlig opphold».²⁰ Etter endelig avslag på asylsøknaden er asylprosessen formelt avsluttet, og det er derfor ikke helt presist å omtale utlendingen som asylsøker.²¹ For enkelhets skyld vil likevel betegnelsen asylsøker brukes om denne gruppen.

Det er ulike årsaker til at asylsøkere ikke returnerer etter å ha mottatt endelig avslag på asylsøknaden, men i stedet oppholder seg ulovlig over lengre tid i Norge. Årsakene henger sammen med returforutsetningene til hjemlandet, og hvorvidt asylsøkeren samarbeider med norske myndigheter om returen.²² Relevante returforutsetninger omfatter blant annet søkerens tilknytning til hjemlandet og generelle forhold i søkerens hjemland, slik som krig eller politisk uro.²³ Asylsøkere som ikke kan returneres dit de kom fra, kalles gjerne «ureturnerbare», selv om utlendingsloven ikke bruker dette begrepet. Begrepet har likevel festnet seg i praksis, men meningsinnholdet kan variere noe. I denne avhandlingen brukes formuleringen «ureturnerbare asylsøkere» i betydningen utlendinger som har fått avslag på søknaden om asyl, men som av ulike grunner ikke kan reise tilbake til hjemlandet, og dermed oppholder seg ulovlig i Norge.

¹⁶ Utlendingsloven § 5 (1).

¹⁷ Se Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) s. 497.

¹⁸ Regler om arbeids- og oppholdstillatelse for borgere av EØS- og EFTA-landene følger av utlendingsloven kapittel 13, mens utlendingsloven § 5 annet ledd første punktum gjør unntak fra kravet om oppholdstillatelse for å ta arbeid for borgere fra Norden.

¹⁹ Se Utlendingsdirektoratet, «Dette skjer når du har søkt om beskyttelse (asyl)» (u.å.).

²⁰ Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) s. 497.

²¹ Se Ot.prp. nr. 112 (2004-2005) s. 1.

²² Politiets utlendingsenhet (2020).

²³ Skard (2010) s. 73.

Når vi snakker om ureturnerbare asylsøkere som gruppe, er det grunn til å skille mellom asylsøkere som samarbeider om retur på den ene siden, og asylsøkere som ikke bidrar aktivt, men i stedet motarbeider utsendelse på den andre. Asylsøkere som ikke kan returneres til hjemlandet sitt til tross for at de samarbeider aktivt med norske myndigheter, omtales gjerne som «reelt ureturnerbare».²⁴ Årsakene til at det ikke er mulig å få i stand en retur kan for eksempel være at returprosessen blir forhindret av myndighetene i asylsøkerens hjemland, fordi de nekter å samarbeide med norske myndigheter, eller fordi forholdene i hjemlandet er slik at det ikke kan pålegges retur.²⁵ Andre asylsøkere kan være statsløse, og vil ikke aksepteres for retur av myndighetene på det stedet asylsøkeren har vært bosatt.²⁶ En annen grunn er at hjemlandet ikke aksepterer egne borgere som har søkt asyl i andre land.²⁷ Dersom det foreligger praktiske hindringer for retur som asylsøkeren ikke selv rår over har asylsøkeren riktignok mulighet til å få oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-7, dersom de nærmere angitte vilkårene er oppfylt.²⁸ Utlendingsmyndighetenes praksis er imidlertid streng, og det er få som får opphold etter denne bestemmelsen.²⁹ Den praktiske betydningen av utlendingsforskriften § 8-7 vil vurderes nærmere i kapittel 2.3.

I forarbeidene til utlendingsloven fra 2008 fremgår det at Kommunal- og regionaldepartementet ønsker at det skal føres en restriktiv politikk overfor asylsøkere som har fått endelig avslag på asylsøknaden.³⁰ Et utslag av denne politikken er bortfall av botilbud for asylsøkere med endelig avslag som har oversittet utreisefristen, og innkvartering i et utreisesenter som er ment å legge forholdene til rette for retur.³¹ Fratakelse av retten til å ta arbeid er et annet utslag av statens restriktive asylopolitikk overfor asylsøkere som har mottatt endelig avslag.³² Ifølge departementet er hensikten med disse tiltakene å motivere asylsøkerne til å forlate landet, og dermed stimulere til retur.³³ Et ytterligere formål er å gjøre Norge til et mindre attraktivt land å søke asyl i, ved at det gjøres kjent at Norge har en restriktiv holdning og politikk hva gjelder rettigheter som tilfaller asylsøkere som ikke oppfyller vilkårene for asyl.³⁴ Utlendingslovens

²⁴ Ot.prp. nr. 112 (2004-2005) s. 5-6.

²⁵ Steen (2008).

²⁶ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 161.

²⁷ *ibid.*

²⁸ Utlendingsforskriften § 8-7.

²⁹ Tolonen (2008).

³⁰ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 166.

³¹ Se Ot.prp. nr. 112 (2004-2005) s. 3-4 for utdyping av reglene for botilbud for asylsøkere, og proposisjonen side 16 om utreisesenteret.

³² Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 161.

³³ Ot.prp. nr. 112 (2004-2005) s. 16.

³⁴ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 165.

forbud mot arbeid for asylsøkere med endelig avslag er dermed begrunnet i myndighetenes behov for å stimulere til retur og redusere asyltilstrømmingen til Norge. Disse hensynene får ulike utslag i de to gruppene med asylsøkere, henholdsvis reelt ureturnerbare asylsøkere og asylsøkere som ikke samarbeider om retur. Dette vil utdypes nærmere i kapittelet som omhandler utlendingsloven § 55. Hvorvidt det kan og bør foretas et rettslig skille mellom disse to gruppene vil jeg også komme tilbake til. Det kan være bevismessig problematisk å skille mellom reelt ureturnerbare asylsøkere og asylsøkere som samarbeider om retur ved å for eksempel holde tilbake opplysninger.³⁵ Derfor vil avhandlingen omfatte både reelt ureturnerbare asylsøkere og asylsøkere som ikke samarbeider med norske myndigheter.

1.4 Fremstillingen videre

Hovedproblemstillingen for avhandlingen er hvorvidt utlendingslovens forbud mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere er i samsvar med Grunnloven § 110, i lys av ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8. Kapittel 2 vil gi en presentasjon av utlendingslovgivningens regler knyttet til retten til arbeid for ureturnerbare asylsøkere, nærmere bestemt utlendingsloven § 55 og utlendingsforskriften § 8-7. Kapittel 3 omhandler retten til arbeid i Grunnloven § 110, og forklarer innholdet i myndighetenes plikt til å sørge for at forholdene ligger til rette for at enhver kan tjene til livets opphold ved arbeid. En underproblemstilling i dette kapittelet er om retten til arbeid er en individuell rettighet, eller om bestemmelsen i stedet må anses som en programerklæring. Kapittel 4 tar for seg menneskerettighetene i ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8. EMK artikkel 3 forbyr umenneskelig eller nedverdiggende behandling, mens EMK artikkel 8 beskytter retten til privat- og familieliv. Sammen med ØSK artikkel 6, som fastsetter retten til arbeid, utgjør disse bestemmelsene viktige skranker når myndighetene skal fastlegge de nærmere lovreglene knyttet til arbeid. På hvilken måte menneskerettighetene får betydning for ureturnerbare asylsøkeres rett til arbeid vil derfor være et sentralt tema for kapittel 4. I kapittel 5 drøftes det først om det er mulig og nødvendig å foreta et rettslig skille mellom reelt ureturnerbare asylsøkere og asylsøkere som ikke samarbeider om retur. Deretter konkluderes det på avhandlingens hovedspørsmål, nemlig om forbudet mot arbeid for

³⁵ Se nærmere om bevisproblematikken i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 165. Dette omtales nærmere i avhandlingens kapittel 2.3.

ureturnerbare asylsøkere kan forenes med Grunnloven § 110, ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8.

1.4.1 Metodiske grep

Fremstillingen av avhandlingens problemstillinger bygger på alminnelig juridisk metode og rettskildelære. I forbindelse med tolkningen av Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser oppstår det metodiske spørsmål knyttet til betydningen av internasjonale regler. Det følger av Grunnloven § 92 at det skal unngås å tolke menneskerettighetene i Grunnloven på en måte som strider mot internasjonale menneskerettigheter.³⁶ Dermed er reglene i EMK og ØSK sentrale tolkningsfaktorer når innholdet i Grunnloven § 110 skal fastlegges. Tolkningsregler for internasjonale konvensjoner slik som ØSK og EMK har vi i Wien-konvensjonen. Et annet metodisk spørsmål er hva som er konsekvensen av en eventuell motstrid mellom en internasjonal regel og en norsk regel. Dette reguleres av egne forrangsbestemmelser i menneskerettsloven § 2 og utlendingsloven § 3. De nærmere problemstillingene knyttet til Grunnlovstolkning og forholdet til internasjonale konvensjoner vil behandles fortløpende der det er hensiktsmessig.

³⁶ Se Andenæs og Fliflet (2017) s. 63.

2 Utlendingslovens forbud mot arbeid for personer uten oppholdstillatelse

2.1 Utvikling av reglene vedrørende retten til arbeid for utlendinger

Som nevnt innledningsvis bygger dagens utlendingsrett på et tillatelsessystem.³⁷ Det samme gjelder retten til arbeid for asylsøkere. Utlendingsloven § 55 inneholder et krav om oppholdstillatelse for å kunne ta arbeid. Dermed er ikke avhandlingens problemstilling helt presis når den snakker om «forbudet» mot arbeid for asylsøkere som har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse. I realiteten fungerer likevel kravet om oppholdstillatelse som et forbud mot arbeid inntil asylsøkeren har mottatt en slik tillatelse, ettersom oppholdstillatelse er en nødvendig forutsetning for å få arbeidstillatelse som asylsøker. I tillegg følger det av utlendingsloven § 108 at den som overtrer § 55, kan straffes med bot eller fengsel.³⁸ For enkelhets skyld brukes formuleringen «forbudet mot arbeid» i forbindelse med § 55 i avhandlingen.

Dagens regler om arbeid for asylsøkere er et resultat av en tydelig restriktiv holdning i utviklingen av utlendingsretten i Norge. I etterkrigstiden var det et sterkt behov for arbeidskraft, og med fremmedloven av 1956 ble arbeidstillatelse innvilget nesten automatisk for utlendinger som kom til Norge for å søke arbeid.³⁹ En stadig økende arbeidsinnvandring skapte et større behov for regulering og kontroll, særlig for å beskytte og fremme velferdsstatlige hensyn.⁴⁰ På 1970-tallet ble det innført ulike tiltak for å begrense innvandringen, blant annet nye og skjerpede vilkår for arbeidstillatelse.⁴¹ Revisjonen av fremmedloven resulterte i utlendingsloven av 1988, som videreførte en selektiv innvandringspolitikk og den strenge praksisen knyttet til arbeidstillatelser.⁴² Dette har skapt bakteppet for en begrenset og kontrollert norsk innvandringspolitikk.⁴³ En følge av den restriktive innvandringspolitikken er kravet om

³⁷ Avhandlingens kapittel 1.3.1; Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) s. 497.

³⁸ Utlendingsloven § 108 andre ledd bokstav a.

³⁹ Se Brochmann (2010) s. 25 og utover for en utfyllende beskrivelse av utviklingen av utlendingsretten.

⁴⁰ Brochmann (2010) s. 26.

⁴¹ *ibid.* s. 25.

⁴² *ibid.* s. 26.

⁴³ *ibid.* s. 26.

oppholdstillatelse for å ta arbeid i utlendingsloven 2008 § 55. Dagens regulering av retten til arbeid for ureturnerbare asylsøkere er et resultat av en ytterligere innstramming av reglene i den nye utlendingsloven av 2008 og tilhørende forskrifter.⁴⁴ Med utlendingsforskriften fra 1990 hadde asylsøkere rett til en arbeidstillatelse uten tidsbegrensning, og tillatelsen ble ikke automatisk inndratt ved endelig avslag på asylsøknaden.⁴⁵ Med dagens regler er arbeidstillatelsen kun gyldig i 6 måneder, eller inntil utlendingen får avslag på søknaden om beskyttelse.⁴⁶

2.2 Innholdet i utlendingsloven § 55

Kravet om oppholdstillatelse for å kunne ta arbeid i Norge er i utlendingsloven § 55 formulert slik:

«En utlending som akter å ta arbeid mot eller uten vederlag, eller som vil drive ervervsvirksomhet i riket, må ha oppholdstillatelse som gir rett til å ta arbeid eller drive ervervsvirksomhet.»

Regelen i § 55 er i all hovedsak en videreføring av § 6 første ledd i utlendingsloven 1988.⁴⁷ Utgangspunktet etter § 60 tredje ledd bokstav b er at en oppholdstillatelse gir rett til å ta arbeid. Motsetningsvis fører avslag på søknad om oppholdstillatelse til at asylsøkeren mister sin midlertidige rett til arbeid,⁴⁸ og uten oppholdstillatelse har asylsøkeren dermed ikke rett til å ta arbeid eller drive ervervsvirksomhet.

Bestemmelsen krever oppholdstillatelse både for å «ta arbeid» og for å «drive ervervsvirksomhet». «Ervervsvirksomhet» henviser til selvstendig næringsvirksomhet,⁴⁹ mens «arbeid» har et videre omfang. Det er ikke krav til ordnede arbeidsforhold eller arbeidskontrakt for at noe skal anses som arbeid, og det er heller ikke krav om at arbeidet gir noen form for

⁴⁴ Dolonen, Akerbæk, Karlsen og Dahlback (2019).

⁴⁵ *ibid.*

⁴⁶ Utlendingsloven § 94 første ledd første punktum; Utlendingsforskriften § 17-25 første ledd annet punktum.

⁴⁷ Se Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 429.

⁴⁸ Utlendingsloven § 94 første ledd første punktum; Utlendingsforskriften § 17-25 første ledd annet punktum.

⁴⁹ Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) s. 521. Motsatt Bull (2010) som mener det må sondres mellom arbeid som ansatt hos en arbeidsgiver, og selvstendig næringsvirksomhet.

vederlag, hverken i form av lønn eller andre fordeler.⁵⁰ Det avgrenses likevel mot vennetjenester og sporadisk frivillig arbeid for organisasjoner eller liknende.⁵¹ Den vide forståelsen av arbeidsbegrepet i utlendingsloven begrunnes i et vern mot omgåelse av reglene.⁵² Utlendingsloven skal også beskytte mot svart arbeid, menneskehandel, misbruk av arbeidskraft og annen arbeidsmarkeds kriminalitet.⁵³ Derfor inkluderer arbeidsbegrepet arbeid uten formaliserte rammer og arbeid mot lite eller ingen form for vederlag. Arbeidsbegrepets omfattende rekkevidde understrekes også i Rt. 1999 s. 763, hvor Høyesterett tok stilling til om prostitusjon var å anse som arbeid eller ervervsvirksomhet etter utlendingsloven 1988 § 6. Høyesterett begrunnet en utvidende tolkning av arbeidsbegrepet i reglens formål, nemlig å føre kontroll med utlendingers adgang til riket og deres opphold her.⁵⁴

2.2.1 Hvorfor har vi et krav om oppholdstillatelse for å kunne ta arbeid?

Formålet med utlendingslovens regler om oppholdstillatelse er å regulere og kontrollere hvem som til enhver tid oppholder seg i landet.⁵⁵ En side av dette er kontroll av hvem som opptrer i det norske arbeidsmarkedet. Gjennom utlendingslovens krav om oppholdstillatelse for å ta arbeid kan utlendingsmyndighetene kontrollere hvilke utlendinger som får arbeidstillatelse. På denne måten har utlendingsmyndighetene mulighet til å regulere og skjerme det norske arbeidsmarkedet i tråd med myndighetenes arbeids- og innvandringspolitikk. De som til enhver tid befinner seg på det norske arbeidsmarkedet, skal være underlagt kontroll og beskyttelse av arbeidslovgivningen slik at arbeidsforholdene og arbeidsvilkårene er i tråd med norsk lov. Dermed bidrar utlendingsloven til å forhindre for eksempel skatteunndragelser, svart arbeid, menneskehandel og annen arbeidsmarkeds kriminalitet.

Utlendinger som søker asyl i Norge søker om oppholdstillatelse på bakgrunn av at de behøver beskyttelse mot forfølgelse i hjemlandet.⁵⁶ Trolig er bedre arbeidsutsikter, tryggere arbeidsvilkår eller høyere lønn faktorer som ikke påvirker asylsøkernes motivasjon for å søke

⁵⁰ Se Bull (2010) s. 374; tilsvarende for utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav: se Kampen (2010) s. 603.

⁵¹ Kampen (2010) s. 603.

⁵² Se Bull (2010) s. 374-375 med videre henvisning til Ot.prp. nr. 46 (1986-1987) s. 191.

⁵³ Se videre om utlendingslovens betydning for arbeidsmarkeds kriminalitet i Rognes, Dybå Gansmo og Saksæther mfl. (2014) s. 30-36.

⁵⁴ Dommen s. 765.

⁵⁵ Formålet med utlendingsloven er formulert i utlendingsloven § 1.

⁵⁶ Vilkårene for å få innvilget asyl etter utlendingsloven §§ 28 eller 38 er at asylsøkere har en «velbegrunnet frykt for forfølgelse» i hjemlandet, at det foreligger «sterke menneskelige hensyn» eller at utlendingen har «særlig tilknytning til riket».

asyl i Norge i særlig stor grad. Det er imidlertid slik at de spesifikke integrasjonsbetingelsene som settes for utlendinger i Norge påvirker innvandringen, også asyltilstrømmingen.⁵⁷ Som nevnt i kapittel 1.3 ønsker utlendingsmyndighetene å føre en restriktiv innvandringspolitikk gjennom å redusere innvandring til Norge, og samtidig motivere og stimulere til retur av asylsøkere som har fått endelig avslag. Et av tiltakene er innstramningen av praksisen med å gi arbeidstillatelse til asylsøkere med endelig avslag.⁵⁸ I denne sammenheng fungerer regelen i § 55 som en integrasjonsbetingelse som stimulerer og motiverer til retur, ettersom asylsøkeren ikke har mulighet til å arbeide for å forsørge seg selv dersom vedkommende har fått endelig avslag. Samtidig reduseres insentivet for å søke asyl i Norge i de tilfellene der utlendingen ikke har et reelt grunnlag for beskyttelse, dersom det gjøres kjent at asylsøkere mister muligheten til å ta arbeid ved endelig avslag. I slike tilfeller vil framtidsutsiktene i Norge fremstå mindre attraktive, og gjøre at asylsøkere ikke søker asyl i Norge med mindre de har et reelt grunnlag for beskyttelse og dermed et realistisk håp om å motta oppholdstillatelse. På denne måten bidrar bestemmelsen til å oppfylle utlendingsmyndighetenes målsetning om en restriktiv innvandringsregulering.

Som allerede nevnt kan vi skille mellom reelt ureturnerbare asylsøkere og asylsøkere som ikke samarbeider om retur. Ulikhetene mellom gruppene gjør det problematisk å drøfte funksjonen og virkningen til utlendingsloven § 55.⁵⁹ Når det gjelder stimulering til retur og reduisering av innvandring til Norge, slår disse hensynene inn for asylsøkere som i realiteten kan returneres til hjemlandet sitt. Dersom det gjøres kjent at det er gode utsikter til arbeid til tross for at myndighetene ikke anser vilkårene for beskyttelse som oppfylt, kan det fungere som en pull-faktor som trekker asylsøkere til Norge. Rett til arbeid ved endelig avslag kan også fungere som et insentiv til å motarbeide retur ved å for eksempel aktivt holde tilbake opplysninger om identitet.⁶⁰ Når lovgiver har strammet inn reglene om arbeidstillatelse for asylsøkere med endelig avslag, vil Norge trolig være et mindre attraktivt mottakerland. For asylsøkere som har fått avslag vil forbudet mot å ta arbeid gjøre levetilstandene så vanskelige at det øker motivasjonen for retur. Trolig vil regelen øke sannsynligheten for at disse menneskene velger å forlate Norge. For denne gruppen fungerer regelen som en innvandringsregulerende – for ikke å si innvandringsbegrensende – faktor i tråd med myndighetenes restriktive asylpolitikk.

⁵⁷ Brochmann (2010) s. 30.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 161.

⁵⁹ Denne problematikken er beskrevet i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 161.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 165.

Når det gjelder reelt ureturnerbare asylsøkere vil forbudet mot arbeid få et annet utslag. Regelen kan riktignok virke innvandringsreducerende, ved at asylsøkerne søker seg til andre land med bedre integrasjonsbetingelser. For denne gruppen vil imidlertid returforutsetningene stå i veien for retur, slik at regelens returstimulerende funksjon bortfaller. Denne gruppen blir værende i en posisjon hvor de ikke kan ta arbeid og motta arbeidsinntekt, samtidig som norske myndigheter anerkjenner at de heller ikke kan returneres.⁶¹ Konsekvensen er at asylsøkeren blir ekskludert fra arbeidsmarkedet, og dermed mister tilgang til en viktig integrerings- og fellesskapsarena, samtidig som han eller hun mister muligheten til å forsørge seg selv. Spørsmålet er om leved forholdene for ureturnerbare asylsøkere innebærer at regelen får et så uheldig utslag at den ikke er forenlig med internasjonale menneskerettsstandarder. Det kan likevel være vanskelig å kontrollere hvilke asylsøkere som holder tilbake opplysninger og motarbeider retur, og hvem er reelt returnerbare.⁶² I tillegg vil det i gruppen av asylsøkere som har fått avslag og som har praktisk mulighet til å reise hjem, være mange som har grunner for å bli ulovlig i Norge. Det er derfor problematisk å håndheve et rettslig skille mellom såkalt «uvillige»⁶³ og de ureturnerbare asylsøkerne. Denne problematikken kommer jeg tilbake til.

2.3 Utlendingsforskriften § 8-7

I forbindelse med utlendingslovens regler om retten til arbeid for ureturnerbare asylsøkere må det nevnes at det kan gis oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 38 til en asylsøker som har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse, dersom det foreligger praktiske hindringer for retur som asylsøkeren ikke selv rår over. Dette følger av utlendingsforskriften § 8-7. Søknad om oppholdstillatelse på denne bakgrunn må fremsettes som en begjæring om omgjøring til Utlendingsnemnda, og dersom vilkårene i første ledd bokstav a-c er oppfylt «kan» det gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38. For det første forutsetter en slik oppholdstillatelse at det har gått «tre år siden saksopprettelse» av asylsaken uten at retur har blitt iverksatt, og det heller «ikke [er] sannsynlig at iverksettelse vil kunne la seg gjennomføre». For det andre kan det ikke foreligge «tvil om søkerens identitet», og for det tredje må

⁶¹ Eksempler på det myndighetene anser som praktiske hindringer for retur som utlendingen ikke rår over leser vi for eksempel i Ot.prp. nr. 75 på s. 161.

⁶² Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 165.

⁶³ Tolonen (2008).

asylsøkeren ha «bidratt til å muliggjøre retur», blant annet ved å forsøke å skaffe de nødvendige reisedokumentene fra hjemlandet. Oppholdstillatelse etter første ledd gir grunnlag for både permanent oppholdstillatelse og arbeidstillatelse.⁶⁴

Særlig i vurderingen av om asylsøkeren har bidratt til å muliggjøre retur kan det oppstå vanskelige bevismessige vurderinger. Som hovedregel må asylsøkeren kunne dokumentere at han eller hun har forsøkt å returnere frivillig, for eksempel gjennom International Organization for Migration (IOM) eller hjemlandets ambassade.⁶⁵ For en asylsøker kan det være problematisk å bevise at vedkommende har foretatt de nødvendige tiltakene for å bidra til retur, men at han eller hun likevel ikke har mulighet for å returnere til hjemlandet. Dette gjelder særlig hvis forbindelsene til hjemlandets myndigheter og systemer er svekket, eller dersom utvalget av informasjon og dokumenter angående asylsøkerens identitet eller reisemuligheter ikke tilfredsstillende norske standarder. Det kan også være vanskelig å fremskaffe de nødvendige dokumentene på grunn av sosial eller politisk uro i hjemlandet, eller dersom vedkommende er utsatt for en pågående konflikt med hjemlandets myndigheter. Slike utfordringer, som gjerne er individuelle og personlige for den enkelte asylsøker kan være vanskelig å dokumentere for norske utlendingsmyndigheter.

Vilkårene for oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-7 er vanskelig å oppfylle, og det blir sjelden gitt oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen.⁶⁶ Så lenge bevisbyrden ligger på asylsøkeren, vil det trolig være vanskelig å bevise at vedkommende er reelt ureturnerbar. Etter mitt syn fungerer § 8-7 som en presisering av at returforutsetninger skal være en del av vurderingen etter utlendingsloven § 38. På denne måten vil utlendingsforskriften § 8-7 være et sikkerhetsnett som sørger for at asylsøkere som ikke kan returneres av praktiske årsaker som vedkommende ikke selv rår over, likevel kan få opphold etter utlendingsloven § 38. Praksis viser likevel at § 8-7 har liten betydning for asylsøkere som er reelt ureturnerbare, men som ikke har fått opphold etter utlendingsloven § 38.⁶⁷ Faktum er uansett at det fremdeles lever ureturnerbare asylsøkere i Norge, noe som blant annet anerkjennes av regjeringen i

⁶⁴ Utlendingsforskriften § 8-7 femte ledd; utlendingsloven § 60 tredje ledd bokstav b.

⁶⁵ Falkenberg (2008). Asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden får tilbud om gratis retur med International Organization for Migration (Ot.prp. nr. 112 (2004-2005) s. 2).

⁶⁶ Se blant annet Steen (2008), Falkenberg (2008) og Forfang (2013) som sier at det sjelden eller aldri blir gitt tillatelser etter § 8-7.

⁶⁷ Tolonen (2008) og Forfang (2013).

Granavolden-plattformen.⁶⁸ Utlendingsforskriften § 8-7 slik den praktiseres i dag gir dermed ikke noe reelt svar på problematikken reelt ureturnerbare asylsøkere står ovenfor.

⁶⁸ Granavolden-plattformen, som er den politiske plattformen for regjeringen som i 2019 besto av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig folkeparti, omtaler ureturnerbare asylsøkere på s. 26.

3 Grunnloven § 110 og retten til arbeid

3.1 Innholdet i Grunnloven § 110

Grunnloven § 110 slår fast at «[s]tatens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring». Bestemmelsen er inntatt i Grunnlovens kapittel om menneskerettigheter som ble vedtatt i 2014, men statens plikt til å tilrettelegge for arbeid ble lagt til i Grunnloven allerede i 1954.⁶⁹ Menneskerettighetene har i dag en spesiell stilling i norsk lov, og Grunnlovsbestemmelsene om menneskerettigheter pålegger myndighetene å respektere og sikre grunnleggende rettigheter til de som til enhver tid oppholder seg i Norge.⁷⁰ Grunnloven § 110 pålegger myndighetene å verne om den enkeltes grunnleggende rett til å forsørge for seg selv og sin familie ved arbeid.⁷¹ Formålet med bestemmelsen er først og fremst å legge til rette for at alle har en inntekt som er «tilstrekkelig til å dekke en rimelig levestandard».⁷² På denne måten bidrar bestemmelsen til å ivareta sosial trygghet og et verdig liv for den enkelte.⁷³ Bestemmelsen skal også ivareta kollektive hensyn, blant annet å sørge for en bærekraftig arbeidspolitikk slik at staten ikke påføres unødvendige utgifter knyttet til arbeidsledighet,⁷⁴ samt å motvirke fattigdom og fremme demokratiutvikling.⁷⁵

Et sentralt spørsmål i utbroderingen av statens forpliktelser etter § 110 er spørsmålet om bestemmelsen ivaretar enkeltpersoners individuelle rett til arbeid. Formulert mer presist, er spørsmålet om § 110 tilkjenner enkeltindivider en rett til arbeid som kan påberopes overfor domstolene, eller om bestemmelsen må leses som en programerklæring som er rettet mot statens sysselsettingspolitikk. Dette har betydning for ureturnerbare asylsøkeres mulighet til å påberope § 110 som vern mot forbudet mot arbeid. For å svare på dette spørsmålet vil det ses hen til Grunnlovens forarbeider og relevant teori og rettspraksis knyttet til bestemmelsen. For bestemmelsens menneskerettslige karakter er også Norges forpliktelser i henhold til

⁶⁹ Vik (2019).

⁷⁰ Grunnloven § 92.

⁷¹ Aasen (2019).

⁷² Fliflet, *Norsk Lovkommentar: Grunnloven*, note 251 med videre henvisning til Innst. S. nr. 220 (1954) s. 585.

⁷³ Dok.nr.12:31 (2011-2012) s. 4

⁷⁴ Aasen (2019).

⁷⁵ Dok.nr.12:31 (2011-2012) s. 5

internasjonale menneskerettigheter sterkt relevant for tolkningen. Her kommer særlig ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8 inn som sentrale tolkningsfaktorer.

3.2 Er retten til arbeid en individuell rettighet?

Grunnloven § 110 fastsetter at staten skal tilrettelegge for at «ethvert arbeidsdyktig menneske» skal kunne tjene til livets opphold ved arbeid. En naturlig forståelse av ordet «ethvert» tyder på at alle mennesker er inkludert og vernet av bestemmelsen. Lest i sammenheng med ordet «arbeidsdyktig», er det naturlig å forstå bestemmelsen slik at de som har de fysiske og psykiske forutsetningene for å kunne arbeide omfattes av ordlyden. Det stilles altså ikke noe krav om oppholdstillatelse eller andre betingelser ut fra ordlyden, noe som tilsier at ingen kan unntas fra retten til arbeid.⁷⁶

I forbindelse med Grunnlovsrevisjonen i 2014 ble det utarbeidet omfattende forarbeider som bidrar til forståelsen av menneskerettighetsbestemmelsene. Forarbeidene uttalelser om bestemmelsenes formål vil være viktige tolkningsmomenter.⁷⁷ I forarbeidene har det vært gjennomgående understreket at retten til arbeid først og fremst er en programerklæring, som ikke innebærer noen rett til arbeid for den enkelte.⁷⁸ I Dok.nr.16 heter det at bestemmelsen i hovedsak har vært «ansett som en retningsgivende politisk programerklæring», og at den må forstås som en henstilling til statsmyndighetenes regulering av arbeidsmarkedet.⁷⁹ Under vedtakelsen av bestemmelsen i 1954 understreket Sosialdepartementet at bestemmelsen ikke var ment som en juridisk rett for en arbeidsløs person til å kreve arbeid, under henvisning til at det ville medføre uante økonomiske konsekvenser for det offentlige.⁸⁰ Dette ble fulgt opp av Andenæs og Opsahl i forbindelse med vedtakelsen av § 110 andre ledd i 1980, hvor de uttalte at det syntes klart at bestemmelsen ikke fastslår en juridisk rett som kan påberopes av arbeidstakere.⁸¹ Det ble vist til sammenhengen mellom bestemmelsens ubestemte karakter og henvisningen til at nærmere bestemmelser skal gis ved lov.⁸² Det er tydelig at Grunnlovens

⁷⁶ Aasen (2019).

⁷⁷ Se Andenæs og Fliflet (2017) s. 59.

⁷⁸ Dok.nr.16 (2011-2012) s. 227; Innst.187 S (2013-2014) s. 22

⁷⁹ Dok.nr.16 (2011-2012) s. 227

⁸⁰ *ibid.*

⁸¹ Dok.nr.16 (2011-2012) s. 228 med videre henvisning til Innst.S.nr.207 (1979-1980)

⁸² *ibid.*

forarbeider gir anvisning på en snever forståelse av retten til arbeid i § 110, og at den ikke er ment som et grunnlag for den enkeltes rett til arbeid.

Tilsvarende snever forståelse av retten til arbeid etter § 110 er fulgt opp i rettspraksis. Bestemmelsen har ikke vært påberopt for Høyesterett, men Borgarting lagmannsrett slo i 1995 fast at § 110 ikke er ment å gi borgerne individuelle rettigheter, men pålegger myndighetene å «føre en aktiv sysselsettingspolitikk».⁸³ Synspunktet er også fulgt opp i juridisk teori.⁸⁴

3.2.1 Foreløpig konklusjon

Det synes dermed klart at Grunnloven § 110 ikke tilkjenner enkeltindivider retten til å arbeide. At bestemmelsen først og fremst skal anses som en programmerklæring rettet mot myndighetenes sysselsettingspolitikk følger klart av både forarbeider og rettspraksis, samt tilslutning i juridisk teori. I Menneskerettighetsutvalgets rapport fra 2011 heter det om innholdet av de sosiale og økonomiske rettighetene i Grunnloven at «[d]omstolene vil tilstå lovgiver en vid skjønnsmargin for spørsmål om hvilke ordninger som må etableres for å oppfylle rettighetene, slik tilfellet er i dag for anvendelsen av Grunnloven § 110 (rett til utkomme av arbeid)».⁸⁵ På denne måten gis lovgiver større frihet til å følge politiske strømninger ved utformingen av lovregler knyttet til sosiale og økonomiske rettsområder, slik som innvandrings- og arbeidsreguleringer. Det politiske spillerommet som foreligger på disse områdene tilsier at retten til arbeid kan begrenses med hensyn til innvandrings- og arbeidsregulerende behov, for eksempel å redusere innvandring og stimulere til retur etter endelig avslag. Utlendingslovens begrensninger for hvilke utlendinger som kan ta arbeid, og på hvilke vilkår, er et utslag av dette.⁸⁶ På denne bakgrunn synes utlendingslovens regler om arbeid for ureturnerbare asylsøkere å være forenlig med Grunnloven § 110.

⁸³ LB-1995-2823.

⁸⁴ Se Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) s. 525, hvor påstanden om at Grunnloven § 110 kan gi tidligere asylsøkere rett til arbeid blir avfeid som «klart uholdbar».

⁸⁵ Dok.nr.16 (2011-2012) s. 60.

⁸⁶ Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) s. 526.

3.2.2 Fremstillingen videre

Grunnloven § 110 verner altså ikke om retten til arbeid for den enkelte, og kan som utgangspunkt ikke påberopes som vern for retten til arbeid for ureturnerbare asylsøkere.

Spørsmålet er likevel om retten til arbeid kan få et annet utslag overfor om en gruppe med mennesker som stilles i en posisjon hvor myndighetene har vedtatt reguleringer som utelukker hele gruppens rett til arbeid. I komitéinnstillingen som ble utgitt i forbindelse med vedtakelse av § 110 ble det påpekt at «de som velges til Stortinget eller får myndighet i staten blir forpliktet til å realisere Grunnlovens pålegg. Deri ligger en større realitet og et dypere alvor enn de mer generelle løfter politikerne avlegger i sine programmer».⁸⁷ Videre uttales det at «[d]et kan ikke vedtas lover eller treffes disposisjoner som åpenbart og bevisst hindrer eller vanskeliggjør realiseringen av Grunnlovens pålegg.»⁸⁸ Det er rimelig å anta at det kan utledes rettigheter fra en programerklæring om retten til arbeid når det gjelder sysselsetting av en hel gruppe med mennesker. De hensyn som bestemmelsen skal ivareta, særlig bekjempelse av fattigdom og ivaretagelse av den enkeltes verdighet og sosiale trygghet, gjør seg sterkere gjeldende når utlendingslovens regler ekskluderer en større gruppe mennesker fra arbeidslivet som allerede befinner seg i en sårbar posisjon og har færre rettigheter enn den øvrige befolkningen.

Også andre menneskerettighetsbestemmelser kan ha betydning i fastleggingen av innholdet i retten til arbeid etter § 110. Retten til arbeid er en høyt verdsatt menneskerettighet, også i et demokratisk og sosialt perspektiv. Gjennom arbeid oppnår en ikke bare inntekt til å sørge for seg selv og familien, men også muligheten til sosial tilhørighet, selvutvikling og selvrealisering. Arbeid er viktig for menneskets fysiske og psykiske helse, og for den generelle trivsel. Derfor er retten til arbeid tett knyttet sammen med andre menneskerettigheter som har som formål å verne om grunnleggende aspekter ved det å være menneske. Som vi skal se er de sosiale, økonomiske og menneskerettslige aspektene ved arbeid vernet gjennom internasjonale menneskerettigheter, og det gjenstår å vurdere hvilken betydning EMK og ØSK har for den individuelle og generelle retten til arbeid.

⁸⁷ Dok.nr.16 (2011-2012) s. 228 med videre henvisning til Innst. S. nr. 220 (1954) s. 585.

⁸⁸ *ibid.*

4 Er utlendingslovens forbud mot arbeid for personer uten oppholdstillatelse forenlig med ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8?

Spørsmålet for dette kapittelet er om ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8 gir ureturnerbare asylsøkere rett til arbeid. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gir enkeltmennesker rettigheter knyttet til sosiale, fysiske og psykiske levevilkår, og setter minimumsrammer for hvilke forhold personer uten oppholdstillatelse kan leve under mens de befinner seg i landet.⁸⁹ ØSK artikkel 6 anerkjenner retten til arbeid, og pålegger myndighetene å treffe tiltak for å ivareta retten til arbeid. Forbudet mot nedverdiggende og umenneskelig behandling i EMK artikkel 3 gjelder for alle mennesker uavhengig av oppholdsstatus, mens artikkel 8 verner om enkeltindividets rett til privat- og familieliv. Innledningsvis vil det bli foretatt en gjennomgang av norsk retts forhold til disse menneskerettighetskonvensjonene, før det nærmere innholdet i ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8 blir presentert. Spørsmålet er deretter hvorvidt disse bestemmelsene medfører forpliktelser for norske myndigheter overfor ureturnerbare asylsøkere når det gjelder retten til arbeid.

4.1 Norsk retts forhold til internasjonale menneskerettigheter

Grunnloven § 92 pålegger norske myndigheter å «respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Med «respektere» menes en plikt til å ikke foreta seg noe som strider mot menneskerettighetene, mens «sikre» innebærer en plikt til å ta aktive skritt for å sørge for at disse rettighetene faktisk tilkommer de som oppholder seg i Norge.⁹⁰ Dermed setter menneskerettighetene skranker for statsmaktens utøvelse av myndighet, blant annet lovgivers kompetanse til å utforme og vedta lover.⁹¹ Videre innebærer bestemmelsen at menneskerettighetene slik de er inntatt i Grunnloven må tolkes i lys av internasjonale menneskerettigheter Norge er bundet av, og at det skal unngås

⁸⁹ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 162-163.

⁹⁰ Aall (2018) s. 58-59.

⁹¹ Høgberg (2010).

å tolke Grunnloven på en måte som strider mot det som følger av internasjonale konvensjoner om menneskerettighetene.⁹²

Også utlendingsloven § 3 fastsetter at «[l]oven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling». Bestemmelsen viderefører utlendingsloven 1988 § 4,⁹³ som ble ansett som en inkorporeringsnorm.⁹⁴ Dersom det oppstår tvil om tolkningen av en regel, skal tolkningsalternativet som er i overenstemmelse med folkeretten anvendes.⁹⁵ Tilsvarende skal den internasjonale regelen anvendes dersom denne gir et bedre vern enn loven.⁹⁶ Bestemmelsen understreker det faktum som menneskerettsloven § 3 og Grunnloven § 92 slår fast, nemlig at internasjonale menneskerettsregler har gjennomslagskraft overfor loven dersom dette er til utlendingens favør.⁹⁷

Statens plikt til å sikre og respektere menneskerettighetene ble inntatt i Grunnloven i forbindelse med forberedelsene til menneskerettsloven av 1999, som inkorporerer blant annet EMK og ØSK i norsk rett.⁹⁸ Menneskerettsloven § 3 jf. § 2 fastsetter at bestemmelsene i de ovennevnte konvensjonene skal gå foran norsk lov ved motstrid. I perioden etter at EMK ble inkorporert i norsk rett har det vært en økning i antall saker hvor EMK påberopes som vern for individet, mens det ikke har vært noen tilsvarende økning for menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven.⁹⁹ Dette kan tyde på at EMKs individvern strekker seg utover det vern som Grunnloven gir.¹⁰⁰ EMKs bestemmelser er dermed svært relevant for vurderingen av ureturnerbare asylsøkeres rettigheter.

Konsekvensen av forrangsreglene er at norske lovregler må tolkes og utfylles av bindende menneskerettighetskonvensjoner, og i ytterste fall at konvensjonsbestemmelsen vil trumfe en menneskerettsstridig norsk lovbestemmelse. Hvorvidt det foreligger en motstrid avhenger av

⁹² Se Andenæs og Fliflet (2017) s. 63.

⁹³ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 401.

⁹⁴ Heiberg (1998) side 43.

⁹⁵ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 401.

⁹⁶ Heiberg (1998) side 43.

⁹⁷ Einarsen, *Norsk Lovkommentar: Utlendingsloven*, note 6; Ot.prp. nr. 46 (1986-1987) s. 189. Forarbeidene til Utlendingsloven 1988 er relevante ved tolkningen, ettersom utlendingsloven § 3 viderefører utlendingsloven 1988 § 4.

⁹⁸ Dok.nr.16 (2011-2012) s. 24-25.

⁹⁹ Høgberg (2010).

¹⁰⁰ *ibid.*

innholdet i den norske lovbestemmelsen, og hvilke krav konvensjonen stiller til norske myndigheter.¹⁰¹ Dermed må innholdet i ØSK artikkel og EMK artikkel 3 og 8 fastlegges før vi kan vurdere hvorvidt utlendingslovens forbud mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere må vike for konvensjonsbestemmelsene. Tolkingsregler for internasjonale konvensjoner følger av Wienkonvensjonen av 1969.¹⁰² I artikkel 31 og 32 fremgår det at en konvensjon skal tolkes «in good faith» i overenstemmelse med bestemmelsens ordlyd og konvensjonens formål, samt rettspraksis og øvrig praksis og instrumenter knyttet til konvensjonen.

Hva gjelder norske domstolars anvendelse av internasjonale konvensjoner, følger det av Rt. 2002 s. 497 at norske domstoler skal foreta en selvstendig tolkning av konvensjonen, men med den reservasjon at det først og fremst er Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD) som skal utvikle konvensjonen om menneskerettigheter.¹⁰³ Uttalelsen ble fulgt opp i en plenumskjennelse inntatt i Rt. 2005 s. 833, hvor førstvoterende på vegne av flertallet (15-2) uttalte at «[n]orske domstoler må således forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser».¹⁰⁴ Videre ble det uttalt at «dersom det er tvil om forståelsen, må norske domstoler ved avveiningen av ulike interesser eller verdier kunne trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning».¹⁰⁵ Når det gjelder ØSK eksisterer det ikke noen domstol hvis primæroppgave er å dømme etter konvensjonen, slik tilfellet er med EMK og Den Europeiske Menneskerettsdomstolen. For tolkningen av ØSK finnes det imidlertid et sett med ikke-bindende retningslinjer utarbeidet av FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som kan bidra til å kaste lys over innholdet i artikkel 6.¹⁰⁶

Som en oppsummering kan vi slå fast at Norge er forpliktet til å følge internasjonale regler og EMDs grunnleggende prinsipper i anvendelsen av norske lovregler. Dersom det er tvil om hvordan EMK og ØSK påvirker forståelsen av en norsk lovbestemmelse, åpner Rt. 2005 s. 833 for at arbeids- og innvandringsregulerende hensyn kan påvirke innholdet i og forståelsen av

¹⁰¹ Møse, Aall, Nordeide og Bjørge, *Norsk Lovkommentar: Menneskerettsloven*, note 8.

¹⁰² Norge har ikke ratifisert Wien-konvensjonen, men er bundet av konvensjonen ettersom den anses som folkerettslig sedvanerett (Andenæs og Fliflet (2017) s. 486).

¹⁰³ Møse, Aall, Nordeide og Bjørge, *Norsk Lovkommentar: Menneskerettsloven*, note 8.

¹⁰⁴ Dommen avsnitt 45.

¹⁰⁵ *ibid.*

¹⁰⁶ FN-sambandet, «Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter» (2019).

retten til arbeid slik den er nedfelt i konvensjonene og Grunnloven § 110. Med dette som utgangspunkt skal vi se nærmere på de konkrete reglene i ØSK og EMK.

4.2 ØSK artikkel 6

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter forankrer retten til arbeid i artikkel 6, hvor det fremgår at «[k]onvensjonspartene anerkjenner retten til arbeid, som omfatter muligheten for enhver til å tjene sitt levebrød ved arbeid som han fritt har valgt eller godtatt; og skal treffe de nødvendige tiltak for å trygge denne rettighet». Retten til arbeid i ØSK er på samme måte som Grunnloven § 110 utformet som et pålegg rettet mot myndighetene, og pålegger myndighetene en plikt til å sørge for at alle kan arbeide for å tjene til livets opphold. Heller ikke ØSK artikkel 6 inneholder noen reservasjon for personers oppholdsstatus. Etter ordlyden tilfaller retten til arbeid «enhver».

Formålet med ØSK er å sikre og fremme enkeltindividets økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, begrunnet i den iboende verdighet hos alle mennesker.¹⁰⁷ Retten til å ta del i arbeidsmarkedet er tett knyttet til individets økonomiske stilling og kulturelle og sosiale tilhørighet, og retten til arbeid må anses som en grunnleggende forutsetning for å realisere konvensjonens formål. Konvensjonen setter minimumsstandarder for borgernes økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Hovedformålet er likevel konvensjonsstatenes forpliktelser overfor borgerne, og ikke enkeltindividets rettigheter.¹⁰⁸ Dette medfører at rettighetsbestemmelsene er vage og åpent utformet, og vanskelig å utlede konkrete rettigheter fra.¹⁰⁹

Et særlig spørsmål er derfor hvorvidt det kan utledes individuelle rettigheter fra artikkel 6. Bestemmelsen har store likhetstrekk med Grunnloven § 110, og retter seg i større grad mot myndighetene enn mot individet. I formuleringen «retten til arbeid» ligger det et stort tolkningsrom, og bestemmelsen er vag hva gjelder individets vern om den individuelle retten til å ta arbeid. Det er derfor nærliggende å trekke samme konklusjon som etter Grunnlovens bestemmelse, nemlig at formålet med bestemmelsen er å pålegge staten å føre en aktiv sysselsettingspolitikk. Videre inneholder ØSK-konvensjonen ingen forpliktelse for staten til å

¹⁰⁷ «[D]en iboende verdighet hos alle medlemmer i menneskeslekten» er anerkjent i fortalen til ØSK.

¹⁰⁸ FN-sambandet (2019).

¹⁰⁹ *ibid.*

gi borgerne anledning til å påberope brudd på sosio-økonomiske rettigheter overfor domstolene.¹¹⁰ I stedet pålegges statene å treffe nærmere tiltak for å realisere konvensjonens rettigheter innenfor de ressurser staten har til rådighet, jf. ØSK artikkel 2 første ledd.¹¹¹ Den konkrete gjennomføringen av retten til arbeid overlates til statene, som kan implementere konvensjonsrettighetene i tråd med statens prioritering av ressurser. Konvensjonen overlater dermed et større rom for myndighetene til å utforme lovregler knyttet til arbeid og innvandring, og med det muligheten til å innskrenke retten til arbeid i tråd med innvandrings- og arbeidsregulerende hensyn. Basert på ordlyden i artikkel 6 er det nærliggende å anta at heller ikke denne bestemmelsen gir individet vern av retten til arbeid. Hvilke skritt staten er pålagt å ta for å sikre retten til arbeid er nærmere presisert i FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheters kommentararbeid.¹¹² Formålet med de følgende avsnittene er å undersøke om de generelle kommentarene kan gi grunnlag for at retten til arbeid i artikkel 6 likevel kan tilkjenne ureturnerbare asylsøkere retten til arbeid.

4.2.1 Generelle kommentarer fra Komitéen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Gjennomføringen av ØSK overvåkes av FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (CESCR), som består av 18 uavhengige eksperter.¹¹³ Komitéen har utgitt en rekke retningslinjer som utdyper innholdet i konvensjonen. Kommentrarbeidet til artikkel 6 er publisert i General Comment No. 18.¹¹⁴ Retningslinjene er ikke bindende for konvensjonspartene, men er viktige for å kartlegge det nærmere innholdet i bestemmelsene. Kommentrarbeidet innleder med å understreke retten til arbeid som en grunnleggende rettighet, som er avgjørende for å leve et verdig liv.¹¹⁵ I tillegg er retten til arbeid en forutsetning for realiseringen av andre sentrale rettigheter for personen og hans eller hennes familie.¹¹⁶ Det vektlegges særlig at arbeid er sentralt for personlig utvikling, sosial tilhørighet og økonomisk inkludering.¹¹⁷ Retten til arbeid omtales gjennomgående som en individuell rett, men det understrekes likevel at retten til arbeid ikke skal forstås som en absolutt og betingelsesløs

¹¹⁰ Kinander (2013).

¹¹¹ Kinander (2013).

¹¹² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, «General Comments no. 18».

¹¹³ United Nations, «Committee on Economic, Social and Cultural Rights» (u.å).

¹¹⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, «General Comments no. 18».

¹¹⁵ *ibid.* avsnitt 1.

¹¹⁶ *ibid.*

¹¹⁷ *ibid.* avsnitt 4.

rettighet.¹¹⁸ I stedet er formålet med å knesette retten til arbeid i artikkel 6 i hovedsak å sørge for at staten iverksetter de nødvendige tiltakene for å trygge rettferdige og forsvarlige arbeidsforhold.¹¹⁹

Et viktig punkt vedrørende artikkel 6 er statens plikt til å redusere antall arbeidere som jobber svart.¹²⁰ Dette aspektet ved retten til arbeid er relevant for ureturnerbare asylsøkere, ettersom mange i denne gruppen trolig søker til det svarte arbeidsmarkedet.¹²¹ Å jobbe svart blir for mange den eneste muligheten til å tjene noen kroner til livets opphold, men i en slik arbeidssituasjon har man gjerne lav lønn og få rettigheter, og det er høy risiko for utnyttelse av mennesker i sårbare posisjoner. Ikke minst er det en ulovlig handling både av den som kjøper og den som tilbyr svart arbeidskraft.¹²² Kommentrarbeidet pålegger statene å foreta nødvendige skritt for å redusere antallet som arbeider svart gjennom lovgivning eller andre tiltak.¹²³ Det kan her stilles spørsmål ved om det er tilstrekkelig at norsk lovgivning forbyr svart arbeid, eller om denne problematikken også må tas i betraktning når myndighetene skal utforme regelverket i utlendingsretten. Dersom utlendingslovens påbud om oppholdstillatelse for å ta arbeid tvinger flere ureturnerbare asylsøkere inn i det svarte arbeidsmarkedet for å overleve, kan det tilsi at lovgivningen bryter med retten til arbeid i artikkel 6. Slike betraktninger må tas med i avveiningen mellom retten til arbeid og myndighetenes behov for å føre kontroll med arbeids- og innvandringspolitikken.

Retten til arbeid i artikkel 6 er underlagt «AAAQ-standard». ¹²⁴ AAAQ står for *Availability, Accessibility, Acceptability* og *Quality*. For å sørge for at retten til arbeid blir ivaretatt i tråd med ØSK, må staten sørge for at arbeidsmarkedet er trygt, forsvarlig, åpent og tilgjengelig for alle, slik at alle individer kan identifisere og finne ledige arbeidsmuligheter, og vernes mot misbruk og farlige arbeidsforhold.¹²⁵ I kravet om tilgjengelighet ligger det et forbud mot diskriminering som har til hensikt å svekke utøvelsen av retten til arbeid på bakgrunn av etnisitet, kjønn, sivil eller politisk status, eller en rekke andre faktorer.¹²⁶ Diskriminering på

¹¹⁸ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, «General Comments no. 18» avsnitt 5.

¹¹⁹ *ibid.* avsnitt 6 og 7.

¹²⁰ *ibid.* avsnitt 10.

¹²¹ Se mer om denne problematikken i Kirkens bymisjon (2008).

¹²² Skattebetalingsloven § 18-2 kriminaliserer skattesvik, mens skattebetalingsloven § 16-50 medfører at en kan bli medansvarlig dersom den en kjøper tjenester av hadde til hensikt å unndra skatt og avgifter.

¹²³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, «General Comments no. 18» avsnitt 10.

¹²⁴ *ibid.* avsnitt 12.

¹²⁵ *ibid.* avsnitt 12 a og b.

¹²⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, «General Comments no. 18» avsnitt 12 b.

bakgrunn av oppholdsstatus er ikke nevnt, men det fremgår tydelig at ekskludering fra arbeidsmarkedet av grunner som forskjellsbehandler mellom mennesker på en diskriminerende måte ikke er tillatt.¹²⁷ Forbudet mot diskriminering følger også av Grunnloven § 98, som forbyr «usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Dermed oppstår spørsmålet om det er diskriminerende å holde mennesker uten lovlig opphold utenfor arbeidsmarkedet. Motargumentet er at kravet om oppholdstillatelse for å ta arbeid er forholdsmessig ettersom det er forankret i arbeids- og innvandringsregulerende hensyn. Spørsmålet vil bli nærmere diskutert i kapittel 4.4.3.

Komitéen presiserer at retten til arbeid ikke er en individuell rettighet, og at hovedformålet med ØSK artikkel 6 er å pålegge staten å tilrettelegge for en aktiv sysselsettingspolitikk med rettferdige og forsvarlige arbeidsvilkår. Kommentrarbeidet viser likevel at flere aspekter knyttet til retten til arbeid aktualiseres når det gjelder retten til arbeid for ureturnerbare asylsøkere. Dette gjelder først og fremst forbudet mot utnyttelse gjennom svart arbeid, men Komitéen tydeliggjør også at muligheten til å arbeide er en grunnleggende forutsetning for ivaretagelsen av øvrige rettigheter, som retten til et verdig liv, samt økonomisk og sosial inkludering og tilhørighet. Disse rettighetene er nærmere presisert i EMK. I det følgende skal vi se nærmere på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling og retten til privat- og familieliv, og hvorvidt disse rettighetene får konsekvenser for ureturnerbare asylsøkere.

4.3 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og retten til arbeid

4.3.1 EMK artikkel 3

EMK artikkel 3 forbyr «tortur» og «umenneskelig eller nedverdiggende behandling». Tilsvarende forbud følger av Grunnloven § 93.¹²⁸ Torturbegrepet er reservert for særlig alvorlige lidelser, og ekskludering fra arbeidslivet når ikke opp til denne terskelen. Hvorvidt noe anses som «umenneskelig eller nedverdiggende behandling» beror på en konkret vurdering, der blant annet forholdets varighet og den fysiske og psykiske virkning er relevante

¹²⁷ *ibid.* avsnitt 34.

¹²⁸ Aall (2018) s. 183

vurderingsmomenter.¹²⁹ Bestemmelsens kjerneområde er de tilfellene hvor myndighetene griper inn overfor enkeltpersoner på en måte som skader eller påvirker dem negativt fysisk eller psykisk i forbindelse med pågripelse eller fengsling. Bestemmelsen kan likevel være relevant for ureturnerbare asylsøkere, da det også kan utledes en plikt for staten til å sikre at personer som har fått avslag på asylsøknaden ikke utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling inntil retur kan gjennomføres.¹³⁰ Det kan slås fast innledningsvis at lovgivning som ekskluderer noen fra arbeidslivet i seg selv ikke er umenneskelig eller nedverdiggende. Det må likevel vurderes om resultatet av utlendingslovens forbud mot arbeid utsetter ureturnerbare asylsøkere for «umenneskelig eller nedverdiggende behandling».

Vernet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling er absolutt og kan ikke brytes gjennom henvisning til andre sterke hensyn.¹³¹ Det skal imidlertid mye til før EMD fastslår at artikkel 3 er krenket,¹³² og EMD har ikke lagt til grunn en annen standard for asylsaker.¹³³ Dette medfører at EMDs praksis i andre sakstyper er relevante ved etableringen av en terskel for artikkel 3.¹³⁴ I sakene *Pretty mot Storbritannia*¹³⁵ og *Peers mot Hellas*¹³⁶ uttalte domstolen at det foreligger krenkelse av artikkel 3 dersom behandlingen «ydmyker eller fornedrer et individ, på en måte som viser mangel på respekt for eller reduserer hans eller hennes menneskeverd, eller vekker en følelse av frykt, pine eller mindreverdiget som er egnet til å bryte ned et individs moralske og fysiske motstandskraft.»¹³⁷ Vurderingstemaet er, som vi skal se, til en viss grad relevant for situasjonen til ureturnerbare asylsøkere.

Uten oppholdstillatelse har utlendinger bare et minimum av rettigheter i Norge. Foruten forbudet mot å ta arbeid, har personer uten lovlig opphold ikke krav på helsehjelp utover øyeblikkelig nødhjelp,¹³⁸ og uten skattekort og inntekt har man heller ikke mulighet til å skaffe egen bolig. Videre er arbeid viktig for den enkeltes identitet, selvutvikling og selvrealisering. Arbeid gir også økonomisk trygghet og en meningsfylt hverdag, i tillegg til verdifullt fellesskap

¹²⁹ Møse, Aall, Nordeide og Bjørge, *Norsk Lovkommentar: EMK*, note 14, med videre henvisning til *Irland mot Storbritannia* [P] no. 5310/71 [1978] avsnitt 162.

¹³⁰ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 163.

¹³¹ Aall (2018) s. 183.

¹³² Møse, Aall, Nordeide og Bjørge, *Norsk Lovkommentar: EMK*, note 14.

¹³³ Einarsen (2010) s. 193.

¹³⁴ *ibid.*

¹³⁵ *Pretty mot Storbritannia* [J] no. 2346/02 [2002].

¹³⁶ *Peers mot Hellas* [J] no. 28524/95 [2001].

¹³⁷ Oversettelsen av EMDs uttalelser er hentet fra Jussbuss (2007).

¹³⁸ Forskrift om tjenester til personer uten fast opphold § 3, jf. § 2.

med kollegaer, og deltakelse i samfunnslivet.¹³⁹ Uten mulighet til å arbeide ekskluderes ureturnerbare asylsøkere fra en viktig integrerings- og fellesskapsarena. Dette kan raskt lede til isolasjon og utenforskap som kan utgjøre en risiko for den psykiske helsen.¹⁴⁰ Som nevnt vil også ureturnerbare asylsøkere være utsatt for utnyttelse ved svart arbeid, noe som i og for seg er et moment som trekker mot krenkelse av artikkel 3. I det hele tatt er retten til arbeid en grunnleggende faktor for å leve et verdig liv.¹⁴¹ For mange ureturnerbare asylsøkere vil forbudet mot arbeid forandre dem til en posisjon der de ikke kan ta vare på seg selv, hverken praktisk eller psykisk. Mange vil nok kjenne på håpløshet og usikkerhet over fremtiden, noe som kan bidra til å bryte ned deres moralske og fysiske tilstand.¹⁴² For ureturnerbare asylsøkere som har oppholdt seg over lengre tid i Norge vil også tidsmomentet være et sentralt argument for hvorvidt de er utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling, da det er en større påkjenning å oppholde seg i et land i mange år uten rett til å arbeide.

Selv om artikkel 3 er unntaksfri, kan et inngrep som isolert må karakteriseres som umenneskelig eller nedverdiggende likevel anses lovlig fordi det bygger på akseptable grunner.¹⁴³ For eksempel vil livsvarig frihetsberøvelse i utgangspunktet karakteriseres som umenneskelig og nedverdiggende, men det forsvares likevel dersom vedkommende har gjort noe alvorlig kriminelt. Å frata en gruppe mennesker retten til å ta arbeid uten legitim grunn vil lett kunne resultere i umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Forbudet mot arbeid for personer uten opphold bygger imidlertid på legitime hensyn. Denne gruppen har ikke oppfylt utlendingslovens vilkår for å få asyl, og forbudet mot arbeid er begrunnet i sentrale innvandringsregulerende hensyn, som å redusere innvandring og stimulere til retur. Ureturnerbare asylsøkere får tilbud om å bo på asylmottak, og mottar et basisbeløp per måned som skal dekke mat og minimumsbehov.¹⁴⁴ Det vil si at de fysiske leveforholdene ikke er kritiske.

I vurderingen av om en behandling skal karakteriseres som nedverdiggende eller umenneskelig har EMD vektlagt den enkeltes mulighet til å avslutte den krenkende situasjonen.¹⁴⁵ Dermed

¹³⁹ Andersen og Borg (2007).

¹⁴⁰ Djup og Evang (2019).

¹⁴¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, «General Comments no. 18» avsnitt 1.

¹⁴² Se Djup og Evang (2019) om hvordan mangelen på arbeid kan føre til utenforskap og sette den psykiske helsen på spill.

¹⁴³ Aall (2018) s. 186.

¹⁴⁴ UDI, «Har søkt: Økonomiske ytelser» (u.å.).

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 163.

aktualiseres skillet mellom reelt ureturnerbare asylsøkere og asylsøkere som motarbeider retur. EMDs standpunkt tyder på at det vanskelig kan konstateres krenkelse for asylsøkere som har mulighet til å få i stand retur. For reelt ureturnerbare asylsøkere derimot, medfører utlendingslovens regler at de blir værende i Norge uten arbeid eller andre grunnleggende rettigheter i mange år. Den psykiske påkjenningen, isolasjonen og den økonomiske usikkerheten for denne gruppen ligger nok tettere opp til grensen mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

I lys av den høye terskelen EMD har etablert for å konstatere brudd på artikkel 3, skal det mye til før livssituasjonen for ureturnerbare asylsøkere kan karakteriseres som «umenneskelig eller nedverdiggende» på generelt grunnlag. Særlig gjelder dette når forbudet mot arbeid uten oppholdstillatelse i utlendingsloven § 55 bygger på lovlige hensyn. For asylsøkere som har mulighet til å returnere kan det neppe konkluderes at utlendingslovens forbud mot arbeid for personer uten oppholdstillatelse utgjør en artikkel 3-krenkelse fra norske myndigheters side.

For reelt ureturnerbare asylsøkere er det mer nærliggende å konkludere med at den økonomiske uvissheten og sosiale eksklusjonen setter dem i en nedverdiggende og umenneskelig situasjon. Dette gjelder særlig for personer som har oppholdt seg ulovlig i Norge over lang tid, i påvente av at de praktiske hindringene for retur skal falle bort. Etter min mening har vi å gjøre med et grensetilfelle, men konklusjonen er at heller ikke fratakelse av retten til arbeid for reelt ureturnerbare asylsøkere utgjør en krenkelse av artikkel 3. Dette er både fordi lovgiver har begrunnet forbudet i legitime og lovlige hensyn, etter å ha foretatt en avveining av hensynet til individet og til samfunnet som helhet. Avveiningen av de gjeldende hensynene vil jeg beskrive nærmere under vurderingen av artikkel 8. I tillegg er utlendingsforskriften § 8-7 ment som en sikkerhetsventil som skal sørge for at reelt ureturnerbare asylsøkere har en mulighet for å få oppholds- og arbeidstillatelse. Ureturnerbare asylsøkere har også rett til økonomisk støtte og bo-opphold på retursenter, og dermed utgjør ikke levetilstandene nedverdiggende eller umenneskelig behandling. De øvrige psykiske belastningene gruppen utsettes for er individuelle og slår ulikt ut avhengig av den enkelte asylsøkers forutsetninger. På generelt grunnlag kan ikke forbudet mot arbeid medføre tilstrekkelig alvorlige forhold til at det når opp til terskelen i artikkel 3.

4.3.2 EMK artikkel 8

Det neste spørsmålet er om forbudet mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere er i strid med retten til privat- og familieliv i EMK artikkel 8. Artikkel 8 slår fast at alle har rett til respekt for deres privat- og familieliv, sitt hjem og korrespondanse. Dette innebærer først og fremst et vern mot inngrep fra myndighetene.¹⁴⁶ Vernet om privat- og familieliv og hjemmet kan også innebære positive forpliktelser for staten, for eksempel plikten til å sørge for at lovgivningen legger til rette for at befolkningen nyter et reelt vern.¹⁴⁷

Begrepet «privatliv» er vidt, og det kan ikke oppstilles en uttømmende definisjon.¹⁴⁸ Vernet om privatliv omfatter ikke bare individets egne personlige sfære, men også til en viss grad retten til å etablere og utvikle kontakt med andre.¹⁴⁹ I *Niemietz mot Tyskland* slo EMD fast at aktiviteter av betydning for selvrealisering og relasjonsbygging kan finne sted på jobb like gjerne som i hjemmet.¹⁵⁰ Det er imidlertid usikkert om uttalelsen kan tolkes så langt at den gir den enkelte rett til arbeid. Det er mer nærliggende å anta at EMD anser vernet om privatliv til å omfatte aktiviteter som utspiller seg i forbindelse med jobb. Uttalelsen kan likevel tas til inntekt for at EMD anser arbeid som viktig for den enkeltes selvrealisering og utvikling av relasjoner til omverdenen. Tidligere har det blitt konstatert at arbeid er en grunnleggende faktor for personlig utvikling og livskvalitet, sosial tilhørighet og deltakelse i samfunnet. Dette tilsier at forbudet mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere er et inngrep i retten til privatliv.

Vernet mot inngrep i «familieliv[et]» i utlendingssaker er først og fremst relevant ved utvisning av deler av eller hele familier, og dette utgjør en stor del av EMDs praksis. For ureturnerbare asylsøkere er spørsmålet i stedet om retten til privat- og familieliv blir krenket i Norge på grunn av forbudet mot arbeid. Sentralt i vurderingen er den langvarige usikre økonomiske situasjonen ureturnerbare asylsøkere settes i, samt ekskluderingen fra arbeidslivet som en utviklings- og fellesskapsarena. Her oppstår det en problemstilling om staten har en positiv plikt til å avslutte

¹⁴⁶ Møse, Aall, Nordeide og Bjørge, *Norsk Lovkommentar: EMK*, note 68.

¹⁴⁷ Se Aall (2018) s. 217 og 219 med videre henvisning til *X og Y mot Nederland* [J] no. 8978/80 [1985], hvor mangler i straffeloven gjorde at fornærmede sto uten strafferettslig vern. EMD konstaterte at Nederland hadde krenket artikkel 8 ved ikke å ha oppfylt sin positive sikreforpliktelse.

¹⁴⁸ Møse, Aall, Nordeide og Bjørge, *Norsk Lovkommentar: EMK*, note 69.

¹⁴⁹ Møse, Aall, Nordeide og Bjørge, *Norsk Lovkommentar: EMK*, note 69 med videre henvisning til *Niemietz mot Tyskland* [J] no. 13710/88 [1992] avsnitt 27-29.

¹⁵⁰ Aall (2018) s. 215 med videre henvisning til *Niemietz mot Tyskland* [J] no. 13710/88 [1992] avsnitt 29.

den ureturnerbare asylsøkerens vedvarende situasjon.¹⁵¹ I den forbindelse har EMD vurdert hvorvidt asylsøkeren bør gis permanent opphold, et spørsmål som ligger på siden av denne avhandlingens tema. EMDs praksis har likevel overføringsverdi til spørsmålet om retten til arbeid, i den grad domstolen vurderer hvordan den usikre økonomiske situasjonen påvirker den enkelte asylsøker. I saken *Aristimuno Mendizabal mot Frankrike*¹⁵² vurderte EMD hvorvidt den langvarige og usikre oppholdssituasjonen til en kvinne som hadde søkt asyl i Frankrike var i strid med retten til privat- og familieliv. Kvinnen hadde over en lang periode kun mottatt kortvarige og midlertidige oppholdstillatelser. Som følge av dette hadde hun hatt vanskeligheter med å få fast ansettelse og å drive som selvstendig næringsdrivende, i tillegg til problemer med velferdsordninger. I sum utgjorde dette en personlig og økonomisk utfordrende situasjon, som franske myndigheter ikke hadde gjort nok for å beskytte kvinnen mot. Dermed konstaterte EMD at statens positive plikt etter artikkel 8 var brutt.¹⁵³

Aristimuno Mendizabal-saken tas til inntekt for at vernet om privat- og familieliv også omfatter den enkelte eller familiens livssituasjon, herunder den økonomiske situasjonen og bosituasjonen. I familiesakene skal også barnets beste være et grunnleggende hensyn.¹⁵⁴ Det etablerte familielivet påvirkes av hvorvidt foreldrene har mulighet til å skaffe arbeid og inntekt. Selv om *Aristimuno Mendizabal*-saken var et ekstraordinært tilfelle, der kvinnen over en lengre periode hadde mottatt kortvarige og midlertidige oppholdstillatelser, er det grunn til å trekke paralleller til situasjonen for ureturnerbare asylsøkere. Ureturnerbare asylsøkere har ikke rett til å ta arbeid eller drive som selvstendig næringsdrivende, og står i en posisjon der de ikke kan forsørge seg og sin familie til livets opphold. Konsekvensene er både økonomisk sårbarhet, sosial ekskludering og psykisk belastning, og det tilsier at forbudet mot arbeid krenker retten til privat- og familieliv.

Oppsummert kan det konkluderes med at forbudet mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere utgjør et inngrep i deres privat- og familieliv etter artikkel 8 første ledd. Det følger imidlertid av EMK artikkel 8 andre ledd at det kan gjøres inngrep i første ledd dersom dette er «i samsvar med loven» og er «nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd». I tråd med artikkel 8 andre ledd må

¹⁵¹ Aas (2008).

¹⁵² *Aristimuno Mendizabal mot Frankrike* [J] no. 51431/99 [2006]. Dommen i sin originalform gjengis bare på fransk, og oversettelse er hentet fra Aas (2008).

¹⁵³ Aas (2008).

¹⁵⁴ FNs barnekonvensjon artikkel 3.

forbudet mot arbeid forfølge et legitimt formål, i tillegg til at forbudet må være forholdsmessig. Hensynet til landets økonomiske velferd må veies opp mot ureturnerbare asylsøkeres behov for arbeid. Innvandringspolitiske hensyn faller inn under kategorien «landets økonomiske velferd».¹⁵⁵ Spørsmålet er dermed om kravet om oppholdstillatelse er nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn av hensyn til landets økonomiske velferd.

4.4 Er forbudet mot arbeid et nødvendig og forholdsmessig inngrep i lys av landets økonomiske velferd?

Vi har nå konstatert at retten til arbeid etter Grunnloven § 110 ikke er en individuell rettighet, men pålegger myndighetene å føre en aktiv sysselsettingspolitikk. Samtidig følger det av EMK artikkel 3 og 8 at forbudet mot arbeid setter reelt ureturnerbare asylsøkere i en posisjon som grenser mot nedverdiggende og umenneskelig behandling, og at forbudet mot arbeid strider mot retten til privat- og familieliv. Det avgjørende spørsmålet er heretter hvorvidt forbudet mot arbeid er et nødvendig og forholdsmessig inngrep i lys av statens behov for å føre kontroll med innvandring.

4.4.1 Statens skjønnsmargin

Selv om Norge er bundet til å respektere og sikre rettighetene i ØSK og EMK, har konvensjonspartene en skjønnsmargin i utformingen og anvendelsen av de konkrete menneskerettighetsforpliktelsene. Dette er lagt til grunn i de generelle kommentarene til ØSK artikkel 6, hvor det uttales at «[e]very State party has a margin of discretion in assessing which measures are most suitable to meet its specific circumstances».¹⁵⁶ Konvensjonspartene tilkjennes dermed frihet til å vurdere hvilke tiltak som på best måte møter konvensjonens krav om å legge til rette for arbeid. Dette er i tråd med ØSK artikkel 2, som krever at konvensjonspartene setter inn alt med tanke på å gjennomføre konvensjonsrettighetene, med «alle egnede midler». Retten til arbeid er en målsetning staten skal jobbe mot, men staten har likevel et betydelig rom for skjønn med hensyn til hvilke tiltak som skal iverksettes, og

¹⁵⁵ Møse (2002) s. 427 med videre henvisning til *Berrehab mot Nederland* [J] no. 10730/84 [1988] avsnitt 26.

¹⁵⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, «General Comments no. 18» avsnitt 37.

omfanget av disse tiltakene.¹⁵⁷ Det er vanskelig å utlede de konkrete forpliktelsene fra konvensjonen og de generelle kommentarene, da det gjerne er glidende overganger mellom det som oppstilles som rettslige forpliktelser og det som må oppfattes som anbefalinger til statene.¹⁵⁸ Dette gir rom for at politiske prioriteringer er en faktor som skal tas i betraktning når konvensjonspartene anvender og sikrer konvensjonsforpliktelsene. På denne måten åpner ØSK for at retten til arbeid kan begrenses på bakgrunn av statens interesser og politiske prioriteringer. I Grunnlovens forarbeider uttales det at lovgiver og forvaltning har en videre skjønnsmargin ved gjennomføringen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.¹⁵⁹ Disse rettighetene er tett knyttet til statens velferdspolitik.¹⁶⁰ Både utlendingsretten og arbeidsretten er dynamiske rettsområder som påvirker norsk velferd i stor grad, og det er nødvendig å utvikle disse rettsområdene i tråd med den generelle samfunnsutviklingen. Dette underbygger statens skjønnsfrihet i utformingen og anvendelsen av ØSK-rettighetene, inkludert retten til arbeid.

Også EMD tilkjenner konvensjonsstatene betydelig skjønnsmargin i vurderingen av om et inngrep er forholdsmessig.¹⁶¹ Når domstolen vurderer hvorvidt artikkel 8 er brutt, tas det hensyn til om det foreligger en rettmessig balanse mellom de motstridende hensyn i saken, henholdsvis individets interesser og samfunnets interesser som helhet. Det er et anerkjent prinsipp i folkeretten at enhver stat har rett til å kontrollere sine grenser og utlendingers opphold i riket.¹⁶² I tråd med dette legger EMD til grunn en vid skjønnsmargin i utlendingssaker.¹⁶³ EMD vil derfor respektere myndighetenes tolkning av konvensjonen så lenge myndighetene anvender konvensjonen i god tro, og samtidig ivaretar balansen mellom individets rettigheter og samfunnets interesser som er nødvendig i et demokratisk samfunn.¹⁶⁴ Slik vi har sett, gir hverken ØSK artikkel 6 eller EMK artikkel 3 eller 8 en ubetinget rett til arbeid. I vurderingen av om forbudet mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere er nødvendig i et demokratisk samfunn må derfor statens frihet til å foreta politiske vurderinger og interesseavveininger vektlegges.

¹⁵⁷ Meld. St. 39 (2015-2016) s. 30.

¹⁵⁸ *ibid.* s. 44.

¹⁵⁹ Dok.nr.16 (2011-2012) s. 81.

¹⁶⁰ Kinander (2013).

¹⁶¹ Nyhus (2016).

¹⁶² Lambert (2007).

¹⁶³ *ibid.*

¹⁶⁴ Andenæs, Kravik og Bjørge (2015). Se også Dok.nr.16 (2011-2012) s. 52.

4.4.2 Er forbudet mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn med hensyn til statens økonomiske velferd?

Vurderingen av hvorvidt et inngrep fra myndighetene er nødvendig og forholdsmessig er todelt. Kravet om nødvendighet innebærer at staten må kunne påvise at inngrepet tilsvarer et tvingende samfunnsmessig behov.¹⁶⁵ I forholdsmessighetsvurderingen skal det vurderes om inngrepet sto i forhold til det legitime formål som skal ivaretas, og om de grunner som er anført av staten er relevante og tilstrekkelige.¹⁶⁶

Forbudet mot arbeid for utlendinger uten oppholdstillatelse følger av utlendingsloven §§ 55 og 108, og er vedtatt etter en vurdering av behovet for kontroll av utlendingers adgang til det norske arbeidsmarkedet. Forbudet bygger på innvandringsregulerende hensyn og hensynet til kontroll av det norske arbeidsmarkedet.¹⁶⁷ Innvandring påvirker det norske samfunnet som helhet, og det er i allmenhetens interesse å føre kontroll av både innvandringstilstrømningen og tilgangen til arbeidsmarkedet. Formålet med forbudet er å redusere innvandring og samtidig stimulere til retur av mennesker som ikke oppfyller utlendingslovens krav for å få beskyttelse. I tråd med myndighetenes restriktive innvandringspolitikk svarer utlendingslovens krav om oppholdstillatelse for å ta arbeid til et tvingende samfunnsmessig behov. Ved å verne det norske arbeidsmarkedet mot konkurranse utenfra, samt å hindre innvandring til Norge som er motivert av arbeidsmuligheter, bidrar utlendingsloven til å ivareta legitime og relevante formål, som et ledd i å sikre «landets økonomiske velferd», jf. EMK artikkel 8. Spørsmålet er så om forbudet mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere er et forholdsmessig tiltak for å sikre disse formålene.

For den enkelte asylsøker som ikke kan returnere til hjemlandet sitt er forbudet mot arbeid et inngripende tiltak. Trolig påvirker det vedkommendes psykiske helse negativt, og kan føre til utenforskap, både sosialt og økonomisk. Slik jeg har vært inne på tidligere, kan forbudet medføre at flere ureturnerbare asylsøkere søker til andre inntektskilder, som svart arbeid eller annen kriminell virksomhet.¹⁶⁸ Forbudet mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere setter dermed gruppen i en vanskelig livssituasjon.

¹⁶⁵ Møse, Aall, Nordeide og Bjørge, *Norsk Lovkommentar: EMK*, note 85. Vurderingstemaet er hentet fra *Sunday Times mot Storbritannia (no.1)* [P] no. 6538/74 [1979]. Se også Dok.nr. 16 (2011-2012) s. 52.

¹⁶⁶ Møse, Aall, Nordeide og Bjørge, *Norsk Lovkommentar: EMK*, note 85.

¹⁶⁷ Se kapittel 2.2.1 om begrunnelsen for regelen.

¹⁶⁸ Kirkens Bymisjon (2008).

Når det gjelder spørsmålet om forbudet likevel kan være forholdsmessig, må det vektlegges at ureturnerbare asylsøkere er en gruppe som består av mennesker som ikke oppfyller utlendingslovens vilkår for å få beskyttelse i Norge. Utlendingsmyndighetene har foretatt en vurdering av den enkeltes beskyttelsesbehov og funnet at asylsøkeren ikke står i fare for å bli utsatt for forfølgelse ved retur. En påfølgende utreiseplikt er derfor ikke uforholdsmessig. I tråd med dette er det heller ikke uforholdsmessig å frata asylsøkeren retten til arbeid, ettersom utreise er ment å skje snarest. For asylsøkere som faktisk kan returnere dersom de samarbeider, må norske myndigheters vurdering av beskyttelsesbehovet slå igjennom overfor den enkelte asylsøkers subjektive oppfatning av sitt beskyttelsesbehov. Dette er i tråd med myndighetenes behov for å føre en restriktiv kontroll av innvandringen. Særlig i lys av at det må legges til grunn et vidt rom for skjønn i anvendelsen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, må det konkluderes med at et forbud mot arbeid for denne gruppen ikke er uforholdsmessig.

Asylsøkere som ikke kan returnere på grunn av praktiske hindringer vedkommende selv ikke rår over står her i en særstilling. Forbudets retur-stimulerende funksjon gjør seg ikke gjeldende for denne gruppen. I tillegg vil denne gruppen oftere ha andre beskyttelsesgrunner enn behov for arbeid som bringer dem til Norge, og dermed vil forbudet mot arbeid heller ikke ha noen særlig innvandringsbegrensende effekt. De hensyn forbudet mot arbeid er begrunnet i gjør seg dermed ikke gjeldende overfor reelt ureturnerbare asylsøkere. Samtidig medfører forbudet en økonomisk og sosial belastning som får negative konsekvenser for den enkelte. Dette gjelder særlig for lengeværende og asylsøkere med familie og barn. Her må det imidlertid stilles spørsmål ved hvor mange som i realiteten blir rammet av forbudet. I og med at asylsøkerens returforutsetninger er en faktor i forvaltningens vurdering av hvorvidt asylsøkeren skal få opphold i Norge, skulle det tilsi at vedkommende får innvilget oppholdstillatelse dersom det foreligger praktiske hindringer som gjør retur umulig å gjennomføre.¹⁶⁹ I tillegg fungerer utlendingsforskriften § 8-7, i hvert fall i teorien, som en sikkerhetsventil som skal sørge for at disse asylsøkerne likevel får oppholdstillatelse og dermed også rett til å ta arbeid. På bakgrunn av dette må konklusjonen være at norske myndigheter har foretatt rimelige og legitime avveininger som ligger innenfor det skjønnet som foreligger på utlendingsrettens område for å sikre denne gruppens rettigheter. Forbudet mot arbeid er dermed ikke et uforholdsmessig tiltak overfor ureturnerbare asylsøkeres rettigheter etter EMK artikkel 8.

¹⁶⁹ Ifølge Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 420 skal den aktuelle retursituasjonen være en del av den konkrete vurderingen av om asylsøkeren skal få opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38.

Etter min mening er det mangler ved utlendingsmyndighetenes praksis vedrørende utlendingsloven §§ 28 og 38 og utlendingsforskriften § 8-7 som har resultert i at det fremdeles er reelt ureturnerbare asylsøkere som blir urettmessig rammet av forbudet mot arbeid. Denne problematikken tar jeg opp i avhandlingens konkluderende kapittel.

4.4.3 Er forbudet mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling?

Et siste spørsmål er om det er diskriminerende å ekskludere ureturnerbare asylsøkere fra arbeidslivet. I tilknytning til ØSK artikkel 6 fremheves det i de generelle kommentarene at ekskludering fra arbeidslivet ved å diskriminere mellom grupper ikke er forenlig med kravet om tilgjengelighet til arbeidsmarkedet.¹⁷⁰ Et forbud mot «usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling» følger også av Grunnloven § 98. Ordlyden tilsier at ingen skal utsettes for forskjellsbehandling uten saklig grunn ved et inngrep som er uproporsjonalt med begrunnelsen for forskjellsbehandlingen. Høyesterett uttalte i Rt. 2010 s. 1565 om det tilsvarende begrepet «forskjellsbehandling» i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 26 at «[d]et må være en slik grad av sammenlignbarhet mellom de tilfeller som sammenlignes at ulikhetene ikke kan forklare den ulike behandling».¹⁷¹ Det må dermed foretas en sammenligning mellom ureturnerbare asylsøkeres rett til arbeid og retten til arbeid for den alminnelige borger.

Professor ved UiB, Henriette Sinding Aasen, skriver i en artikkel for Rett24 at det nok er saklig grunn til å forskjellsbehandle personer uten lovlig opphold, men at mye taler for at det kan være uforholdsmessig å frata ureturnerbare asylsøkere retten til arbeid.¹⁷² Begrunnelsen for at ureturnerbare asylsøkere ikke har rett til å ta arbeid er at de ikke oppfyller utlendingslovens krav til behov for beskyttelse. Sammenlignet med en alminnelig borger, har en ureturnerbar asylsøker dermed ikke krav på oppholdstillatelse. Slik vi allerede har sett, bygger kravet om oppholdstillatelse for å ta arbeid på hensynet til regulering av asyltilstrømningen og kontroll av arbeidsmarkedet. Forskjellsbehandlingen bygger dermed på et saklig grunnlag. Hva gjelder kravet til forholdsmessighet, sammenfaller vurderingen med forholdsmessighetsvurderingen

¹⁷⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, «General Comments no. 18» avsnitt 12 b.

¹⁷¹ Kierulf, *Norsk Lovkommentar: Grunnloven*, note 222A3, med videre henvisning til Rt. 2010 s. 1565 avsnitt 31.

¹⁷² Aasen (2019).

etter EMK og ØSK. Også i denne sammenhengen er det avgjørende at utlendingsmyndighetene har vurdert den enkeltes asylsøknad slik at asylsøkeren ikke oppfyller lovens vilkår for å få beskyttelse. Dermed er det ikke å anse som uforholdsmessig forskjellsbehandling å frata vedkommende retten til arbeid.

5 Konkluderende betraktninger

5.1 Kan og bør det skilles mellom reelt ureturnerbare asylsøkere og asylsøkere med avslag som ikke samarbeider om retur?

Gjennom avhandlingen har vi sett at skillet mellom reelt ureturnerbare asylsøkerne og asylsøkere som ikke samarbeider aktivt om retur er helt sentralt i vurderingen av ureturnerbare asylsøkeres rett til arbeid. Ureturnerbare asylsøkere er en mangfoldig gruppe og personene har ulike grunner for å oppholde seg ulovlig i Norge, både de som er reelt ureturnerbare, men også de som ikke samarbeider om retur. Asylsøkere som norske myndigheter anser som returnerbare kan ha sterke personlige og humanitære årsaker som gjør at det for dem synes umulig å reise tilbake.¹⁷³ Ofte er asylsøkeren selv uenig i norske myndigheters vurdering av deres beskyttelsesbehov. Noen kan frykte forfølgelse i hjemlandet, noen er statsløse, andre har fått en sterk tilknytning til Norge eller har fortsatt håp om økonomisk trygghet for seg og sine barn i Norge.¹⁷⁴ For asylsøkere med endelig avslag som av ulike grunner ikke ønsker å returnere, må det likevel være avgjørende at norske utlendingsmyndigheter har vurdert det slik at det ikke foreligger behov for beskyttelse etter utlendingsloven §§ 28 eller 38. Bevismessige og allmennpreventive hensyn tilsier at norske myndigheters vurdering må slå igjennom overfor den enkeltes subjektive oppfatning av eget beskyttelsesbehov.

Konklusjonen på avhandlingens problemstilling er derfor at utlendingslovens forbud mot arbeid for asylsøkere som har fått endelig avslag ikke er i strid med ØSK artikkel 6 eller EMK artikkel 3 eller 8. Dette er fordi det ikke kan anses som et uforholdsmessig inngrep eller usaklig forskjellsbehandling å frata denne gruppen rett til arbeid når norske myndigheter har foretatt en vurdering av deres beskyttelsesbehov, og funnet at de ikke oppfyller lovens krav for å få oppholdstillatelse. Det er legitime hensyn som begrunner utlendingslovens forbud mot arbeid for ureturnerbare asylsøkere. Den avveiningen lovgiver har foretatt, mellom hensynet til den enkelte asylsøkers stilling og rettigheter og de kollektive innvandringsregulerende og arbeidsmarkedskontrollerende hensyn, ligger innenfor det rommet av skjønn norske myndigheter er tilkjent i anvendelsen av konvensjonsrettighetene.

¹⁷³ Se Tolonen (2008).

¹⁷⁴ Kirkens Bymisjon (2008).

Som vi har vært inne på, gir utlendingsforskriften § 8-7 mulighet til oppholdstillatelse og arbeidstillatelse dersom det foreligger praktiske hindringer for retur. Slik har lovgiver åpnet for å gi reelt ureturnerbare asylsøkere rett til arbeid. Når det likevel må anerkjennes at det oppholder seg asylsøkere i Norge som ikke har praktisk mulighet til å returnere til tross for aktivt samarbeid om retur, skyldes det etter min oppfatning at utlendingsmyndighetenes praksis etter utlendingsloven §§ 28 og 38 og utlendingsforskriften § 8-7 ikke oppfyller sitt formål. En mulig løsning på problemstillingen er at praksis etter forskriften løsner opp, slik at flere reelt ureturnerbare kan få oppholdstillatelse og påfølgende rett til arbeid etter forskriften. Kjernen i denne problematikken er at det er vanskelig å sondre mellom asylsøkere som har gjort det som står i deres makt for å bidra til retur, og asylsøkere som ønsker å bli i Norge, og derfor ikke aktivt bidrar til å gjennomføre returen, eller motarbeider retur på andre måter. Det er derfor viktig at asylprosessen er grundig, forsvarlig og rettferdig, slik at asylsøkere som har et reelt beskyttelsesbehov fordi de ikke kan returnere til hjemlandet grunnet praktiske årsaker de selv ikke rår over får den beskyttelsen og de rettighetene de har krav på, slik som retten til arbeid. Dette stiller strenge krav til asylprosessen, og det innebærer at det må foretas en mer inngående og helhetlig vurdering av den enkelte asylsøkers returforutsetninger enn hva som er tilfellet etter dagens praksis. Dette vil øke sannsynligheten for å skille ut asylsøkere som faktisk ikke har mulighet til å returnere.

Det er også mulig å etablere andre tiltak for å bedre allerede lengeværende ureturnerbare asylsøkeres rettsstilling. Det fremgår av Granavolden-plattformen at regjeringen skal «legge til rette for en engangsløsning for eldre, ureturnerbare asylsøkere som har bodd lenger enn 16 år i Norge».¹⁷⁵ Asylsøkere som har vært lenger enn 16 år i Norge, og som i 2021 har en samlet alder og oppholdstid som overstiger 65 år, vil omfattes av en amnesti-ordning som gir rett til opphold og arbeidstillatelse.¹⁷⁶ Slike amnestiløsninger med siktemål om å forbedre rettighetene til lengeværende ureturnerbare asylsøkere er positive tiltak for denne gruppens rettsstilling. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å innføre løsninger kun for lengeværende, eldre ureturnerbare asylsøkere. For en asylsøker som har mottatt avslag på asylsøknaden, men som møter praktiske hindringer som umuliggjør retur, vil det være en mager trøst om retten til arbeid først inntreffer etter 16 år.

¹⁷⁵ Se Granavolden-plattformen s. 26.

¹⁷⁶ GI-04/2020; Bakken og Reymert (2019).

5.2 Grunnloven § 110 og retten til arbeid

Avhandlingen har tatt for seg spørsmålet om forbudet mot arbeid i utlendingsloven er forenlig med Grunnloven § 110, ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8. Slik vi har sett, gir hverken Grunnloven § 110, ØSK eller EMK noen absolutt rett til arbeid for den enkelte.

Grunnloven § 110 knesetter en plikt for staten til å føre en aktiv sysselsettingspolitikk, mens EMK og ØSK oppstiller visse minimumsrammer for hvilke forhold personer uten lovlig opphold kan leve under mens de oppholder seg i riket.¹⁷⁷ Utover dette har lovgiver et visst rom for skjønn i utformingen av lovreglene som skal verne om rettighetene. Dette gjelder også retten til arbeid etter Grunnloven § 110.¹⁷⁸ Å regulere retten til arbeid gjennom et forbud mot arbeid for asylsøkere som ikke oppfyller lovens krav for å få beskyttelse og oppholdstillatelse, ligger innenfor denne skjønnsmarginen, ettersom forbudet bygger på legitime, forholdsmessige og ikke-diskriminerende hensyn. Dermed synes tolkningen av retten til arbeid etter Grunnloven § 110 som er lagt til grunn i Grunnlovens forarbeider, rettspraksis og juridisk teori å være i samsvar med retten til arbeid i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Selv om hverken Grunnloven § 110 eller menneskerettighetskonvensjonene tilkjenner enkeltpersoner en individuell rett til arbeid, kommer retten til arbeid på spissen når det er tale om lovgivning som ekskluderer omtrent 3400 mennesker fra arbeidslivet.¹⁷⁹ De hensyn som Grunnloven § 110 skal ivareta gjør seg sterkt gjeldende for reelt ureturnerbare asylsøkere. For det første skal § 110 sikre sosial trygghet og et verdig liv for den enkelte.¹⁸⁰ Arbeid har en viktig funksjon som inntektskilde, men også som integrasjonsarena og arena for selvutvikling og selvrealisering. Ikke minst er det et sted hvor asylsøkere kan finne fellesskap og tilhørighet. Grunnloven § 110 skal for det andre ivareta samfunnsmessige hensyn, som å fremme bærekraftig arbeidspolitikk, demokratiutvikling og motvirke fattigdom.¹⁸¹ Disse hensynene underbygger argumentasjonen om at asylsøkere som ikke har praktisk mulighet til å returnere, bør tilkjennes opphold etter utlendingsloven §§ 28 eller 38, eller utlendingsforskriften § 8-7. Ureturnerbare asylsøkere uten rett til arbeid har stor sannsynlighet for å havne utenfor det norske samfunnet, og er gjerne utsatt for psykiske problemer, i tillegg til at de lever under fattigdomsgrensen. Dersom utlendingsmyndighetene sørger for at reelt ureturnerbare

¹⁷⁷ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 163

¹⁷⁸ Dok.nr.16 (2011-2012) s. 60-61.

¹⁷⁹ Politiets utlendingsenhet (2020).

¹⁸⁰ Dok.nr.12:31 (2011-2012) s. 4

¹⁸¹ *ibid.* s. 5

asylsøkere får oppholdstillatelse, unngår vi at disse asylsøkerne ikke blir en del av de kollektive og individuelle utfordringene som Grunnloven § 110 skal forhindre.

5.3 Konklusjon

Spørsmålet om retten til arbeid for ureturnerbare asylsøkere ligger i skjæringspunktet mellom rett og politikk. Retten til arbeid er en sosial og økonomisk rettighet, og innenfor dette området har staten stor grad av frihet til å utforme regelverket i tråd med samfunnsutviklingen og de til enhver tid gjeldende politiske interesser. Høstens rettssaker og den påfølgende samfunnsdebatten viser at asylsøkeres rettigheter er et omstridt tema. En del av utfordringen er at samfunnsdebatten gjerne er lite nyansert. Gjennomgangen av Grunnloven § 110, ØSK artikkel 6 og EMK artikkel 3 og 8 og avveiningen mellom hensynene bak reglene viser at problemstillingen er mer kompleks enn det samfunnsdebatten gir uttrykk for. Internasjonale menneskerettigheter nyter stadig større anerkjennelse i norsk rett, og innholdet i norske menneskerettighetsbestemmelser endres tilsvarende. Kravet til hvilke forhold ureturnerbare asylsøkere kan leve under kan innebære at retten til arbeid i dag har et annet innhold enn ved Grunnlovsfestingen i 1954.

Diskusjonen rundt ureturnerbare asylsøkeres rettigheter må også ta høyde for skillet mellom reelt ureturnerbare asylsøkere og de såkalt «uvillige» ureturnerbare asylsøkerne. Når vi snakker om ureturnerbare asylsøkeres rettigheter, er det viktig at utlendingslovens regler gjenspeiler differansen i gruppen, og at asylsøkere som ikke kan returneres på grunn av omstendigheter de ikke rår over, faktisk får oppholds- og arbeidstillatelse. En slik praksis stiller strenge krav til utlendingsmyndighetene, som må sørge for et grundig og helhetlig faktagrunnlag med hensyn til den enkelte asylsøkers returforutsetninger. Etter høstens runder i tingretten var det mulig å få en rettslig avklaring fra Høyesterett, da den ene dommen ble anket. Borgarting avslo imidlertid anken, og Høyesterett forkastet anken vedrørende Borgartings avgjørelse. Dermed blir det ingen prinsipiell rettslig avklaring vedrørende ureturnerbare asylsøkeres rett til arbeid i denne omgang. Når det er sagt, etterlyses det en tydelig avklaring fra lovgiver. Dette gjelder særlig forholdet mellom retten til arbeid i Grunnloven § 110 og ØSK og EMK, i tillegg til sammenhengen med utlendingsloven §§ 28 og 38 og utlendingsforskriften § 8-7.

6 Bibliografi

6.1 Norske lover, forskrifter, regjeringsplattformer og instruks

Fremmedloven – Lov 27. juli 1956 om utlendingers adgang til riket m.v.

Grunnloven - Lov 17. mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov

Menneskerettsloven – Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Skattebetalingsloven – Lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav

Utlendingsloven – Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Utlendingsloven - Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Forskrift om tjenester til personer uten fast opphold – Forskrift 16. desember 2011 nr. 1255 om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket

Utlendingsforskriften – Forskrift 15. oktober 2011 nr. 1236 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Regjeringen Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, «Politisk plattform», *Granavolden-plattformen*, 17. januar 2019, <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf> (lest 25.02.20)

GI-04/2020 – Instruks om å utsette iverksettingen av vedtak

6.2 Norske forarbeider

Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

Dok.nr.12:31 (2011-2012) Grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter

Innst. S. nr. 220 (1954) s. 585

Innst.187 S (2013-2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX

Meld. St. 39 (2015-2016) Individklageordningene til FNs konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barns rettigheter og rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

Ot.prp. nr. 46 (1986-1987) s. 191 Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Ot.prp. nr. 112 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)

Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

6.3 Norsk rettspraksis

Rt. 1999 s. 763

Rt. 2002 s. 497

Rt. 2005 s. 833

Rt. 2010 s. 1565

LB-1995-2823

6.4 Internasjonale konvensjoner og tilhørende kommentararbeider og litteratur

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4 November 1950 (entered into force 3 September 1953) European Treaty Series No. 005

Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969 (entered into force 27 January 1980) United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, page 331

Convention on the Rights of the Child, New York, 20 November 1989 (entered into force 2 September 1990) United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, page 3

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York, 16 December 1966 (entered into force 3 January 1976) United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, page 3

Committee on Economic, «Social and Cultural Rights, General Comments No. 18», Geneva, 24. november 2005, E/C.12/GC/186 February 2006

FN-sambandet, «Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter», 5. august 2019, <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Menneskerettigheter/Konvensjon-om-oekonomiske-sosiale-og-kulturelle-rettigheter> (lest 05.03.20)

United Nations, «Committee on Economic, Social and Cultural Rights» (u.å.)
<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx> (lest 05.03.20)

Lambert, H el ene, «The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights» (2007) *Human Rights files no. 8*
([https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-08\(2007\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-08(2007).pdf)) lest 30.04.20)

6.5 Rettspraksis fra Den Europ iske Menneskerettighetsdomstolen

Aristimuno Mendizabal mot Frankrike [J] no. 51431/99 [2006]
ECLI:CE:ECHR:2006:0117JUD005143199

Berrehab mot Nederland [J] no. 10730/84 [1988] Series A no 138

Irland mot Storbritannia [P] no. 5310/71 [1978] Series A no 25

Niemietz mot Tyskland [J] no. 13710/88 [1992] Series A no 251-B

Peers mot Hellas [J] no. 28524/95 [2001] Reports of Judgments and Decisions 2001-III

Pretty mot Storbritannia [J] no. 2346/02 [2002] Reports of Judgments and Decisions 2002-III

Sunday Times mot Storbritannia (no.1) [P] no. 6538/74 [1979] Series A no 30

X og Y mot Nederland [J] no. 8978/80 [1985] Series A no 91

6.4 Litteratur

6.4.1 Norsk Lovkommentar

Einarsen, Terje, *Norsk Lovkommentar: Utlendingsloven*, note 6, Rettsdata.no (lest 03.03.20)

Fliflet, Arne, *Norsk Lovkommentar: Grunnloven*, note 251, Rettsdata.no (lest 24.02.20)

Møse, Erik, Jørgen Aall, Ragnar Nordeide og Eirik Bjørge, *Norsk Lovkommentar: Menneskerettsloven*, note 8, Rettsdata.no (lest 03.03.20)

6.4.2 Fagbøker

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5 utg., Fagbokforlaget 2018

Andenæs, Johs. og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utg., Universitetsforlaget 2017

Baklund, Kenneth A., Sigurd Bordvik og Øyvind Røyneberg, *Utvvisning, tvangsmidler og straff*, Gyldendal 2019

Brochmann, Grete, «Innledning: Innvandringskontroll i en internasjonalisert velferdsstat» i *Utlendingsloven: Kommentarutgave*, Vigdis Vevstad (red.) Universitetsforlaget 2010

Bull, Henrik, «Kapittel 7: Allmenne regler om oppholdstillatelse mv» i *Utlendingsloven: Kommentarutgave*, Vigdis Vevstad (red.) Universitetsforlaget 2010

Einarsen, Terje, «Kapittel 4: Beskyttelse» i *Utlendingsloven: Kommentarutgave*, Vigdis Vevstad (red.) Universitetsforlaget 2010

Heiberg, Turid, *Innvandringspolitikk og utlendingsloven: Samtidens klagemur*, Fagbokforlaget 1998

Kampen, Håvard, «Kapittel 12: Behandling av fingeravtrykk mv., tvangsmidler og straff» i
Utlendingsloven: Kommentirutgave, Vigdis Vevstad (red.) Universitetsforlaget 2010

Møse, Erik, *Menneskerettigheter*, Cappelen Akademisk Forlag 2002

Skard, Torunn, «Kapittel 2: Visum, kontroll med inn- og utreise og bortvisning mv.» i
Utlendingsloven: Kommentirutgave, Vigdis Vevstad (red.) Universitetsforlaget 2010

6.4.3 Artikler

Aas, Maria B., «Privatliv i utlendingsrettslig forstand – tendenser fra den europeiske menneskerettsdomstol», *Kritisk juss* 03/2008 (Volum 34)
https://www.idunn.no/kritisk_juss/2008/03/privatliv_i_utlendingsrettslig_forstand_tendenser_fra_den (lest 11.03.20)

Aasen, Henriette Sinding, «Stålsett, Grunnloven og retten til arbeid», *Rett24*, 17. desember 2019, <https://rett24.no/articles/stalsett-grunnloven-og-retten-til-arbeid?fbclid=IwAR2xmYCtvTrSDONOGSqCbE6OxtcemrY6HZFSgPOcC4OchsQ1kouLk2sWqw>, lest 21.01.20

Andenæs, Mads, Andreas Motzfeldt Kravik og Eirik Bjørge, «Høyesterett og EMD: samspill, subsidiaritet og skjønnsmargin», *Lov og Rett* 05/2015 (Volum 54)
https://www.idunn.no/lor/2015/05/hoeyesterett_og_emd_samspill_subsiaritet_og_skoennsmargin (lest 18.03.20)

Andersen, Anders Johan W. og Marit Borg, «Et arbeidsliv for alle?», *Tidsskrift for psykisk helsearbeid* 03/2007 (Volum 4),
https://www.idunn.no/tph/2007/03/leder_et_arbeidsliv_for_alle (lest 10.03.20)

Bakken, Jenny Dahl og Per Åsmund Reymert, «Slik blir amnestiløsninga», *Vårt Land*, 19. desember 2019, <https://www.vl.no/nyhet/slik-blir-amnestilosninga-1.1635778> (lest 20.03.20)

- Djup, Heidi Wittrup og Karl Eldar Evang, «I strid med psykologisk kunnskap», *Psykologtidsskriftet*, 10. desember 2019, https://psykologtidsskriftet.no/debatt/2019/12/i-strid-med-psykologisk-kunnskap?fbclid=IwAR0P0wy_QQjhCPWKVg7tJcsU31ITvmj5NglcE4bIHjwp3ShjHAEVPq7FLQ (lest 10.03.20)
- Dolonen, Kari Anne, Eva Akerbæk, Mia Liavik Karlsen og Morten Langfeldt Dahlback, «Innsikt: Har det blitt vanskeligere for «ureturnerbare» å få jobbe i Norge?», *Faktisk.*, 19. desember 2019, <https://www.faktisk.no/artikler/Bee/har-det-bli-itt-vanskeligere-for-ureturnerbare-a-fa-jobbe-i-norge> (lest 23.01.20)
- Falkenberg, Helle, «Papirløse innvandrere: Mennesker i vakuum», *Kritisk juss* 03/2008 (Volum 34) https://www.idunn.no/kritisk_juss/2008/01/papirloese_innvandrere_mennesker_i_vakuum (lest 25.02.2020)
- Forfang, Frode, «Seks myter om retur», *Frode Forfangs blogg*, 9. oktober 2013, <http://blogg.udi.no/2013/10/09/seks-myter-om-retur/> (lest 25.02.2020)
- Høgberg, Benedikte Moltumyr, «Strekker EMKs individvern seg utover det vern som følger av tilsvarende bestemmelser i Grunnloven?», *Jussens Venner* 01/2010 (Volum 45) <https://www.idunn.no/jv/2010/01/art02> (lest 03.03.20)
- Kinander, Morten, «Menneskerettigheter og Grunnloven – Om Menneskerettighetsutvalgets forslag om inkorporering av internasjonale menneskerettigheter i Grunnloven», *Jussens Venner* 01-02/2013 (Volum 48) https://www.idunn.no/jv/2013/01-02/menneskerettigheter_og_grunnloven_-_om_menneskerettighetsut (lest 05.03.20)
- Nyhus, Håkon Christian, «Høyesterett og EMD – samme skjønnsmargin?», *Lov og Rett* 06/2016 (Volum 55) https://www.idunn.no/lor/2016/06/hoeyesterett_og_emd_-_samme_skjoennsmargin (lest 18.03.20)
- Petterson, Nils-Henrik, «Stålsett har tilstått – men har han gjort noe straffbart?», *Rett24*, 17.

desember 2019, https://rett24.no/articles/stalsett-har-tilstatt--men-har-han-gjort-noe-straffbart?fbclid=IwAR1FD06-A3y9c8CaNYDd4convif_yDonFuPH37LebWWuaSZuAu6Tz7XkEeg (lest 17.02.20)

Steen, Rune Berglund, «Tapt liv», *Kritisk juss* 03/2008 (Volum 34)
https://www.idunn.no/kritisk_juss/2008/03/tapt_liv (lest 12.02.20)

Tolonen, Paula, «Irregulære migranter – de papirløse», *Kritisk juss* 03/2008 (Volum 34)
https://www.idunn.no/kritisk_juss/2008/03/irregulaere_migranter_de_papirloese (lest 12.02.20)

Vik, Hanne Hagtvedt, «Grunnloven og menneskerettighetene», *Universitetet i Oslo: Norgeshistorie.no*, 10. desember 2019, <https://www.norgeshistorie.no/oljealder-og-overflod/artikler/1922-grunnloven-og-menneskerettighetene.html> (lest 02.03.20)

6.5 Uttalelser fra norske organer og institusjoner

Jussbuss, «15.2.2007 Høring om endring i utlendingsforskriften – Oppholdstillatelse når det foreligger praktiske hindringer for retur», (2007)
<https://foreninger.uio.no/jussbuss/Publikasjoner/Høringer/2007/horing---endring-i-utlendingsforskriften---oppholdstillatelse-nar-det-foreligger-praktiske-hindringer-for-retur.html> (lest 11.03.20)

Kirkens Bymisjon, «Papirløse migranter» (2008)
<https://kirkensbymisjon.no/content/uploads/2017/09/Papirløse-migranter-rapport.pdf>
(lest 19.03.20)

Politiets Utlendingsenhet, «Hvor mange oppholder seg ulovlig i Norge?», (2020)
<https://www.politiet.no/om/organisasjonen/sarorganene/politiets-utlendingsenhet/hvor-mange-oppholder-seg-ulovlig-i-norge/> (lest 13.01.20)

Rognes, Kari, Marianne Dybå Gansmo, Bjørg Saksæther, Ellen Hestenes, Camilla Tøgersen,

Anders Flekke, Marit Bustø og Aud Ingvild Slettebmoen, «Situasjonsbeskrivelse 2014: Arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge» (2014) <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/arbeidslivskriminalitet/arbeidsmarkeds-kriminalitet-i-norge---tverretatlig-situasjonsbeskrivelse-2014.pdf> (lest 17.04.20)

Utlendingsdirektoratet, «Dette skjer når du har søkt om beskyttelse (asyl)» (u.å.)
<https://www.udi.no/har-sokt/beskyttelse-asyldette-skjer-nar-du-har-sokt-om-beskyttelse-asyld> (lest 12.02.20)

Utlendingsdirektoratet, «Har søkt: Økonomiske ytelser» (u.å.)
<https://www.udi.no/har-sokt/beskyttelse-asyldbor-i-vanlig-asylmottak/okonomiske-ytelser/#link-4072> (lest 10.03.20)