

**UTFORDRINGER I NORSK
ASYLPOLITIKK
2009 – 2013**



INNHOLDSFORTEGNELSE

INNLEDNING	3
1. FNs ANBEFALINGER OM BESKYTTELSE	4
2. POLITISERINGEN AV UTLENDINGSFORVALTNINGEN	5
3. DUBLIN II-FORORDNINGEN	6
4. STØRRE VEKTLEGGING AV BARNs TILKNYTNING TIL NORGE	7
5. TILTAK FOR KARTLEGGING AV ASYLSØKERES IDENTITET	8
6. HURTIGPROSEDYRER	10
7. RETURFREMMEDE TILTAK	11
8. REGULARISERING AV OPPHOLDET TIL URETURNERBARE	13

INNLEDNING

Soria Moria-erklæringen fra høsten 2005 var et lovende utgangspunkt for asylpolitikken til det rødgrønne regjeringssamarbeidet. En del av de varslede forbedringer har blitt gjennomført, men enkelte av innstramningene Regjeringen offentliggjorte den 3. september 2008 er så drastiske at asylpolitikken nå framstår som mer restriktiv enn i 2005.

Blant de positive tiltakene som regjeringen har gjennomført vil vi framheve gjeninnføringen av norskopplæringen for asylsøkere på mottak, forskriftsendringen som liberaliserte politikken i forhold til lengeventende barn, samt utvidelsen av flyktningsbestemmelsen i den nye utlendingsloven og derigjennom tydeliggjøringen av Norges internasjonale forpliktelser i den nye utlendingsloven som ble vedtatt sommeren 2008.

NOAS er imidlertid svært kritisk til flere av de innstramningstiltakene som ble varslet i september 2008. Disse representerer en uheldig trend i asylpolitikken der rettighetene til asylsøkere innskrenkes i den tro at dette vil gi signaler som fører til færre ankomster av asylsøkere.

Det som bekymrer oss spesielt er undergravingen av autoriteten til FNs anbefalinger. Dette skjer ved at Arbeids- og Inkluderingsdepartementet nå forbeholder seg retten til å instruere Utlendingsdirektoratet på tvers av Utlendingsnemnda sine vedtak.

Forslaget om å kreve fire års arbeid eller utdanning for å kunne søke familiegjenforening for personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, er et tiltak vi oppfatter som svært urimelig, hensynsløst og som et uforholdsmessig inngrep i retten til familieliv. Vi håper stadig dette forslaget ikke får den støtten det trenger for å kunne gjennomføres.

NOAS mener det er behov for flere konkrete tiltak for å sikre en mer human og rettssikker asylpolitikk. I dette heftet har vi foreslått slike tiltak på flere områder som vi mener kommer til å være sentrale i perioden 2009 - 2013.

Dette heftet vil bli oppdatert ved behov og kan lastes ned fra NOAS sine nettsider: www.noas.org

Morten Tjessem
generalsekretær

juli, 2009

1. FNs ANBEFALINGER OM BESKYTTELSE

Norske myndigheter bør være lojale i forhold til FNs anbefalinger når det gjelder behov for beskyttelse.

- **Regjeringen skal ikke ha anledning til å instruere Utlendingsdirektoratet (UDI) eller klageorganet Utlendingsnemnda (UNE) til å bryte FNs anbefalinger.**
- **Praksis i strid med FNs anbefalinger skal alltid prøves av Stornemnda – organet for behandlingen av saker av prinsipiell betydning.**

Norge er bundet av Flyktningkonvensjonen og andre internasjonale konvensjoner relevante for behandlingen av asylsøknader. Fraværet av en internasjonal asyldomstol”, gir i praksis et svært stort spillerom for medlemslandene til å tolke beskyttelsesbegrepet og føre en praksis som kan være på kant med de internasjonale forpliktelsene.

Dette gjør anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) ekstra viktige. UNHCR har mandat som veileder i internasjonale rettsspørsmål om beskyttelse av flyktninger (Jf. UNHCR-statuttene punkt 8 bokstav a). Dessuten gir Flyktningkonvensjonens artikkel 35 UNHCR mandat som veileder i spørsmål som gjelder anvendelse og gjennomføring av Flyktningkonvensjonens bestemmelser. Samme artikkel pålegger statene å samarbeide med UNHCR for at dette organet skal kunne utøve sin oppgave med å overvåke at konvensjonen etterleves. I tillegg til organisasjonens formelle mandat, er det god grunn til å høre på UNHCRs vurderinger og anbefalinger på grunn av deres faglige ekspertise og tilstedeværelse i konfliktområder.

Den rødgrønne regjeringen lovet i Soria Moria-erklæringen å ”føre en flyktningpolitikk som i større grad tar hensyn til anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktingers (UNHCR) anbefalinger.” I praksis har man imidlertid beveget seg i stikk motsatt retning ved å stramme inn praksisen i forhold til flere grupper av asylsøkere i strid med FNs anbefalinger.

Regjeringen har lagt opp til en mer politisert asylpraksis, hvor taktiske og politiske hensyn skal kunne tillegges større vekt enn for eksempel anbefalingene fra UNHCR. Regjeringens adgang til å instruere Utlendingsdirektoratet til å bryte FNs anbefalinger bidrar til undergraving av både FNs autoritet i asylspørsmål og Stornemnda i Utlendingsnemnda, som blant annet har som mandat å prøve UDI-vedtak som strider mot UNHCRs beskyttelses anbefalinger.

2. POLITISERINGEN AV UTLENDINGSFORVALTNINGEN

Tendensen til økende politisering av beskyttelsesvurderinger kan undergrave flyktingers rettsikkerhet.

- **Utlendingsnemnda bør forbli en uavhengig klageinstans som ikke kan instrueres fra regjeringen bortsett fra gjennom lov og forskrift.**

Siden etableringen i 2001 har Utlendingsnemnda fungert som en uavhengig klageinstans i utlendingssaker. Regjeringen har ikke hatt anledning til å instruere Utlendingsnemnda bortsett fra gjennom lov og forskrift.

Selv om NOAS har vært kritisk til deler av Utlendingsnemndas praksis anser vi etablering av Utlendingsnemnda som en positiv nyvinning blant annet på grunn av adgangen for asylsøkere til personlig fremmøte i saker som ble behandlet i nemnd. Mens regjeringen i den senere tid har gitt føringer til UDI som innebærer en praksis i strid med FNs anbefalinger, har Utlendingsnemnda fungert som et korrektiv og i flere tilfeller vektlagt FNs anbefalinger. Dette gjelder blant annet asylsøkere fra Kosovo, Afghanistan og Tsjetsjenia i tillegg til retur av asylsøkere til Hellas i medhold av Dublin-forordningen.

Regjeringen besluttet våren 2009 å nedsette et uavhengig utvalg som skal vurdere ”organiseringen av klagesaksbehandlingen på utlendingsfeltet”. Mandatet er å se hvordan klagesaksbehandlingen kan ivareta: a) Muligheten for politisk styring; b) rettsikkerhet; c) rask og effektiv saksbehandling og d) legitimitet. Ifølge mandatet skal hvert av disse hensynene i utgangspunktet anses å ha like stor betydning.

NOAS anerkjenner selvsagt politiske myndigheters rett til å regulere innvandringen, men dette må ikke undergrave flyktingers rett til beskyttelse. Vurdering av beskyttelsesbehov bør ikke avgjøres på grunnlag av kortsiktige taktiske politiske prioriteringer. En uavhengig klageinstans som baserer beskyttelsesvurderingen på faglige vurderinger vil i større grad ivareta flyktingers rettsikkerhet.

3. DUBLIN II-FORORDNINGEN

EUs Dublin-forordning, som Norge har sluttet seg til, fastsetter regler for hvilket medlemsland som skal ha ansvaret for å behandle en asylsøknad. Rettssikkerheten for asylsøkere som behandles etter denne forordningen har blitt svekket under den rødgrønne regjeringen.

- **Norge må i større grad ta i bruk Dublin-forordningens suverenitets- og humanitetsklausul, bl.a. for ikke å splitte familier.**
- **Ingen asylsøker bør sendes til land som ikke respekterer Flyktningkonvensjonen.**
- **Enslige mindreårige bør ikke omfattes av forordningen.**

Inntil nylig kunne asylsøkere med søsken i Norge i få saken realitetsbehandlet her i landet. Forordningen ble heller ikke anvendt overfor enslige mindreårige. I tillegg iverksatte ikke Norge Dublin-overføringer til Hellas. Alt dette ble det imidlertid slutt på som følge av regjeringens asylinnstramminger i september 2008. Med sine innstramminger har Norge bidratt til å trekke praktiseringen av Dublin-forordningen i stikk motsatt retning i forhold til de tiltakene EU iverksetter for å liberalisere forordningen.

1. Overføring til land som ikke respekterer Flyktningkonvensjonen

Dublin-forordningen fratar ikke medlemslandene det folkerettslige ansvaret de har for ikke å returnere asylsøkere til et sted hvor deres liv eller frihet kan være truet. Selv om forordningen legger til grunn at alle medlemsland respekterer Flyktningkonvensjonen og andre sentrale menneskerettighetskonvensjoner, er ikke dette alltid tilfelle. Når det gjelder tilfellet Hellas er det grundig dokumentert at landet ikke respekterer Flyktningkonvensjonen. Blant annet i NOAS' og Helsingforskomitéens rapport "Et uverdigg sjansespill om asyl i Europa". Derfor har UNHCR anbefalt at intet europeisk land overfører asylsøkere til Hellas i medhold av Dublin-forordningen. Asylsøkere som sendes til Hellas risikerer retur til deres hjemland uten at deres beskyttelsesbehov blir vurdert. På tross av dette, fortsetter Norge både å bryte anbefalingene og potensielt gjøre seg skyldig i indirekte brudd på non-refoulement-prinsippet.

2. Tilknytning til Norge og humanitetsklausulen

Mange familier splittes og lider som følge av en restriktiv praktisering av Dublin-forordningen. Dessuten overføres syke personer frem og tilbake mellom Dublin-land uten at deres helsesituasjon blir godt ivaretatt under denne prosessen.

EU-kommisjonen og EU-parlamentet, som begge har evaluert Dublin-forordningen, har uttrykt sterkt bekymring over at humanitetsklausulen (forordningens art. 15) i liten grad blir brukt av medlemslandene. Kommisjonen har blant annet foreslått at medlemslandene skal ha en plikt til å føre en asylsøker sammen med slektninger hun eller han er avhengig av. Det vil imidlertid ta tid til forskriftene til Dublin-forordningen endelig blir vedtatt og implementert, derfor bør Norge raskest mulig rever-

sere sine innstramninger på dette området og tilpasse sin praksis i forhold til de kommende endringer i Dublin-forordningen.

3. Enslige mindreårige asylsøkere og Dublin-forordningen

Norges tidligere praksis med å anvende Dublin-forordningen overfor enslige mindreårige asylsøkere bare når det er tale om gjenforening av barnet med et familiemedlem i et annet Dublin-land, og kun når det anses som det beste for den mindreårige, representerte et eksempel på ”*best practice*”, et eksempel til etterfølgelse for andre land. En slik praksis er i tråd med hensynet til barnets beste slik det er nedfelt i Barnekonvensjonen artikkel 3.

Regjeringens innstramning på dette punktet er sterkt beklagelig. Vi mener barn ikke bør utsettes for den belastningen det er å bli sendt fra land til land i Europa. I mange tilfeller vil dette innebære å forlenge uforutsigbarheten i deres liv og utsette dem for ytterligere belastninger. Også dette tiltaket er i strid med forslaget fra EU-kommisjonen som går ut på å styrke rettsikkerheten til de enslige mindreårige som behandles etter Dublin-forordningen, og å ta hensyn til barnets beste.

4. STØRRE VEKTLGGING AV BARNES TILKNYTNING TIL NORGE

NOAS mener at den nye forskriften som skulle gjøre det lettere for lengeventende barn å få oppholdstillatelse i Norge, har blitt praktisert på en urimelig restriktiv måte av utlendingsforvaltningen. Forskriften bør revideres for å sikre likebehandling og større grad av forutsigbarhet. Vurdering av tilknytning bør ta utgangspunkt i objektive klare kriterier, som lengden på barnas oppholdstid i Norge.

- **Barn som har vært i Norge i mer enn tre år bør som hovedregel få oppholdstillatelse.**

Den til tider lange saksbehandlingstiden rammer barna spesielt. Derfor bør det tas spesielt hensyn til barns situasjon i asylprosessen.

Barn skaper seg som regel raskere tilknytning til det norske samfunnet enn hva tilfellet er for voksne. Derfor var vi veldig positive da det i 2007 ble innført en egen forskriftsbestemmelse som la opp til en sterkere vektlegging av den tilknytningen som barna opparbeider seg mens de er i Norge. Regelendringen var initiert av Stortinget.

NOAS har i ettertid sett at praksisen i utlendingsforvaltningen har vært for restriktiv og dermed omfattet færre barn enn det vi oppfattet var Stortingets intensjon. Når man eksempelvis vurderer barnets språkkunnskaper og graden av deltakelse i fritidsaktiviteter, så sier det seg selv at vurderingen kan bli for skjønnspreget og uforutsigbar.

Vi benekter ikke at barns språkkunnskaper og deltagelse i aktiviteter er relevante og viktige faktorer i forhold til tilknytning, men vi er skeptiske til disse kriterienes målbarhet i den enkelte sak. En for stor vektlegging av slike faktorer vil kunne føre til at det blir vanskeligere å skille de enkelte sakene fra hverandre på en saklig måte.

Resultatet vil dessuten lett kunne bli påvirket av den enkelte beslutningstagers subjektive vurderinger.

Vi mener det er uansett uheldig å legge for stor vekt på slike kriterier, og mener det vil være gunstig om vurderingen tar utgangspunkt i objektive klare kriterier, særlig lengden på barnas oppholdstid i Norge.

En annen grunn til at vi ser at det ikke blir gitt tillatelse til barn i slike saker er at barnet er under skolealder. I disse tilfellene ser vi at myndighetene legger til grunn at barnets primære tilknytning er til foreldrene. Det må derfor i praksis foreligge minst ett år i skole før det kan være aktuelt å gi oppholdstillatelse. Dette mener vi er et annet eksempel på at forskriftsbestemmelsen gir rom for en for restriktiv praksis.

Vi ser også at myndighetene i mange tilfeller legger større vekt på årsaken til at barnet er i landet, og da særlig på om foreldrene ikke har rettet seg etter et endelig avslag på asylsøknaden. I slike saker defineres oppholdet i Norge som ulovlig. Resultatet blir ofte at barna dermed "straffes" for foreldrenes handlinger. Vi mener dette strider med Barnekonvensjonens prinsipp om at *barnets beste* skal være et grunnleggende hensyn ved all myndighetsforvaltning.

5. TILTAK FOR KARTLEGGING AV ASYLSØKERES IDENTITET

NOAS imøteser ordninger som kan føre til at flere asylsøkere bidrar til å kartlegge sin identitet. Vi er imidlertid opptatt av at tiltakene er treffsikre og at de ikke på en urimelig måte rammer dem som er uten mulighet til å framlegge ID-papirer.

- **Det må avklares hvilken dokumentasjon som er tilstrekkelig og hva som skal skje i de tilfeller personen faktisk ikke kan skaffe dokumentasjon som myndighetene godtar.**
- **Vilkårene for å få midlertidige arbeidstillatelser for asylsøkere er for restriktive, og bør endres.**
- **Asylsøkere som forklarer at de kan skaffe id-papirer bør følges opp på en systematisk måte og tilbys praktisk bistand.**
- **Begrensede tillatelser bør kun gis i spesielle tilfeller.**

Det har vært stadig sterkere fokus på å finne tiltak som kan få asylsøkere til å legge frem gyldige identitetsdokumenter. Enkelte av tiltakene som er gjennomført mener vi er urimelige. Bruken av *midlertidige* eller *begrensede tillatelser* i et så stor grad som myndighetene åpner for nå er etter vår mening et eksempel på et slikt urimelig tiltak. Det samme gjelder også innstramningene når det gjelder vilkårene for midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere som venter på svar fra UDI.

Identifisering

Det forhold at det ikke foreligger godkjent reisedokument eller nasjonalt id-kort innebærer ikke i seg selv at det foreligger tvil om identitet. Asylsøkeren kan ha sannsynliggjort sin identitet på annen måte. Det er verdt å minne om at myndighetene benytter seg av ulike kontrollmekanismer for å sannsynliggjøre en asylsøkers identitet, som fingeravtrykk, språk- og alderstester, i asylintervju undersøkes kunnskaper i lokal geografi, kultur, religion, politikk m.m. Myndighetene gjennomfører også verifisering av dokumenter og andre opplysninger gitt i intervjuet.

Det kan være mange forståelige årsaker til at en person ikke er i besittelse av personlige dokumenter ved ankomst til Norge. Vi viser i denne forbindelse til UNHCRs håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktnings rettsstilling med hensyn til "etablering av fakta". Der er det fremhevet at en person som flykter fra forfølgelse i de fleste tilfeller har ankommet med bare de nødvendige eiendeler og "svært ofte til og med uten personlige dokumenter" (punkt 196 tredje punktum).

Når myndighetene snakker om fremleggelse av id-papirer menes i hovedsak et gyldig pass. Et slikt dokument gjør det langt enklere å returnere en asylsøker etter et eventuelt avslag og er således i myndighetenes interesse. Det er imidlertid mange flykninger som aldri har hatt eller som ikke har mulighet til å skaffe seg et pass før man tvinges på flukt.

NOAS har sett eksempler på at asylsøkere har forsøkt å skaffe bekreftelser på sin identitet på ulike måter, uten at disse anses å ha den nødvendige notoritet. Dette gjelder eksempelvis id-dokumenter fra Irak og Afghanistan. I slike tilfeller har søkeren ingen muligheter til å bekrefte sin identitet. Det er derfor nødvendig at myndighetene gir konkret informasjon om hvilke dokumenter som kan benyttes til å bekrefte eller sannsynliggjøre en identitet for personer fra bestemte land f.eks. nasjonalt id-kort eller lignende.

NOAS har også erfart at mange asylsøkere oppgir at de har id-papirer i hjemlandet, men at de ikke har hatt mulighet til å ta dem med seg. I tillegg kan det være forbundet med risiko for familien i hjemlandet å bistå med forsendelse til Norge. I slike tilfeller kan muligens norske utenriksstasjoner bistå. Det bør generelt etableres rutiner for en mer systematisk oppfølging av asylsøkere som ønsker å framskaffe id-dokumenter.

Vilkårene for midlertidig arbeidstillatelse

NOAS finner det svært uheldig at mange asylsøkere uforholdsmessig rammes av strenge kriterier for midlertidig arbeidstillatelse. Det må i alle tilfeller være tilstrekkelig for midlertidig arbeidstillatelse at identiteten er sannsynliggjort. Det er uheldig at myndighetene ikke vektlegger de positive konsekvensene – for både asylsøkere og det norske samfunn – av at asylsøkerne kan være i arbeid mens saken er under behandling.

Å leve i mottak i flere år er for de fleste både belastende og passiviserende. Muligheten til å arbeide mens asylsaken er til behandling kan derfor blant annet være av stor helsemessig betydning. Med tanke på at flere av disse statistisk sett vil få oppholdstillatelse i Norge, må man også se på de integreringsmessige fordelene ved midlertidig arbeidstillatelse.

Begrensede tillatelser

Utstrakt bruk av midlertidige tillatelser skaper store problemer for vellykket integrering i Norge, blant annet fordi bosetting i en kommune bare unntaksvis er aktuelt for dem som rammes av dette tiltaket. Som konsekvens av dette vil man forlenge en passiv tilværelse på asylmottak for mange asylsøkere, som også vil miste muligheten til å delta i introduksjonskurs. På denne måten bidrar bruken av begrensede tillatelser til å flytte et problem fra en sektor til en annen.

Begrensede tillatelser medfører også andre vanskeligheter for dem det gjelder, som for eksempel at de ikke får utlendingspass og de og deres familiemedlemmer dermed er avskåret fra å reise til utlandet. I denne sammenheng ønsker NOAS å påpeke at disse konsekvensene rammer hardt også familiemedlemmer som ikke på noen måte selv har medvirket til problemer med ubekreftet identitet. Vi tenker da særlig på barna. Dette mener vi er bekymringsverdig.

Begrensede tillatelser må derfor brukes med varsomhet. De kan under enhver omstendighet bare forsvares i tilfeller der det er rimelig å legge til grunn at asylsøkeren kan framskaffe nødvendige ID-dokumenter.

6. HURTIGPROSEDYRER

Raskere saksbehandling i asylsaker er positivt for alle parter under forutsetning av at sakene behandles på en forsvarlig og rettsikker måte.

- **Hurtigprosedyrer må skje innenfor rammer som ivaretar kvaliteten i vurderingen av beskyttelsesbehovet.**
- **Fastsettelse av klare kriterier for situasjoner og saker der hurtigprosedyre kan være hensiktsmessig og forsvarlig.**
- **Eksterne evalueringer av innførte hurtigprosedyrer.**

Den lange saksbehandlingstiden er en av asylordningens største utfordringer. De menneskelige og økonomiske kostnader er store, dessuten blir det vanskelig å motivere personer med avslag til å reise hjem frivillig når de har oppholdt seg i Norge i flere år. Derfor er NOAS opptatt av at asylsaker behandles både på en rettsikker og rask måte av utlendingsforvaltningen. Selv om det ikke alltid er mulig å forene disse to hensynene, er vi av den oppfatning at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i asylsaker per i dag er alt for lang, og må bli kortere.

Selv om rask saksbehandling er positivt er det helt nødvendig at kvaliteten i saksbehandlingen ivaretas. Det kan være en fare med hurtigprosedyre at dette skaper et klima der saksbehandlerne oppfatter store grupper av asylsøkere fra enkelte land

som ”grunnløse” og dermed ikke fanger opp saker der det kan være et beskyttelsesbehov eller nødvendig med en grundigere vurdering.

For de fleste land, inkludert Irak, kan NOAS ikke se at det er mulig å forskuttere hvem som vil få avslag før den enkelte sak er grundig gjennomgått. Dersom et hurtigløp for slike saker innebærer at det hovedsakelig skal gis avslag, eller sakene ikke behandles med den nødvendige grundighet, vil dette innebære en svekkelse av rettsikkerheten og være klart betenkelig. Det er viktig å huske at et slikt hurtigløp kan ha fatale konsekvenser for den enkelte om det gjøres gale vedtak.

I sin siste rapport om Norge, anbefaler Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) at norske myndigheter sikrer at ”tidsrammer som blir satt for behandling av asylsøknader, ikke undergraver muligheten for å sikre ivaretagelse av alminnelige rettsikkerhetsgarantier, som for eksempel tilgang til advokat eller muligheten til å klage”. Selv om disse garantiene i prinsippet er på plass, ser NOAS grunn til å mane til forsiktighet i forbindelse med hurtige saksbehandlingsløp.

7. RETURFREMMENDE TILTAK

En trygg, verdig og effektiv retur av asylsøkere med endelig avslag er viktig for å opprettholde asylordningens integritet. Det at et betydelig antall asylsøkere med avslag ikke reiser hjem frivillig, representerer en presserende utfordring for norsk asylforvaltning. Bruk av insentiver kan være et egnet tiltak for å motivere til frivillig retur.

- **Støtteordninger for frivillig retur bør utvides, slik at det omfatter flest mulig nasjonaliteter.**
- **Kutt i bistanden må ikke brukes som et pressmiddel for returavtaler. Et slikt virkemiddel vil ramme uskyldige mennesker.**

At personer lever i en situasjon der de har sterk begrensete rettigheter er verken bra for den det gjelder eller samfunnet for øvrig.

Asylsøkere kan ha ulike grunner til ikke å ville returnere frivillig. De kan for eksempel være uenige med myndighetenes vurdering av risiko for overgrep. På den annen side kan motviljen mot retur til hjemlandet være begrunnet i materiell utrygghet og dårlige framtidsutsikter. I mange tilfeller vil det imidlertid være en kombinasjon av disse faktorene.

Iverksettelse av returvedtak er i svært mange tilfeller helt avhengig av et samarbeid mellom asylsøkeren og utlendingsmyndighetene. Tvangsmessige hjemsendelser koster ifølge politiet i snitt 27.000 kroner per person. I svært mange tilfeller er imidlertid iverksettelse av returvedtak avhengig av et samarbeid mellom asylsøkeren og myndighetene. Bruk av insentiver kan i så måte være et egnet tiltak for å motivere til frivillig retur.

Returstøtte

Per i dag gir norske myndigheter tilbud om returstøtte til asylsøkere fra Irak og Afghanistan, og erfaringene så langt er forholdsvis positive, spesielt for returprogrammet til Nord-Irak. Prinsipielt støtter NOAS alle returprogrammer til områder som ikke anses for generelt utrygge av FNs høykommissær for flyktninger. Det er i asylsøkerens interesse å ta i mot hjelp til en verdig retur, spesielt når alternativet er å risikere tvangsretur uten noen form for støtte til reetablering i hjemlandet. Dette vil uansett være bedre enn å vende tomhendt hjem samtidig som man skylder norske myndigheter penger for uttransportering.

NOAS mener at returprogrammer bør omfatte flest mulig asylsøkere som er vurdert å ikke trenge beskyttelse. Returstøtte er en god hjelp til dem som velger å returnere frivillig for å reetablere seg i hjemlandet, samt et bidrag til samfunnet de vender tilbake til. Det er lite sannsynlig at returordninger vil gjøre Norge mer attraktivt for asylsøkere uten behov for beskyttelse. Muligheten til å motta returstøtte ved avslag på asyl er neppe grunn nok til å foreta en farlig og kostbar reise til et fjernt land.

Returavtaler

Enkelte land nekter å ta tilbake egne borgere som tvangsreturneres. Dette representerer en utfordring for returpolitikken. NOAS er positiv til at det inngås tilbaketakelsesavtaler med aktuelle land.

Det har fra ulike hold blitt tatt til orde for å bruke kutt i norsk bistand som pressmiddel mot land som nekter å ta i mot returnerte asylsøkere fra Norge. NOAS mener at et slikt tiltak kan virke mot sin hensikt.

Vilkår om antikorrupsjonstiltak og respekt for menneskerettigheter bør følge utviklingshjelp, men hjelpen mister sin troverdighet dersom den kobles til bestemte innvandringspolitiske hensyn.

Når bistandsmidler holdes tilbake er det ikke makthaverne det vil gå utover, taperne vil snarere være de som u-hjelpen er ment for. Siden fattigdom og mangel på demokrati er faktorer som bidrar til utvandring, er det viktig å ha i mente at tiltak som motvirker dette vil kunne dempe flyktningproblemene i verden. Å kutte u-hjelpen vil derfor kunne få en motsatt effekt enn den man ønsker.

NOAS mener myndighetene heller bør satse mer på støtteordninger til asylsøkere med avslag. Returstøtte gir asylsøkere en reell mulighet til å reetablere seg i hjemlandet, og vil dermed kunne motivere flere til å velge frivillig retur.

8. REGULARISERING AV OPPHOLDET TIL URETURNERBARE

Det er behov for å sette en klar grense for hvor lenge en person skal kunne oppholde seg i Norge før oppholdet må regulariseres, også personer som ikke samarbeider om retur. Dette av hensyn til både den enkelte og samfunnet for øvrig.

- **Det bør bli lettere å få oppholdstillatelse for de som samarbeider om retur, men som likevel ikke kan returneres**
- **Har Norge ikke kunnet returnere asylsøkeren innen 5 år etter endelig avslag, må oppholdet legaliseres.**

I vårt forrige programdokument ”Utfordringer i norsk asylpolitikk 2005 – 2009” har NOAS foreslått å innføre en bestemmelse i forskriften som tydeliggjør at dersom en person samarbeider om retur og det likevel ikke lar seg gjennomføre, har vedkommende krav på oppholdstillatelse. NOAS er positiv til at en slik bestemmelse som åpner for muligheten til oppholdstillatelse for ureturnerbare har blitt forskriftsfestet i 2007, men mener at de strenge og detaljerte vilkårene og begrensningene har gjort at tiltaket likevel ikke har bidratt til å løse situasjonen for dem som ikke kan sendes ut av landet.

I tillegg til å gjøre regularisering av oppholdet lettere for de som samarbeider, mener vi at det er behov for å sette en klar grense for hvor lenge en person skal kunne oppholde seg i Norge før oppholdet regulariseres også selv om vedkommende ikke samarbeider om retur.

NOAS anerkjenner behovet for å unngå ordninger som kan føre til at personer uten beskyttelsesbehov motiveres til å søke asyl i Norge. Vi mener samtidig at myndighetene har et ansvar for å bidra til å redusere antallet personer som oppholder seg i Norge uten rettigheter – både av hensyn til samfunnet og personene det gjelder. En så lang tidsfrist som fem år mener vi vil balansere disse hensynene på en rimelig måte.

UDI fremmet et konkret forslag om en slik ordning, utarbeidet i samråd med Norsk senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo, i april 2003. UDIs forslag var at opphold kan innvilges fem år etter endelig avslag dersom det ikke er tvil om identitet, og åtte år ved tvil. Vi siterer fra UDIs rapport om lengeværende i mottak av april 2003:

På et eller annet tidspunkt kan det spørres om myndighetene får et ansvar for å skjære igjennom og få satt strek. Uansett opprinnelig årsak, vil tidsmomentet i seg selv reise spørsmål om myndighetenes forhold til menneskerettighetene. Disse må forstås slik at det etter en viss tid, er nødvendig med en ny grundig vurdering hvor man i større grad vektlegger nye momenter slik som: at vedkommende har skikket seg vel, slått rot og tilpasset seg et nærmiljø, etablert nære relasjoner, skaffet seg opplæring og utdanning, støttes av lokalmiljøet osv.

Vi minner at også Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) har, i sin fjerde rapport om Norge som ble offentliggjort i februar 2009, anbefalt sterkt at ”norske myndigheter gjør det lettere å få oppholdstillatelse for ikke-statsborgere som av praktiske grunner ikke kan returnere til sine opprinnelsesland”.

Med en femårsgrense vil man normalt ha vært her i sju år eller mer (når man tar saksbehandlingstiden med i beregningen). Skulle man innføre en slik legaliseringsmekanisme per i dag, ville det kanskje være noen få hundre mennesker som ville omfattes av den. Det er også viktig å merke seg at man med en slik ordning alltid vil vite flere år på forhånd hvor mange som kan tenkes å omfattes av den. Dersom man plutselig skulle registrere en dramatisk økning i ankomsten av ureturnerbare asylsøkere, ville man ha fem år på seg til eventuelt å innskrenke ordningen.

OM NOAS

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) har som formål å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet i Norge og Europa. Dette gjør organisasjonen gjennom rettshjelp, informasjonsvirksomhet og faglig og politisk arbeid.

Ønsker du mer informasjon om vårt arbeid eller å støtte oss gjennom medlemskap, gå inn på www.noas.org

www.noas.org
