



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 1.9.2016

Deres ref.: 16/4755 - ETA

**HØRING – ENDRING I UTLENDINGSLOVEN – MIDLERTIDIG
ARBEIDSTILLATELSE TIL ASYLSØKERE – VILKÅR OM GJENNOMFØRT
INTERVJU**

Vi viser til deres høringsbrev av 14.7.2015.

NOAS er positiv til at regjeringen ønsker å lempe på kravene til midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere. Vi mener imidlertid at departementet ikke gjør tilstrekkelige endringer for å sikre at en stor andel av asylsøkerne får mulighet til å arbeide fra et tidligere tidspunkt.

NOAS hovedsynspunkter på forslaget er følgende:

- Det er et paradoks at en langt større andel av asylsøkerne får oppholdstillatelse i Norge enn dem som får mulighet til å jobbe mens de venter på svar på søknaden. Dessverre vil departementets forslag bare i svært liten grad endre dette bildet.
- I dag lever asylsøkere i passivitet i mottak i lang tid. Midlertidig arbeidstillatelse til flere er et tiltak med stor integreringsgevinst og lave kostnader.
- For at flere asylsøkere skal kunne jobbe, er det helt nødvendig også å endre id-kravene for å få midlertidig arbeidstillatelse, som i dag er langt strengere enn for å få beskyttelse/asyl. Dette punktet blir dessverre oversett i forslaget.
- Departementets forslag til kriterier for å avgrense gruppen asylsøkere som kan få midlertidig arbeidstillatelse innebærer at mange asylsøkere med stor sannsynlighet for opphold i Norge vil utelukkes. NOAS mener at det i stedet for å skille mellom grupper med ulik innvilgelsesprosent, bør innføres et krav om at asylsøkere må være i normalprosedyre for å få midlertidig arbeidstillatelse. Dette vil utelukke asylsøkere med såkalte Dublin-saker og asylsøkere som behandles i ulike hurtigprosedyrer og som har stor sannsynlighet for avslag.
- Vilkåret om gjennomført intervju rammer vilkårlig og urimelig og bør fjernes. Det kan erstattes med andre kriterier som avgrenser gruppen asylsøkere som kan få midlertidig arbeidstillatelse.

1. Bakgrunn og grunnleggende betraktninger

Et stort flertall av asylsøkere som får søknaden sin vurdert i Norge har beskyttelsesbehov og skal bli i landet: 67 prosent i 2014,¹ 75 prosent i 2015² og 65 prosent så langt i 2016.³ Samtidig får bare en veldig liten andel av asylsøkerne midlertidig arbeidstillatelse: Henholdsvis 4, 2 og 5 prosent av antallet som fikk asylsøknaden realitetsvurdert her i samme periode.⁴ Andelen sank dramatisk etter at det ble innført nye og strengere id-krav for midlertidig arbeidstillatelse i 2009. NOAS' utgangspunkt er at langt flere asylsøkere bør få mulighet til å arbeide mens de venter på svar på asylsøknaden.

Fra asylsøknaden er registrert og til flyktninger bosettes i en kommune, tar det ofte ett år, eller kanskje to. Flere tusen asylsøkere bor til enhver tid i norske mottak og venter på svar på søknaden, med stor sannsynlighet for å bli værende i landet. Asylsøkere i mottak får begrenset norskundervisning, og svært få får mulighet til å jobbe. Passiviseringen bryter ned mennesker og kan drepe motivasjonen for utvikling og integrering. Lang tids venting og passivitet i mottak gjør også at integreringsjobben etter bosetting i en kommune blir langt tyngre.

NOAS er opptatt av at integreringsarbeidet må starte tidlig, og mener at midlertidig arbeidstillatelse er et tiltak som gir stor integreringsgevinst. Ved å la folk skaffe seg arbeid, får de mulighet til å ta i bruk egne ressurser. Myndiggjøring og normalisering av hverdagen i mottak kan gjøre mennesker bedre i stand til å takle overgangen til et nytt liv i Norge, og arbeid kan også føre til bedring av en vanskelig psykisk tilstand etter flukt og traumer. Midlertidig arbeidstillatelse er dessuten et av få integreringstiltak som heller ikke koster penger å innføre, men som tvert imot kan generere inntekter til staten, eller iallfall redusere mottaksutgifter.

Rett til arbeid er også et viktig kvalifiseringstiltak. Selv om bare et mindretall ender med å få jobb, vil muligheten til å arbeide skape motivasjon og mening. Mottaksansatte melder at muligheten for å jobbe gjør at asylsøkere lærer bedre norsk og oppsøker potensielle arbeidsgivere. Midlertidig arbeidstillatelse virker aktiviserende og styrker asylsøkeres initiativ.

Aktivisering og kvalifisering er gunstig også for dem som får avslag og må dra ut av landet. Aktive mennesker tar bedre valg og har mulighet til å komme tilbake hjemlandet uten opplevelsen av å ha mislykkes fullstendig. NOAS' erfaring fra arbeid med realitetsorientering og veiledning til asylsøkere med avslag er at en passiv livssituasjon gjerne skaper apati og en

¹ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-fordelt-pa-statsborgerskap-og-utfall/>

² <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-2015/>

³ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-2016>

⁴ 2014: 271 midlertidige arbeidstillatelser og 7300 realitetsvurderte asylsøknader = 3,7 prosent

2015: 151 midlertidige arbeidstillatelser og 8370 realitetsvurderte asylsøknader = 1,8 prosent

Første halvdel av 2016: 521 midlertidige arbeidstillatelser og 10 141 realitetsvurderte asylsøknader = 5,1 prosent

Tall på midlertidige arbeidstillatelser sendt på e-post fra UDIs statistikkavdeling 26.8.2016.

høyere terskel for å velge assistert retur til hjemlandet. Midlertidig arbeidstillatelse kan anses som et returfremmende tiltak som ikke bør begrenses til asylsøkere med utsikter til å bli i landet.

2. Id-krav største hinder for midlertidig arbeidstillatelse

Id-kravet for midlertidig arbeidstillatelse ble strammet kraftig inn i 2009, og representerer i dag det største hinderet for asylsøkeres tilgang til arbeidslivet. NOAS mener at det er helt nødvendig å endre regelverk og praksis på dette området for å kunne nå målsettingen om at flere asylsøkere skal få mulighet til å jobbe.

I dag er det langt strengere id-krav for å få midlertidig arbeidstillatelse enn for å få asyl. For midlertidig arbeidstillatelse kreves som hovedregel at identiteten dokumenteres med gyldig pass,⁵ mens det ikke gjelder bestemte identitetskrav for å få beskyttelse/asyl.⁶ Det store flertallet av dem som i dag nektes å jobbe mens de venter på svar på asylsøknaden, vil senere få oppholdstillatelse og rett til å arbeide i Norge. Det er i alles interesse at disse menneskene kommer raskest mulig ut i arbeid.

Det er fullt mulig å lempe på id-kravene for midlertidig arbeidstillatelse, men samtidig beholde vilkåret i utlendingsloven om at det ikke skal være tvil om søkerens identitet. Innstrammingen som ble gjort i utlendingsforskriften i 2009, må imidlertid reverseres: Det er ikke nødvendig å kreve gyldig pass som dokumentasjon på identitet, dersom identiteten kan sannsynliggjøres på andre måter og gjennom andre id-dokumenter.

Et viktig argument for å endre reglene, er at sammensetningen av asylsøkere er en helt annen i dag enn da innstrammingen ble innført i 2009. Mens litt over 40 prosent av dem som søkte asyl fikk oppholdstillatelse i perioden 2008-2010,⁷ er innvilgelsesprosenten i dag på rundt 70 prosent. De fleste asylsøkerne skal bli, og bør derfor raskt integreres i det norske arbeidslivet.

OECD-rapporten som departementet viser til i høringsnotatet, bekrefter at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å gi asylsøkere som ligger an til opphold tidlig tilgang til arbeidsmarkedet. For å oppnå det, er det helt nødvendig å lempe på dagens urimelig strenge identitetskrav i tillegg til å fjerne eller endre kravet om gjennomført intervju.

⁵ Jf. [utlendingsforskriften § 17-24](#) jf. [utlendingsloven § 94](#).

⁶ Se blant annet RS 2012-009 «[Registrering, vurdering og endring av ID-opplysninger i saker etter utlendingsloven](#)» kap. 4-2. I praksis vil asylsøkere som regel måtte sannsynliggjøre identiteten sin for å vise at de har et beskyttelsesbehov, men det finnes også eksempler på saker hvor det er gitt beskyttelse til personer uten klarlagt identitet, for eksempel hvis det er klart at de kommer fra et land de ikke kan sendes tilbake til.

⁷ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/vedtak-om-beskyttelse-asyl-2005-2014/>

3. Kritikk av forslag til kriterier for avgrensning

Departementets forslag innebærer at intervjukravet vil opprettholdes for mange asylsøkere med stor sannsynlighet for å bli i landet. NOAS fraråder å innføre et unntak som gjelder nasjonaliteter med høyest innvilgelsesprosent, og mener det finnes andre og mer hensiktsmessige måter å avgrense gruppen asylsøkere som skal få midlertidig arbeidstillatelse på (se pkt. 4 under).

Ordningen departementet foreslår innebærer at store grupper asylsøkere med utsikter til opphold i Norge vil holdes utenfor arbeidslivet i lang tid, og dermed ha langt dårligere forutsetninger for integrering. Blant dem som ikke vil omfattes dersom departementets forslag vedtas, er etiopiske asylsøkere, hvor 77 prosent fikk innvilgelse i 2015 og 67 prosent så langt i 2016, og statsløse, hvor 88 prosent fikk innvilgelse i 2015 og 64 prosent så langt i 2016.

NOAS er også kritisk til å skille mellom ulike nasjonaliteter som behandles i samme prosedyre. Regelen departementet foreslår gir bare asylsøkere fra noen helt få land mulighet til å få midlertidig arbeidstillatelse. Ved å innføre en terskel på 80 prosent innvilgelse, vil i dag alle asylsøkere utenom syrere, eritreere og sudanere være utelukket fra å få midlertidig arbeidstillatelse før intervju er gjennomført.⁸ Vi vet at denne typen særbehandling av enkelte nasjonaliteter skaper spenninger og dårlig stemning i mottak.

Det er heller ikke klargjort hvilket tidspunkt kravet om 80 prosent innvilgelse knytter seg til. Formålet med regelen må være at asylsøkere som har utsikter til å bli i Norge skal kunne jobbe mens søknaden er til behandling. Det vil være krevende å oppnå med et kriterium som er knyttet til tidligere asylpraksis, all den tid praksis overfor ulike grupper ofte varierer. Dessuten kan saksbehandlingen av store saksporteføljer gjerne stilles i bero i lang tid i påvente av praksisavklaring, og også i slike tilfeller kan vilkåret være vanskelig å anvende.

4. Normalprosedyre bedre vilkår for midlertidig arbeidstillatelse

NOAS er enig i at asylsøkergrupper med liten sannsynlighet for å bli i Norge ikke bør ha rett til midlertidig arbeidstillatelse. Men i stedet for å operere med et krav om en bestemt innvilgelsesprosent, mener vi at det bør innføres et vilkår om at asylsøkere må være i normalprosedyre for å kunne få midlertidig arbeidstillatelse.

Ved å innføre et vilkår om normalprosedyre, vil asylsøkere i Dublin-prosedyre og i ulike hurtigprosedyrer utelukkes. Heller ikke enslige mindreårige asylsøkere (EMA) vil omfattes. Det betyr altså at asylsøkere som har søkt asyl eller blitt registrert i et annet europeisk land før de kom til Norge, og som derfor har en såkalt Dublin-sak, ikke vil kunne få midlertidig

⁸ I tillegg til enkelte mindre land, som uansett vil kunne utelukkes på det grunnlaget, slik departementet har utformet forslaget. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-2016/>

Og selv det innføres unntak fra kravet om gjennomført intervju for enkelte grupper, vil likevel det strenge id-kravet i svært mange tilfeller stå i veien for at disse asylsøkerne får midlertidig arbeidstillatelse, jf. pkt. 2 over.

arbeidstillatelse. Det gjelder omtrent 10-20 prosent av asylsøkerne som kommer til Norge. Kriteriet innebærer også at asylsøkere fra land med svært høy avslagsprosent, som behandles i 48-timersprosedyre eller treukersprosedyre, heller ikke vil få mulighet til å jobbe i Norge. Det vil blant annet gjelde asylsøkere fra Albania, Kosovo, Russland og Bangladesh. Asylsøkere fra til sammen 68 ulike land får saken behandlet i slike hurtigprosedyrer.⁹

Asylsøkere i normalprosedyre har jevnt over svært gode grunner til å søke asyl, og et stort flertall får beskyttelse. Over 70 prosent av asylsøkerne i normalprosedyre som har fått søknaden vurdert i Norge fra 2014 og til i dag, har fått oppholdstillatelse.¹⁰ NOAS mener at et slikt kriterium vil sikre at asylsøkere med utsikter til opphold får tidlig tilgang til arbeidsmarkedet, samtidig som det avgrenses mot gruppene med stor sannsynlighet for avslag. Til sammenligning er kravene i Sverige at asylsøkere som venter på svar i utgangspunktet kan jobbe dersom de leverer id-dokumenter (ikke krav om gyldig pass) og har «solide grunner» til å søke asyl.¹¹

5. Vilkår om gjennomført intervju bør fjernes

Vilkåret om at intervju må være gjennomført før det kan gis midlertidig arbeidstillatelse, har i praksis først ganske nylig blitt til hinder for en ganske ny skranke for å få midlertidig arbeidstillatelse. Fram til rundt 2013/2014 ble asylintervju gjennomført i løpet av asylsøkerens første uker i Norge. De siste par årene har imidlertid de gruppene som har størst sannsynlighet for innvilgelse måttet vente i mange måneder på intervju, i flere tilfeller over et år. Endringen skyldes nye metoder for saksbehandling i utlendingsforvaltningen, som innebærer at ventetiden *før* intervju ofte er mye lengre enn ventetiden fra intervju til vedtak. UDI var ikke selv klar over at de nye metodene påvirket hvem som kunne få midlertidig arbeidstillatelse. Med ekstra høye ankomster høsten 2015, har ventetiden før intervju blitt enda lengre.

Så lenge det er et krav om å klarlegge asylsøkerens identitet, kan ikke NOAS se at det er behov for å opprettholde et krav om at intervju skal være gjennomført før det kan gis midlertidig arbeidstillatelse. Vi kan heller ikke se at departementet har gitt noen begrunnelse for hvorfor et slikt krav skal opprettholdes. Vilkåret er særlig betenkelig fordi det er asylsøkerne som mest sannsynlig skal bli, som må vente lengst på intervju – til tross for at tidlig integrering er aller viktigst for denne gruppen.

⁹ I dag gjelder 48-timersprosedyren for asylsøkere fra 60 land, opplistet her: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-030/rs-2011-030v/>. Treukersprosedyren gjelder for åtte land: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-praksisnotater/pn-2008-025/>

¹⁰ 25 811 asylsøknader er realitetsbehandlet i perioden fra 2014 til første halvdel av 2016. 7999 avslag (31 prosent), hvorav 1984 i hurtigprosedyre. 2834 saker gjaldt enslige mindreårige asylsøkere. Av om lag 21 000 saker i normalprosedyre, fikk om lag 6000 avslag (29 prosent). Til sammen har altså over 70 prosent av asylsøkerne i normalprosedyre fått innvilgelse. I 2015 var andelen 84 prosent. Andelen innvilgelser for de tre årene varierer, fordi saker i hurtigprosedyre naturlig nok behandles raskere enn sakene i normalprosedyre, og dermed utgjør en langt større andel av sakene som ble vurdert i 2015, da asylankomstene var høye, sammenlignet med 2016, hvor det har kommet særdeles få asylsøkere. Antallet asylsaker i hurtigprosedyre opplyst av UDI per e-post 31.8.2016, de øvrige tallene ligger på [UDIs nettsider med statistikk over asylvedtak](#).

¹¹ <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Work.html>

NOAS mener at vilkåret om gjennomført intervju må fjernes. Vilkaåret er ulogisk og rammer vilkårlig. Det er enklere og lovteknisk bedre å fjerne vilkåret og erstatte det med en avgrensning av hvilke asylsøkere som kan få midlertidig arbeidstillatelse – i stedet for å beholde vilkåret og innføre unntak for bestemte grupper, slik departementet foreslår.

6. Oppsummering

NOAS mener at følgende regelendringer er nødvendige for å sikre at en større andel av asylsøkerne som har utsikter til opphold i Norge skal få mulighet til å jobbe mens de venter på asylsøknaden:

- Utlendingsforskriften § 17-24 må endres, slik at det ikke kreves at identiteten som hovedregel må dokumenteres med gyldig pass. Kravet i utlendingsloven § 94 om at det ikke skal være tvil om asylsøkerens identitet, bør beholdes.
- Vilkaåret om gjennomført intervju i utlendingsloven § 94 må fjernes.
- Departementets forslag om unntak fra intervjukravet for bestemte grupper med høy innvilgelsesprosent bør erstattes med et krav om at asylsøkeren skal være i normalprosedyre. Det innebærer at såkalte Dublin-saker og saker i hurtigprosedyrer, som har stor sannsynlighet for avslag, vil utelukkes.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringen. Vi er naturligvis tilgjengelige for spørsmål eller ytterligere kommentarer om det skulle være behov for det.

Med vennlig hilsen

Norsk Organisasjon for Asylsøkere

(sign.)
Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

(sign.)
Mari Seilskjær
rådgiver