

”Når så vi deg fremmed og tok imot deg?”

Kirkelig ressursdokument om asyl- og flyktningpolitikk

oktober 2005

FORORD.....	4
DEL I INNLEDNING	5
1 Mennesker på flukt – en utfordring for kirken.....	5
DEL II TEOLOGISK OG ETISK GRUNNLAG.....	6
2 Menneskeverdet og Bibelens lære om gjestfrihet	6
3 Kirkens grunnverdier og dagens utfordringer	8
DEL III MIGRASJON – ET SITUASJONSBILDE	11
4 Hva er migrasjon?	11
5 Fluktens årsaker.....	11
6 Trender i migrasjonsbildet: globalisering og frykt for terror	12
7 Hvor mange flyktninger finnes det, og hvor befinner de seg?	13
8 Sterk nedgang i tilstrømming til Europa – hvorfor?	14
9 Lovlige veier inn i Norge: arbeids- og studieinnvandrere, flyktninger og familiegjenforente	15
Arbeids- og studieinnvandring	16
Familiegjenforening	17
Flyktninger	17
DEL IV VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER PÅ UTLENDINGSFELTET	18
10 Asylretten og konvensjoner som verner mot tilbakesending	18
Hva innebærer retten til å søke asyl?	18
Konvensjoner som gir vern mot tilbakesending av flyktninger	19
Flyktningkonvensjonens artikkel 1	19
Hvor høy bør terskelen for å oppnå beskyttelse være?	20
Religiøst forfulgte	20
Barns rettigheter som asylsøkere og som flyktningbarn	21
Asylprosessen for barn	21
Forholdene i mottak og i direkteplasserte familier.....	22
Barns rett til samvær med foreldrene	23
Eksklusjonsklausuler	24
Opphold på humanitært grunnlag på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn/humanitære grunner	24
Midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag.....	26
Retur	27
Utdatert flyktningrett?	28
11 Familiegjenforening	28
12 Byråkrati og saksbehandling i Norge	31
Saksbehandling i UDI og UNE	31
Førsteinstans: politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI).....	31
Andreinstans: Utlendingsnemnda (UNE).....	31
Innsnevring av skjønn og motstand mot kritikk.....	32
Norsk asylpolitikk, uavhengig av EU?.....	33
Ingenting skjer i et vakuum.....	33
Schengen-samarbeidet.....	34
Dublin og Eurodac	34

Prosedyre/hvordan blir man anerkjent som flyktning?	34
Menneskene bak saksnumrene	35
Luringer og kriminelle?.....	36
Kriminelle flyktninger?	37
Nytter det å engasjere seg?.....	38
13 Mennesker uten oppholdstillatelse – en særlig sårbar gruppe.....	39
Hvem er de?	39
Hva er deres situasjon?.....	40
De ureturnerbare.....	40
Bør det innføres legaliseringsordninger for lengeværende/ureturnerbare?.....	41
Menneskehandel.....	42
Kirkens ansvar.....	44
Kirkeasyl	44
14 Integrering og inkludering – et flerkulturelt samfunn	44
Psykisk helse og asylprosessen	45
Bosetting i kommunene.....	46
Introduksjonsprogrammet	46
Særregler for flyktninger og innvandrere?	46
Holdninger i arbeidslivet.....	47
Utfordringer til menigheter og enkeltpersoner.....	47
DEL V UTFORDRINGER TIL KIRKEN OG TIL MYNDIGHETENE.....	47
15 Utfordringer til kirken	47
Utfordringer til kirkens ledelse:	47
Utfordringer til kirken lokalt.	48
16 Problemfelter som særlig krever myndighetenes oppmerksomhet	48
RESSURSER	51
NOTER.....	52

Forord

Mange i Den norske kirke har engasjert seg i flyktningers situasjon. Biskoper, prester og andre kirkelige talspersoner har engasjert seg i mennesker som trues av utsendelse. Ildsjeler på lokalplan har stilt opp for mennesker uten oppholdstillatelse som står på bar bakke. Råd og utvalg har uttalt seg om politikken som ligger bak enkeltvedtakene og vært kritiske til deler av denne. Det gjelder særlig den tiltakende tilstrammingen og det som oppleves som inhumane avgjørelser i en del enkeltsaker.

Menigheter, diakoner, prester og frivillige har gitt omsorg og støtte til asylsøkere i krise, og noen har tatt imot kirkeasylanter. I kirkeasyl har mange mennesker fått en pause til å orientere seg på nytt i en vanskelig situasjon. Enkeltpersoner og menighetsråd har noen ganger blitt stående uten støtte fra andre, og har opplevd situasjonen som så belastende at de har valgt å si ”aldri mer”. En del menigheter har opplevd at deres kirkeasylant til slutt fikk opphold i Norge, og enkelte har til og med opplevd at asylsøkeren fikk innvilget asyl etter Flyktningkonvensjonen. Da oppleves innsatsen som særlig meningsfull.

Dette dokumentet søker både å sette ord på engasjementet for flyktninger i vår kirke og å klargjøre grunnlaget for Den norske kirkes engasjement i flyktningsspørsmål og flyktningers liv, samt å bidra til en ny drøfting av etiske sider ved norsk asyl- og flyktningpolitikk.

At dokumentet kommer nå skyldes i stor grad Bispemøtets offentlige diskusjon med Utlendingsnemnda våren 2004 om hvorvidt kirken har tilstrekkelig grunnlag for å bidra på utlendingsfeltet. Blant annet på denne bakgrunn tok Bispemøtet i 2004 initiativ til en større gjennomgang av problematiske sider ved norsk asyl- og flyktningpolitikk. Dette svarte til Mellomkirkelig råds ønske om en bredere gjennomgang av prinsippene for kirkelig engasjement på dette feltet.

Dokumentet som nå foreligger, legger til grunn at sivilsamfunnet som Den norske kirke er en del av, må kunne engasjere seg både i enkeltsaker og i politikken som ligger bak vedtakene. Lovverket åpner for saklig forskjellsbehandling og bruk av skjønn. Bispemøtets klare ønske om en nyansert og positiv forståelse av hva som utgjør ”sterke menneskelige hensyn” samt flere kirkelige aktørers påpekning av behovet for en politikk på utlendingsfeltet som er en velstående rettsstat verdig, ligger til grunn for dokumentet.

Dokumentet inneholder en argumentasjon for at kirken engasjerer seg i spørsmål som har med asyl- og flyktningpolitikk å gjøre og holder fram bibelske og etiske refleksjoner knyttet til disse spørsmålene. Videre inneholder det en gjennomgang av de internasjonale konvensjonene for flyktningbeskyttelse sammen med en gjennomgang av en rekke forhold rundt praktiseringen av disse som reiser viktige spørsmål og kan anses som problematiske. Dokumentet tar også sikte på å utfordre menigheter og det enkelte medlem av Den norske kirke til økt lokal innsats for å ta vel imot flyktninger og innvandrere.

Del I Innledning

1 MENNESKER PÅ FLUKT – EN UTFORDRING FOR KIRKEN

Rundt 40 millioner mennesker er i dag på flukt i vår verden. De fleste av dem er flyktninger i eget land eller i områder nær hjemlandet. Noen få finner veien til Norge. De har flyktet fra krig, fra diktatoriske regimer, fra etnisk og religiøs undertrykkelse eller fra overgrep som rammer kvinner og barn særskilt hardt.

Kirken utfordres når det kommer flyktninger til landet vårt. Møtet med fremmede og forfulgte berører sentrale deler av kirkens tro. Kirken kalles til gjestfrihet og til praktisk arbeid for å bedre flyktningenes livsvilkår.

For den kristne kirke er ikke spørsmålet om hvordan vi forholder oss til mennesker på flukt et valgfritt tillegsspørsmål. Det berører sentrum for læren om hvem Gud er, hvem vi er og hva jorda og landet er. Kirken må fastholde ansvaret og åpenheten for den fremmede og innflytteren. Kirken er global og er et kontinuerlig korrektiv til å knytte privilegier og rettigheter eksplisitt til nasjonalstaten. Mange flyktninger vil ha forventninger til kirken ut fra sitt kjennskap til kirken i det landet de flykter fra.

Statene i nord kan ikke fortsette å høste av den såkalte globaliseringens frukter uten å ta ansvar for skadevirkningene som følger av eller kommer tydeligere fram i en globalisert verden. Mange av de konfliktene mennesker flykter fra, er født og næres av kampen for ressurser. Andre konflikter er etterlevninger etter kolonitidens tilfeldige tegning av grenser mellom landene eller skyldes maktpolitikk der etniske grupper settes opp mot hverandre. I noen tilfeller er etniske konflikter knyttet til ulik religiøs tilhørighet. Noen steder forfølges religiøse minoriteter. Dette gjelder ulike religiøse minoriteter, også kristne.

Mennesker på flukt fra konflikter møter i økende grad hindringer hvis de velger å komme til vår del av verden. Retten til å søke asyl undergraves ved at det treffes tiltak som gjør det stadig vanskeligere å benytte seg av denne retten. Belastningene blir da overlatt til de landene der konflikten pågår eller til land som grenser til disse landene. Innstramninger i asyl- og flyktningpolitikken begrunnes ofte ut fra indrepolitiske hensyn. Disse hensynene bunner igjen ofte i en økt skepsis og frykt i befolkningen overfor fremmede. Økte sikkerhetstiltak ved grensene begrunnes samtidig i frykten for terrorisme, noe som kan lede til økt fremmedfrykt og til at hele befolkningsgrupper urettmessig blir assosiert med vold.

Denne utviklingen forsterkes ytterligere ved at ingen av landene i nord ønsker å fremstå som mindre strenge enn andre land. Dette medvirker til å skape en ond sirkel der det blir stadig vanskeligere å oppnå status som asylsøker. Dette rammer de svakeste.

I møte med denne situasjonen må kirken stille seg solidarisk med de fattige, forfulgte og fortvilte. Den må våge å gi stemme til dem som lider under en urettferdig verdensorden og til dem som ofte blir glemt. Kirken må tale kritisk til de strukturer som skaper ofrene, samtidig som den må se og gjenreise verdigheten til dem som har måttet gi tapt. Kirken må tale tydelig mot en utvikling der det blir stadig vanskeligere for de minst privilegerte å nå fram til våre grenser og der sannsynligheten for å bli avvist, hvis de skulle komme dit, øker. Kirken må

framfor alt strebe etter å framstå som et levende tegn på den gjestfrihet, åpenhet og kjærlighet som evangeliet om Jesus Kristus bærer bud om.

Kirkens rolle i det offentlige rom er ikke å inneha formell politisk makt. Kirken er en aktør i det sivile samfunn. Det er tradisjon i Norge for at politikk utvikles i samspill mellom myndigheter og organisasjoner i det sivile samfunn. Sammen med andre aktører skal kirken bidra til at den politikk som utøves, følger de forpliktelser vi er bundet av og bygger på våre kristne og humanistiske tradisjoner. Kirken må vise respekt for kompleksiteten i de avveininger som må gjøres av dem som sitter med ansvar for lovgivning og forvaltning. Denne respekten betyr allikevel ikke servilitet og frykt for å engasjere seg for en verdig behandling av mennesker som søker vern. Gjestfriheten i møte med de forfulgte og hjelpeløse springer ut av kjernen i den kristne tro.

Kirken må derfor kjempe for en raus fortolkning av de konvensjonene vi har bundet oss til, og for at menneskelige hensyn tillegges stor vekt i behandlingen av søknader om opphold. Kirken må også prøve å møte flyktningene som kommer hit på en medmenneskelig og diakonal måte, tørre å høre deres historier og hjelpe dem til å finne løsninger.

Når kirken engasjerer seg i enkeltsaker, er det ikke for å motarbeide asyl- og flyktningpolitikken som sådan, men for igjen å knytte den til dens fundamentale utgangspunkt. Et samarbeid med myndighetene er både mulig og ønskelig på disse premissene. Å engasjere seg i disse spørsmålene og i de menneskene som søker beskyttelse under de konvensjonene vi har forpliktet oss på, er å bevare de beste delene av vår verdiarv. Slik tar vi også vare på vår egen verdighet.

Del II Teologisk og etisk grunnlag

2 MENNESKEVERDET OG BIBELENS LÆRE OM GJESTFRIHET

Kirken tror på én Gud som har skapt alt og gir liv. Jorda, naturen og de landområder der vi finner vårt livsgrunnlag, er Guds gave. Når flyktninger kommer til landet vårt, utfordres vi til å dele dette livsgrunnlaget i takknemlighet.

På samme måte er det kirkens tro at Gud drar omsorg for hver enkelt og ser ethvert menneske som uendelig verdifullt. I Jesus ble Gud selv menneske, og Jesus ble selv flyktning som barn (Matt 2). I Jesus har Gud erfart den smerte mennesker erfarer. Jesus møtte de utstøtte og sårbare med en kjærlighet som understreket deres verd og reiste dem opp til nytt liv. I den forfulgte og sårbare kommer Gud oss nær på en særskilt måte. Vi gjenkjenner vår egen sårbarhet og avhengighet, og som global, nasjonal og lokal kirke kalles vi til å vise konkret omsorg og respekt.

I evangeliene viderefører og radikaliserer Jesus den gammeltestamentlige tanken om gjestfrihet. Omsorgen for de fremmede knyttes til endetidssceneriet i Matteus 25: ”Jeg var fremmed og dere tok ikke imot meg,” og ”jeg var fremmed og dere tok imot meg.” I lignelsen om den barmhjertige samaritan, en av kjernefortellingene i kristen etikk, fremstilles ansvaret for den andre som noe som bryter nasjonale, kulturell og religiøse grenser.

Menneskets ukrenkelige verd, slik både de mest grunnleggende menneskerettighetene og det bibelske vitnesbyrd stadfester det, er et kall til kirken om å gjenreise og tydeliggjøre

verdigheten hos mennesker som holdes nede i et uverdigg liv. Kirken forankrer sin lære om alle menneskers like og ukrenkelige verd i troen på at alle mennesker er skapt i en rettferdig og kjærlig Guds bilde. Slik er menneskets verd og ukrenkelighet ikke knyttet til etnisk, kulturell, religiøs eller nasjonal tilhørighet. Nasjonale og statlige myndigheter finner slik sin ytterste legitimitet i viljen og evnen til å verne om dette verdet, til å beskytte mennesker mot utnyttelse av deres sårbarhet.

Når stater ikke kan eller vil beskytte mennesker mot overgrep, eller når de bruker sin makt til å forfølge enkeltmennesker eller grupperinger, undergraves disse statenes legitimitet. De forfulgte gudgitte menneskeverd står allikevel fortsatt fast. De erklæringer og konvensjoner som skal beskytte mennesker på flukt fra tilstander som krenker deres menneskeverd, kan altså gis en kristen etisk begrunnelse. I lys av dette har kirken et flerdelt kall:

- Kirken skal være en pådriver i eget land for at nasjonale myndigheter ivaretar den beskyttelse og likebehandling av egne borgere som springer ut av menneskeverdet.
- Som del av en verdensvid kirke skal kirken støtte kampen mot forfølgelse og undertrykkelse i andre land.
- Kirken må sammen med andre aktører i det sivile samfunn arbeide for at mennesker på flukt har tilgang til asylretten. Kirken må kjempe for at de samme prinsipper legges til grunn for flyktningers rettssikkerhet som for borgere av den staten der flyktningene oppholder seg.
- Kirken må til slutt argumentere for at ikke bare lovens og regelverkets bokstav, men også det etiske fundamentet det hviler på, må vektlegges. Derfor må de internasjonale konvensjonene som staten er forpliktet på, fortolkes raust.

En kirke som bygger på det bibelske vitnesbyrdet om Jesu inkarnasjon, hans liv, død og oppstandelse, istemmer Det gamle testamentets krasse kritikk av dem som undertrykker og utnytter fattige, fratar småkårsfolk deres rett i samfunnet, holder mennesker nede i urett og fordreier retten for innflytteren (Malaki 3,5; Jer 7,6). Evangeliene tydeliggjør dette budskapet og knytter frigjøring fra undertrykkelse til frelsen (Luk 4). Den åpenhet og gjestfrihet den troende møter hos Gud i og ved Jesus, på tross av alt som skiller, er også et kjennetegn ved troens liv i møte med andre mennesker. I overensstemmelse med Jesu eksempel gjelder gjestfriheten ikke minst dem som i samfunnets øyne faller utenfor. I dem møter vi Jesus selv på en særskilt måte.

Fortellinger om forfølgelse, fangenskap, flukt og eksil er sentrale i Bibelen, ikke minst i fortellingene om israelsfolkets flukt fra Egypt. Denne erfaringen blir en del av forståelsen av hvem Gud er: "Jeg er Herren din Gud, som førte deg ut av Egypt, ut av trellehuset" (2. Mos 20,2). Gud viser seg som Gud for den forfulgte og undertrykte. Denne fortellingen blir samtidig et mønster for hvordan Israel skal behandle innflytteren i sin midte. Gud har omsorg for og ser til den som er forfulgt og på flukt:

For Herren deres Gud er Gud over alle guder og Herre over alle herrer, den store, mektige og fryktingytende Gud, som ikke gjør forskjell på folk og ikke tar imot bestikkelser. Han hjelper farløse og enker til deres rett og elsker innflytterne, så han gir dem mat og klær. Derfor skal også dere elske innflytterne, for dere var selv innflyttere i Egypt. (5. Mos 10,17-19).

Og:

Når en innflytter bor i landet hos dere, skal dere ikke undertrykke ham. Dere skal behandle ham som en landsmann. Du skal elske ham som deg selv. For dere har selv vært innflyttere i Egypt. Jeg er Herren deres Gud (3. Mos 19,33-34)

Det å ta imot og ta vare på innflytteren er altså forbundet både med forståelsen av *hvem* Gud er, og med folkets egne erfaringer av fangenskap og undertrykkelse, flukt og redning. Den som er kommet som en fremmed, skal tas vel imot og behandles som en av folkets egne. Innflytteren er elsket av Gud. Fordringen om gjestfrihet styrkes ved at folket vet hva det vil si å være innflytter, bli dårlig behandlet og være nødt til bryte opp og flykte.

Mange steder i Det nye testamente blir ansvaret for å ta imot den som er fremmed og vise gjestfrihet, understreket. Når den kristne kalles til å leve et nytt liv i Kristus, innebærer det også å ta imot den som er fremmed. På samme måte som den kristne selv lever av Kristi tjenende kjærlighet, skal den kristne selv tjene andre. Det nye testamente vitner om hvordan dette også innebærer å ta imot den som er fremmed. På samme måte som med israelsfolket, knyttes gjestfriheten til erfaringen av egen sårbarhet – til det å ha en kropp:

Glem ikke å være gjestfri, for på den måten har noen, uten selv å vite det, hatt engler som gjester. Husk på dem som er i fengsel, som om dere var fanger sammen med dem. Og tenk på dem som blir pint og plaget; dere har jo selv et legeme (Hebr 13,2-3)

Vær glade i håpet, tålmodige i trengselen, utholdende i bønnen. Vær med å hjelpe kristne som lider nød, og legg vinn på gjestfrihet (Rom 12,13)

Sårbarhet hører til det sant menneskelige. Den er en uunnværlig forutsetning for fellesskap og samhørighet, for delt glede og gjestfrihet. Denne erkjennelsen har relevans også i møte med mennesker på flukt. Sårbarheten vitner om en grunnleggende samhørighet og avhengighet. Den åpner for gjestfrihet og glede i møte med andre. Samtidig peker den på retten til beskyttelse.

I dag ser vi at vår sikkerhet settes mye høyere enn den etiske fordring som møter oss i flyktningers sårbarhet.

3 KIRKENS GRUNNVERDIER OG DAGENS UTFORDRINGER

Synet på ethvert menneske som uendelig verdifullt og som mål for Guds kjærlighet, og idealet om å ta gjestfritt imot den fremmede, hjelper oss til å se vårt ansvar som kirke når mennesker kommer til vårt land fra andre steder, på flukt fra forfølgelse, umenneskelig behandling og overgrep.

Kirken utfordres særlig av at man i den senere tid har sett gjentatte innstramminger i politikken overfor flyktninger. Dette dokumentet vil i det følgende beskrive en del av de innskrenkningene vi har sett. Her skal vi bare nevne noen få:

- Enkelt saker der menneskelige hensyn ikke synes å ha vært tillagt tilstrekkelig vekt.
- Innføring av underholds krav for familie gjenforening som i praksis gjøre det svært vanskelig å få familien – selv små barn – til Norge.
- Bortfall av norsk undervisning på asylmottak noe som indirekte kan bidra til svekket psykisk helse.
- Bortfall av boret t på asylmottak for asylsøkere med endelig avslag – en utvikling som setter mennesker på gata uten rettigheter.

Visse trekk ved den siste tids utvikling innenfor asyl- og flyktning politikken må utfordres på bakgrunn av ansvaret for å ta imot mennesker som er på flukt. Å møte det håpet disse flyktningene bærer med seg, er et grunnleggende ansvar vi ikke kan fraskrive oss, som kristne, som kirke, og som samfunn.

Kirken finner i de internasjonale konvensjonene Norge har bundet seg til når det gjelder behandling av flyktninger og asylsøkere, en etikk som i all hovedsak korresponderer med kristen etikk. Det er derfor kirken med stort alvor holder fram de konvensjonene som staten har forpliktet seg på.

Kirken fastholder følgelig at når staten nærmer seg flyktningpolitikk og flyktningsliv med det rettighetsbaserte utgangspunktet som ligger i konvensjonene, kan den ikke ut fra egeninteresse og innenrikspolitiske hensyn velge å stenge døra for mennesker på flukt. Norge må takle de utfordringene som følger med mottak av mennesker som kan bære med seg dype spor etter vold og krig.

Det kan være utfordrende å ta imot mennesker på flukt fra land langt borte, ofte med bakgrunn fra kulturer som er forskjellig fra dem som tradisjonelt har preget det norske samfunnet. I Norge har vi vært vant til å leve med en svært homogen kultur. Vi har oppfattet oss som så like at minoriteter og urfolk er blitt utsatt for hardhendte fornorskingsprosesser. I den senere tid har vi kommet til en samfunnsmessig erkjennelse av at det også i Norge lenge har eksistert ulikhet og migrasjon: Vi er et land med to statskonstituerende folk – samer og nordmenn – og vi har flere nasjonale minoriteter (jødene, kvenene, romanifolket, romfolket og skogsfinnene). Særlig mellom Finland, Sverige og Norge har det vært mye migrasjon og mange ekteskap på tvers av landegrensene. Kystområdene har hatt tette bånd til andre nærområder i Europa: Storbritannia, Tyskland og Danmark. Norge kunne i tillegg gjennom lang tid takle befolkningsøkningen gjennom at hundretusener emigrerte til USA.

Samtidig er det forholdsvis nytt med migrasjon fra land som ikke tilhører nærområdene. Arbeidsinnvandringen som kom fra Tyrkia og Pakistan som svar på mangel på arbeidskraft i Norge på slutten av sekstitallet, var ikke ment å tilføre en permanent innvandrerbefolkning til landet. Mange av dem som kom på seksti- og syttitallet er allikevel blitt. De som kom som enslige menn, har fått familiene sine hit, og mange bevarer kontakten med familiens opprinnelsesland også i andre og tredje generasjon. I tillegg har vi tatt imot flyktninger blant annet fra Vietnam, Chile, Iran og Somalia. For noen nordmenn oppleves innvandrernes og flyktingenes forskjellighet som truende. Hvor mye ulikhet tåler vi før samfunnet bryter sammen? Hvilke verdier og ideer må vi være enige om?

Særlig oppfattes noen av de nye innvandrernes og flyktingenes familieverdier og kvinnesyn som truende. Skaut og jenter som ikke får ta del i blandet svømmeundervisning, kan bli forstått som uttrykk for patriarkalske strukturer og ulikheter som mange synes det er vanskelig å tolerere. I tillegg finnes det hos noen en usikkerhet om hvorvidt mennesker som kommer fra diktaturer og krigsherjede land virkelig kan slutte seg til våre grunnleggende demokratiske institusjoner. I en tid med islamistisk terrorisme høyt på dagsordenen knyttes en ekstra nervøsitet til muslimske innvandrere: Ønsker de virkelig et liberalt og demokratisk samfunn?

Vi skal ta slike spørsmål alvorlig. Det er ikke alltid enkelt å finne gode og rette måter å leve sammen på på tvers av viktige verdiskiller og livsformer. Norge har i tillegg liten erfaring med å integrere og forene ulike kulturer og ulike verdisyn innenfor én nasjon. Erfaring viser samtidig at fremmedfrykt og skepsis i seg selv kan gjøre møtet mellom kulturer og verdisett vanskeligere. Motsatt vil en imøtekommende og gjestfri innstilling kunne bygge broer, fremme dialog og gjøre at vi kommer i gang med det vi opplever som de største utfordringene. Det finnes godt kirkelig arbeid på noen av de vanskeligste områdene. Ett

eksempel er Kirkens Bymisjons Primærmedisinske Verksted (PMV) der staben blant annet består av kvinner fra Somalia og der et hovedfokus er kjønnslemlesting. Dessverre finnes andre eksempler på at problemområder søkes løst gjennom tvang og lover som bærer preg av å være særregler for innvandrere. Ofte vil man nå lengre med samarbeid og dialog.

På tross av utfordringene skissert over er det grunn til å hevde at asylsøkere og bosetting av flyktninger og deres familier kan være en berikelse for samfunnet.

For det første kan en oppdage at forskjellene er mindre en først antatt. Mange grunnleggende verdier er tross alt like på tvers av kulturelle skillelinjer.

Mange muslimske foreldre sender barna sine til kristne barneaktiviteter på Grønland i Oslo. Begrunnelsen? ”De skjønner godt hva religiøst betinget barnekor og -klubb er, mens de er usikre på hva slags dagsorden kommunale aktiviteter har”.

For det andre er det ikke slik at det i seg selv er negativt at verdisystemer og livsformer er forskjellige. Gjennom nærmere kontakt med andre kulturelle former og verdisystemer, for eksempel andre familiemønstre og andre måter å uttrykke sin religiøse tro på, får vi del i andre forståelsesmønstre. Det kan gi mulighet til fornyet refleksjon over egne livsformer og verdier.

Et annet viktig poeng er at vi i et samfunn med til dels svært ulike kulturer, verdier, religiøse systemer og livsmønstre, tvinges til å finne måter å eksistere sammen på, på tvers av motstridende verdier. Det blir nødvendig å utvikle felles forpliktende verdier og idealer. Et mer mangfoldig samfunn og et mer mangfoldig kulturelt bilde kan derfor også bidra til at viktige verdier styrkes. Et mer mangfoldig samfunn kan bidra til at respekt, rettferdig og fredelig konfliktløsning og gjensidig anerkjennelse fremelskes og blir en mer fremtredende dimensjon ved en felles selvforståelse.

Et tredje positivt aspekt ved at det kommer nye mennesker til landet vårt, er det potensielle samfunnsøkonomiske bidraget. I årene som kommer vil viktige samfunnssektorer etter alt å dømme ha et behov for arbeidskraft som vanskelig kan dekket opp bare ved rekruttering innenlands. Den nasjonale økonomien og vedlikeholdet av viktige offentlige velferdstilbud vil med andre ord nyte godt av at det finnes flere mennesker til å dele på oppgavene. Hensynet til slike nasjonale økonomiske interesser må aldri bli bestemmende for i hvilken grad mennesker på flukt med beskyttelsesbehov får komme til og bli i Norge. Likevel illustrerer dette hvordan asylsøkere og flyktninger kan være et viktig og positivt bidrag til et felles samfunn.

Et siste aspekt er spørsmålet om hva det gjør med oss som samfunn og enkeltmennesker hvis vi møter mennesker med beskyttelsesbehov gradvis mer ekskluderende og inhumant. En slik utvikling kan føre til en langsom og usynlig forandring av våre bærende samfunnsverdier i en mer kynisk retning. Slik kan også troen på andre fellesskapsløsninger og den grunnleggende tilliten mellom mennesker i vårt land undergraves. Å gi mennesker på flukt beskyttelse handler til syvende og sist også om å bevare vårt eget menneskeverd.

Del III Migrasjon – et situasjonsbilde

4 HVA ER MIGRASJON?

Hovedfokuset i dette dokumentet er på flyktninger. Vi har imidlertid valgt også å bruke begrepet ”migrasjon”. Det er fordi mye av innvandringen til Norge består av andre grupper enn flyktninger.

Migrasjon er bevegelse over landegrenser. Migranter er altså mennesker som flytter fra et land til et annet. Begrepet migrasjon dekker både innvandring og utvandring, den kan være frivillig eller tvungen, og begrepet kan betegne både legale og illegale bevegelser over landegrensene.

I dette dokumentet berøres tre ulike kategorier lovlige migranter: de som arbeidsinnvandrer til Norge, de som kommer gjennom familiegjennforening og de som kommer som flyktninger, enten som overføringsflyktninger gjennom FNs høykommissær (UNHCR) for flyktninger eller på egen hånd som asylsøkere. Dokumentet tar først og fremst opp spørsmål knyttet til asylsøkere. I tillegg ser vi en del på familiegjennforening fordi dette er viktig for mange flyktninger og fordi det har skjedd store innskrenkninger i retten til familiegjennforening de siste årene. Temaet arbeidsinnvandring behandles mer kortfattet. Mulighetene for å misbruke asylinstituttet og sammenhengen mellom lovlig og ulovlig migrasjon blir også belyst.

Utlendingsdirektoratets (UDI) tall viser at familieinnvandring er den viktigste årsaken til permanent innvandring til landet og at det meste av denne innvandringen er knyttet til norske statsborgere. I 2004 var kvinner fra Thailand den største gruppen familiegjennforente. Dersom studie- og arbeidsinnvandring med utgangspunkt i folks egne, personlige kontakter regnes med, kan vi si at en stor del av innvandringen til Norge følger av de relasjonene mange av oss etter hvert har til familie, venner og organisasjonsforbindelser i utlandet. I tillegg til dette er kortvarige arbeidsforhold i etterkant av EU-utvidelsen med på å dra opp tallet på innvandrere. Flyktningene utgjør en mindre andel av den totale migrasjonen til Norge.¹

5 FLUKTENS ÅRSAKER

For verdens flyktninger er valget om å bryte opp fra bostedet ofte satt sammen av krefter som lokker en vekk (”dra-krefter”) og krefter som tvinger en vekk (”skyv-krefter”). Folk tvinges vekk fra sine opprinnelige bosteder som følge av en lang rekke forhold. Krig, militarisering politisk uro og naturkatastrofer gjør det for noen umulig å leve i visse områder. Inngrep i det lokale naturmiljøet framstår som en stadig viktigere årsak til at mange må søke til andre, mer levelige områder. Mange opplever også at total mangel på økonomiske muligheter tvinger dem til å forlate hjemstedet. Størsteparten av dem som presses bort fra sitt opprinnelige bosted, står uten internasjonal rettsbeskyttelse fordi de er flyktninger i eget land.

Folk som flytter fra hjemstedet for å søke bedre livsvilkår i et annet land omtales ofte som ”økonomiske flyktninger” og er utsatt for stor mistenkeliggjøring. Selv om mange av disse ikke har krav på internasjonal beskyttelse som flyktninger, er det viktig å holde fast på at en generell mistenkeliggjøring av dem står i kontrast til allmenne humanitære verdier. Norge har generell innvandringsstopp og en strengt kontrollert arbeidsinnvandring noe som betyr at få arbeidsinnvandrere slipper inn. Samtidig må vi holde fast på at det å søke større

økonomisk trygghet for seg selv og sine nærmeste i utgangspunktet er et allment og legitimt ønske som alle mennesker deler. Utestenging fra arbeidslivet, utdanning eller forretningsmuligheter kan dessuten utgjøre forfølgelse dersom det skjer for eksempel på etnisk grunnlag. Dette er i tråd med UNHCRs forståelse av Flyktningkonvensjonen og betyr at noen "økonomiske flyktninger" kan ha krav på beskyttelse etter Flyktningkonvensjonen.²

Kvinner under Taliban

Under Taliban-regimet i Afghanistan ble kvinner systematisk utestengt fra arbeidslivet. For kvinner uten nærstående mannlige forsørgere ble situasjonen fort kritisk. Disse kvinnene kunne hatt krav på asyl som del av en sosial gruppe som opplevde forfølgelse på grunnlag av sitt kjønn.

God internasjonal flyktningbeskyttelse må gå hånd i hånd med et engasjement for konfliktforebygging og konfliktløsning samt et målrettet arbeid for utvikling i Sør for å forebygge flyktningstrømmer.

6 TRENDER I MIGRASJONSBILDET: GLOBALISERING OG FRYKT FOR TERROR

Globaliseringen setter sitt preg på verden og på migrasjonsbildet. Det lutherske verdensforbundet (LVF) kom i sluttkommentarene fra generalforsamlingen i 2003 med sterk kritikk av konsekvensene av dagens globalisering. LVF beskriver den økonomiske globaliseringen som en omformingsprosess med store negative konsekvenser, ikke minst for land i Sør og for kvinner. Utviklingen har blitt drevet fram med løfter om velferd og utvikling, men har i stedet ført til økt fattigdom og håpløshet for millioner av mennesker. Den økonomiske ideologien som driver globaliseringen leder til en systematisk ekskludering av dem som ikke i utgangspunktet har tilgang på eiendom og kapitalressurser. I globaliseringens tidsalder trues mer enn en milliard mennesker av sult. I tillegg ser man at mens noen mennesker knyttes tettere sammen av informasjonsrevolusjonen, har majoriteten ikke tilgang og sakker dermed enda lenger akterut. Dessuten åpner utviklingen for at kapital og varer får flyte fritt over landegrensene mens fattige mennesker får stadig mindre bevegelsesfrihet og kriminaliseres når de søker et levebrød for seg og sin familie i andre land enn sitt eget.³

En annen trend i migrasjonsbildet er innstramninger som et resultat av frykten for og kampen mot terror etter 11. september 2001. Det er en utvikling som fører til en asymmetri i sikkerhets- og sårbarhetsforståelsen: Vår sikkerhet tillegges større betydning enn fattige menneskers og flyktningers sikkerhetsbehov og sårbarhet. På verdensbasis kan utviklingen spores i nyutvikling av lovverket, strengere passkontroller, strengere praksis rundt visumutstedelser og sterkere grensekontroller. Så vel Kirkenes verdensråd og LVF som Den norske kirke har blant annet merket utviklingen ved at det er blitt vanskeligere å få besøkende fra søsterkirker inn i landet.⁴

7 HVOR MANGE FLYKTNINGER FINNES DET, OG HVOR BEFINNER DE SEG?

Flyktningregnskapet til Flyktninghjelpen 2005

viser at ved inngangen til 2005 levde 11,5 millioner mennesker i eksil, mens 25 millioner var på flukt i eget land. Flyktninghjelpen knytter nedgangen i antall eksterntflyktninger og oppgangen i internflyktninger til krigen mot terror: Det er blitt vanskeligere å komme seg ut av land man forsøker å flykte fra.

De fleste av de 11,5 millioner flyktninger i eksil befant seg i nærheten av landet de flyktet fra, ofte i flyktningleirer.

For eksempel har Iran over en million flyktninger fra andre land, Tanzania har 602 000 flyktninger fra naboland, og Tsjad har 260 000 flyktninger fra andre land på sitt territorium. Alle disse landene er nær urolige land: Afghanistan, Irak, Burundi, Rwanda, DR Kongo og Sudan.

De færreste av verdens flyktninger kommer noen gang så langt som til Norge eller andre OECD-land. De fleste havner i flyktningleirer i naboland, eller som internt fordrevne i eget land (IDPs: Internally Displaced People). Den største belastningen når det gjelder flyktningstrømmer finner vi altså i nærområdene til områder som allerede er hardt rammet av konflikter, ofte med ødelagt infrastruktur og jordbruks- eller handelsvilkår.

Flyktninger i eksil per verdensdel:	Internflyktninger (IDPs) per verdensdel:
Afrika 3,3 millioner Amerika 0,5 millioner Asia 7,0 millioner Europa 0,6 millioner	Afrika 13,2 millioner Amerika 3,7 millioner Asia 5,4 millioner Europa 3,0 millioner
Flyktningregnskapet, Flyktninghjelpen 2005	

Hjelp til flyktninger som befinner seg i randsonen til konfliktområder, er viktig for å avlaste land som har tatt imot mange flyktninger og som ofte har svak økonomi og liten politisk stabilitet. Slik kan Norge bidra til internasjonal byrdefordeling. Dessuten vil hjelp til flyktninger mens de befinner seg i nærområdene til hjemlandet gjøre tilbakevending enklere når konfliktnivået er redusert og livsgrunnlaget gjenopprettet. Tilbakevending er viktig i seg selv fordi de aller fleste mennesker ønsker å vende tilbake til sitt hjemland når mulighetene ligger til rette for det.

Norge bidrar, blant annet gjennom Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen, til at flyktninger og internt fordrevne får hjelp i nærområdene. Dette er kostnadseffektiv hjelp som er god dersom flyktningene/de internt fordrevne har mulighet til å leve trygt i randsonen til konfliktområdene og har håp om å kunne vende hjem.

Likevel kan hjelp i nærområder aldri være en legitim grunn til å fraskrive seg ansvar for å ta imot flyktninger til Norge og slik vedlikeholde en skjev fordeling av byrden med flyktningstrømmer. Tvert imot er det nødvendig å motvirke en slik skjevfordeling, som bare vil forsterke en allerede graverende ulikhet mellom Nord og Sør, mellom rike og fattige, mellom relativt sikre og relativt utsatte regioner og områder. Vestlige lands praksis med å gjøre adgangen til egne grenser vanskeligere for asylsøkere er med på å opprettholde en slik skjev byrdefordeling. Et land som Norge bør opprettholde eller øke sitt mottak av overføringsflyktninger fra leirer drevet av UNHCR samtidig som asylinstituttet opprettholdes.

Et par prosent av flyktingene som finnes i leirer i randsonene av konfliktområder blir såkalte **overføringsflyktinger, ofte også kalt kvoteflyktinger**. Landene som tar imot kvoteflyktinger velger selv hvilke kriterier flyktingene skal plukkes ut etter. Norge har hatt tradisjon for å velge særlig sårbare grupper som enslige mødre eller mennesker med funksjonshemninger.

Kvoteflyktingene var lenge lite politisk omstridt i Norge,⁵ og Norges flerårige tak på 1500 kvoteflyktinger per år ble ansett som respektabelt blant organisasjoner som jobber med internasjonal flyktingbeskyttelse.⁶ I 2004 reduserte imidlertid Regjeringen tallet på kvoteflyktinger og gikk bare med på gradvis å øke kvoten igjen etter påtrykk fra det sivile samfunnet, blant annet Den norske kirkes biskoper.

Noen reiser på egen hånd til Europa, Nord-Amerika og Australia for å søke om asyl. Disse kalles **asylsøkere**.

8 STERK NEDGANG I TILSTRØMMING TIL EUROPA – HVORFOR?

Det antas at rundt 4000 mennesker hvert år drukner på veien til Europa, Nord-Amerika og Australia.

Flyktinghjelpens Flyktingregnskap 2005

I 2003 kom ca 15 000 asylsøkere til Norge. I 2004 var tallet redusert til 7 900 asylsøkere. Totalt fikk 3 460 av disse opphold på grunnlag av asylsøknaden sin. 5 prosent, eller 460 av asylsøkerne, fikk innvilget asyl etter Flyktingkonvensjonen, 15 prosent av søkerne fikk opphold på bakgrunn av andre beskyttelsesgrunner (altså med utgangspunkt i andre internasjonale konvensjoner) og 20 prosent fikk opphold på humanitært grunnlag.⁷ De to siste kategoriene omtales begge som ”opphold på humanitært grunnlag” selv om det ut fra loven er snakk om to svært ulike forhold. Det framgår imidlertid av henvisningene til lovparagrafer i vedtaket om man har fått opphold av beskyttelsesgrunner eller på humanitært grunnlag. UDI har relativt nylig begynt å skille mellom disse to kategoriene i sin statistikk.

Prosentandelen innvilgede søknader har gått opp etter at antallet søkere fra antatt trygge land er blitt redusert. Andelen innvilgede søknader økte fra 29 prosent i 2003 til 40 prosent i 2004.⁸ Tilsvarende andeler var 42 prosent i 1998, 46 prosent i 1999 og 38 prosent i 2000.

UNHCR: Ikke lenger noen asylkrise i Vesten

Det er ikke lenger grunnlag for å hevde at det er en stor asylkrise i industrilandene, fastslo UNHCR da organisasjonen la fram tall for hvor mange som søkte asyl i 2004. For tredje år på rad var det en kraftig nedgang i antallet asylsøkere. Alt i alt søkte 368 000 mennesker om asyl i 38 industriland i 2004, det laveste tallet siden 1988. Asylsøkertallet i 2004 var 22 prosent lavere enn året før. Ifølge UNHCR skyldes nedgangen i tallet på asylsøkere i noen grad en stadig strengere asylpolitikk i mottakerlandene. Men reduksjonen henger også sammen med økt stabilitet – eller større håp om en bedre framtid i områder det tidligere har kommet mange asylsøkere fra.

Flyktingregnskapet 2005, side 31.

Det er ikke bare i Norge at tilstrømmingen av asylsøkere er sterkt redusert. I hele Europa har tallet på asylsøkere gått kraftig ned de siste årene. FNs Høykommissær for flyktningers Europa-representant uttalte nylig at ingen europeiske land kan snakke om noen u håndterbar strøm av asylsøkere i dag. Heller ikke kommer det mange til Norge fra land som antas å være trygge. I 2004 kom kun tre prosent av asylsøknadene fra slike land.⁹

Den kraftige nedgangen i tallet på asylsøkere til Norge kan blant annet skyldes forsøk på å avskrekke søkere fra å komme til landet. Dette inkluderer informasjonstiltak i noen avsenderland som antas å være trygge, om at sjansene for å få bli i Norge uten et reelt beskyttelsesbehov er små. Videre har det skjedd en innstramming i praksis overfor noen grupper som tsjetsjenere og somaliere, og en innstramming i mulighetene for familiegjenforening. Vi har også fått strengere grensekontroller. Dessuten har ikke Europa hatt noen store humanitære katastrofer i sine nærområder de siste årene. Situasjonen var en helt annen tidlig på nittitallet med krigene på Balkan.

Selv om de fleste er fornøyde med at det kommer få søkere fra antatt trygge land, må man også spørre om de som faktisk har behov for beskyttelse, slipper inn i Norge for å få prøvd asylsøknaden sin. Også tilstrømmingen fra land der det er krig og grove menneskerettighetsbrudd har gått kraftig ned de siste årene. Det er grunn til å uttrykke bekymring for om mennesker med beskyttelsesbehov virkelig når fram til Europa og Norge for å søke om asyl.

Hvordan komme seg til Norge for å søke om asyl?

- De fleste asylsøkere kommer fra land som har visumplikt til Norge og til EU-land.
- Under krigene på Balkan økte flyktningstrømmen fra disse landene. Samtlige EU-land og hele Norden innførte da visumplikt for disse borgerne.
- Turistvisa/humanitære visa avslås i all hovedsak når det finnes grunn til å frykte at visumsøkeren kan komme til å søke asyl i Norge.
- Derfor må potensielle asylsøkere ofte bruke illegale metoder for å komme seg inn i EU eller Norge for å fremme en asylsøknad. Det kan være tale om alt fra falske pass og visa, til direkte smugling i containere, lastebiler etc.
- Kampen mot menneskesmugling blandes av myndigheten ofte sammen med kampen mot menneskehandel, selv om menneskesmugling ikke nødvendigvis er i migrantenes disfavør. Det kan representere eneste mulighet til å fremme et asylkrav.

Flyktningkonvensjonen fastslår at ankomst i et asylland med falske eller manglende papirer i seg selv verken er kriminelt eller grunnlag for å underkjenne et asylkrav (artikkel 31).

Det er tilnærmelesvis umulig å ta seg lovlig inn i Norge som asylsøker. Dette skyldes norske visumkrav til borgerer fra de aller fleste land med uroligheter og menneskerettighetsbrudd. Dermed må asylsøkere bruke falske dokumenter og/eller menneskesmuglere for å ha muligheten til i det hele tatt å levere inn en asylsøknad. Spørsmålet er om for mange siles ut i denne prosessen slik at mennesker med beskyttelsesbehov aldri når fram til Europa og Norge. En humanistisk flyktningpolitikk bør være mer fokusert på flyktningenes sårbarhet og behov for beskyttelse enn på å begrense tilstrømmingen av asylsøkere.

9 LOVLIGE VEIER INN I NORGE: ARBEIDS- OG STUDIEINNVANDRERE, FLYKTNINGER OG FAMILIEGJENFORENTE

Det finnes tre lovlige veier inn i Norge for borgere av land utenfor EØS/Norden. Det er som arbeidsinnvandrere, som flyktninger og gjennom familiegjenforening. Selv om folk kommer

til Norge som en kategori migranter er det viktig å huske på at de ikke nødvendigvis blir i den kategorien for alltid.

Arbeids- og studieinnvandring

Mer enn 14 000 norske borgere studerer hvert år i utlandet, mens i overkant av 5000 utlendinger får oppholdstillatelse for å studere i Norge.
UDIs Årsrapport 2004, side 11

Studieinnvandring danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse i Norge. Studenter som er ferdig med studiene skal returnere til hjemlandet med mindre de søker om opphold i Norge på et annet grunnlag når de har fullført studiene.

Høsten 2003 kontaktet den russisk-ortodokse menigheten i Oslo Mellomkirkelig råd. De var fortvilet over at deres kantor og ikonmaler ikke lenger fikk bli i Norge. Den russisk-ortodokse kirkes ansettelsespraksis og kantorens utdanningsbakgrunn gjorde at han ikke kunne komme til Norge som "spesialist", men bare som "misjonær". Som "misjonær" fikk han bli i landet bare i en begrenset periode. For menigheten var det vanskelig å miste en kantor som både hadde kirkelig utdanning fra Russland og som snakket norsk. Mellomkirkelig råd anførte at religionsfriheten sto i fare for å krenkes når menighetens egne ordninger ikke var gode nok for utlendingsforvaltningen. Han fikk senere oppholdstillatelse.

Siden 1975 har vi hatt innvandringsstopp i Norge, noe som innebærer en svært restriktiv politikk med hensyn til arbeidsinnvandring fra land utenfor Norden/EØS. De gruppene arbeidsinnvandrere vi tar inn er utvalgt for å dekke våre samfunnsmessige behov. Helsesektoren har for eksempel drevet aktiv rekruttering av østeuropeere.

Det er strenge krav som må oppfylles for at en utlending fra et land utenfor EØS skal få arbeidstillatelse i Norge. Det diskuteres imidlertid om ikke Norge trenger mer arbeidsinnvandring og om regelverket bør mykes opp. Det er særlig noen sektorer som har behov for innvandret arbeidskraft.

Det pågår en debatt om hvorvidt arbeidsinnvandring fra fattige til rike land er en ulempe eller en fordel for avsenderlandet. På den ene side er muligheten for å arbeidsinnvandre til rike land som vårt en måte å gi flere tilgang til vår velstand på. Mange arbeidsinnvandrere kan tjene vesentlig bedre i et rikt land enn de kan i hjemlandet. De fleste migranter sender også penger hjem. På den måten bidrar de til en pengeoverføring mellom det globale Nord og det globale Sør som er større enn summen av den samlede bistanden som gis til utviklingslandene.¹⁰ På den annen side diskuteres det om man oppmuntrer til hjerneflukt ("brain drain") når enkelte land i Nord aktivt rekrutterer fra yrkesgrupper som er hardt tiltrengte i Sør. Det har blant annet vært diskutert om det er uheldig å rekruttere helsepersonell fra Afrika sør for Sahara, all den tid for eksempel hiv/epidemien utgjør en sterk belastning for et allerede underbemannet helsevesen. Noen utviklingsland utdanner imidlertid flere akademikere enn de selv kan sysselsette. Disse utgjør ikke noen skadelig hjerneflukt dersom de forlater landet. Dessuten kan det tenkes at folk senere flytter hjem, for eksempel ved en regimeendring, og at de da kan tilføre landet hardt tiltrengt kompetanse.

Når man for noen år siden fokuserte på misbruk av asylinstituttet dreide det seg ofte om arbeidsmigranter som kom som asylsøkere. Asylinstituttet skal brukes av mennesker med et beskyttelsesbehov og ikke for arbeidsinnvandring, selv om ønsket om et bedre liv i et annet land i seg selv ikke er klanderverdig. UDIs tall for de siste årene tyder på at svært få av asylsøknadene kommer på bakgrunn av ønske om arbeidsinnvandring. Som påpekt over kom kun tre prosent av søkerne i 2004 fra land UDI antar er trygge.

En måte å redusere den illegale migrasjonen og fristelsen til å misbruke asylinstituttet er å åpne legale veier for migrasjon. Det kan også bidra til å redusere risikoen for utnyttelse av migranter gjennom smugling og gjøre det vanskeligere for eksempel å lure kvinner inn i menneskehandel. Kirkens Nødhjelp har i sitt høringsvar til Regjeringens forslag til ny utlendingslov foreslått at kvinner som er ofre for menneskehandel skal gis mulighet til å få bli i Norge, samt pekt på sammenhengen mellom lovlig og ulovlig migrasjon. Også Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) – hvor Den norske kirke er medlem – og flere andre organisasjoner for flyktninger og migranter i Europa har pekt på sammenhengen mellom lovlig og ulovlig migrasjon og antyder at dersom man ønsker å få fullstendig bukt med den ulovlige migrasjonen, må det finnes noen veier for lovlig migrasjon.

Familiegjenforening

Å komme til Norge på familiegjenforening vil si at en utlending får opphold i Norge gjennom et familieforhold til en norsk statsborger eller en person med bopsetningstillatelse i Norge. Et snevert familiebegrep legges til grunn. Det dreier seg hovedsakelig om ektefelle og/eller barn. For enslige mindreårige flyktninger kan det dreie seg om foreldre eller søsken. I sjeldne tilfeller kan voksne få familiegjenforening med sine foreldre. Det er imidlertid bare mulig dersom foreldrene er gamle og sårbare uten annen familie som kan ta hånd om dem i hjemlandet.

De siste årene har muligheten for familiegjenforening for flyktninger blitt redusert betydelig. Dette står det mer om i kapittel 12.

Flyktninger

Det er altså to måter å bli flyktning i Norge på: som overføringsflyktning/kvoteflyktning og som asylsøker.

Norge er ett av få land i Europa som tar imot kvoteflyktninger fra FNs Høykommissær. USA og Australia tar imot mange overføringsflyktninger, men har nesten ingen åpning for asylsøknader. Andre europeiske land som tar imot kvoteflyktninger er Nederland og Sverige.

EU vurderer nå å utvikle et program for mottak av overføringsflyktninger. CCME deltar i utredningen av et slikt program for EU og er positive til det så lenge mottak av overføringsflyktninger ikke blir en unnskyldning for ikke å ta imot asylsøkere.

Asylsøkere er mennesker på flukt som selv tar seg fra hjemlandet og til et land langt unna. Ved ankomst søker de om asyl og innkvarteres på asylmottak. Asylsøkere har som gruppe vært utsatt for mye mistenkeliggjøring gjennom deler av den offentlige debatten i Norge og Europa for øvrig. Begreper som ”økonomisk flyktning”, ”asylshopping” og liknende sår tvil blant folk flest om asylsøkerne som kommer hit har et reelt beskyttelsesbehov. I dette dokumentet er det forutsatt at asylinstituttet skal forbeholdes mennesker med beskyttelsesbehov, men det er samtidig pekt på at økonomiske faktorer kan være sterke grunner til å forlate hjemlandet og at det å søke bedre livsvilkår for seg og sin familie ikke er

forkastelig i seg selv. Økonomisk utestengelse kan dessuten være en form for forfølgelse, slik at økonomiske årsaker i noen tilfeller kan gi grunnlag for flyktningstatus.

Asylsøkerne som har kommet til Norge de to siste årene kommer i stor grad fra land der vi vet at det er konflikt og grove menneskerettighetsbrudd: Tsjetsjenia, Irak, Afghanistan og Somalia.

Asylsøkere og kvoteflyktninger bør ikke settes opp mot hverandre. CCME har understreket dette for EUs vedkommende. Både retten til å søke asyl og å få beskyttelse gjennom UNHCR og deretter overføring til land som Norge er viktige. Asylinstituttet er en menneskerett og det å motta overføringsflyktningene bidrar til internasjonal byrdefordeling.

Overføringsflyktninger og asylsøkere som har blitt anerkjent etter Flyktningkonvensjonen har status som flyktninger i Norge og har like rettigheter. Det innebærer rett til familiegjening, deltakelse på introduksjonskurs og flyktningpass. Asylsøkere som har fått opphold av andre beskyttelsesgrunner enn asyl etter Flyktningkonvensjonen, samt asylsøkere som får opphold på humanitært grunnlag, har færre rettigheter. De må ha en viss inntekt (169 100 kroner årlig per 1. mai 2005) for å få familiegjening. Familiegjening med personer som har fått opphold på humanitært grunnlag har ikke rett til å delta i den nye introduksjonsordningen.

Flyktninger som innvilges oppholdstillatelse i Norge, bør ha rett på familiegjening uten rigide underholdskrav. Som kirke har vi lenge framholdt familiens samfunnsmessige betydning og må peke på hvilken belastning det er for en familie å leve atskilt. Det gjelder også for flyktninger og innvandrere. Familiegjening kan dessuten være en vei til integrering av flyktninger og innvandrere i Norge. Siden særlig mange kvinner får opphold på humanitært grunnlag, rammer dagens politikk kvinner spesielt hardt.

Del IV Viktige problemstillinger på utlendingsfeltet

10 ASYLRETTE OG KONVENSJONER SOM VERNER MOT TILBAKESENDING

Hva innebærer retten til å søke asyl?

Gitt at vi ikke har åpne grenser, hvem bør få komme til Norge? Det er viktig at retten til å søke asyl ikke avskjæres. Dette bygger først og fremst på beskyttelsen denne retten har i internasjonal lov.

- Retten til å søke asyl i et annet land er nedfelt i FNs menneskerettighetserklæring, og regnes som en del av Folkeretten gjennom internasjonal sedvanerett.
- Flyktningkonvensjonen fra 1951 er det viktigste rettsdokumentet. Den definerer hvem som skal tilkjennes en juridisk status som flyktning og hvilke rettigheter flyktninger har.
- FNs høykommissær for flyktninger har en viktig rolle, og høykommissærens håndbok, utdypet i senere retningslinjer, gir anvisninger for hvordan Flyktningkonvensjonen skal tolkes.

¹¹Ved å svare med henvisning til asylrettens stilling i internasjonal lov, svarer man også implisitt at ikke hvem som helst skal få komme hit. I første omgang er det de som har behov for beskyttelse på bakgrunn av forfølgelse, som bør få bli i Norge dersom de søker opphold

her. Dette gjelder også for asylsøkere som har krav på vern mot tilbakesending etter det såkalte "non-refoulement" prinsippet (ikke-forfølgelseprinsippet), både i

- Flyktningkonvensjonen forbyr tilbakesending ("refoulement") til forfølgelse.
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 3 sier at: "Ingen må bli utsatt for tortur, eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff."
- Den europeiske domstolen i Strasbourg fortolker gjennom rettspraksis dette til å bety at man heller ikke kan sendes ut av Europa til slik behandling. Domstolens rettspraksis knytter dette også til selve utsendelsesprosessen; den må ikke være umenneskelig eller nedverdiggende.
- FNs Torturkonvensjons artikkel 3 forbyr stater å "utvise, sende tilbake ("refouler") eller utlevere en person til en annen stat når det er skjellig grunn til å tro at vedkommende vil være i fare for å bli utsatt for tortur".
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 7 sier at: "Ingen må utsettes for tortur eller for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff".
- Også FNs barnekonvensjons artikkel 37 uttrykker det samme: "Intet barn skal utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff".

Flyktningkonvensjonen og i flere andre internasjonale konvensjoner.

Konvensjoner som gir vern mot tilbakesending av flyktninger

Asylsøkere som kommer til Norge, kan altså ha krav på vern mot tilbakesending etter flere internasjonale konvensjoner. Også disse konvensjonene forplikter Norge og bør innebære at asylsøkerne som får bli etter disse konvensjonene også bør få status som flyktninger i Norge, i tråd med Utlendingslovutvalgets forslag.

Flyktningkonvensjonens artikkel 1

Flyktningkonvensjonens artikkel 1 definerer en flyktning som en person som har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på bakgrunn av rase, religion, nasjonalitet, sosial tilhørighet, kjønn eller politisk oppfatning.

¹²I den senere tid er kjønn blitt definert som en sosial gruppe. Voldtekt er blitt definert som forfølgelse og inhuman/nedverdiggende behandling/tortur.¹³ På bakgrunn av dette kan kvinner som har opplevd slik behandling henvises til et beskyttelsesbehov mot forfølgelse. Praksis i utlendingsforvaltningen ser ut til å variere betydelig på dette området.

Selv om Flyktningkonvensjonens definisjon av hvem som er en flyktning er den viktigste vi har, har Flyktningkonvensjonen hovedfokus ikke på *hvem* som er en flyktning, men på *hvilke rettigheter* flyktninger har. Flyktningkonvensjonen er fra 1951 og er preget av situasjonen i Europa rett etter andre verdenskrigen der man visste hvem flyktningene var og hadde sympati med dem.

Man kan også bli flyktning "*sur place*" – det vil si at et beskyttelsesbehov kan oppstå som følge av begivenheter etter ankomst i et asylland. Dette kan gjelde både hendelser i hjemlandet (for eksempel et regimeskifte) og handlinger asylsøkeren selv har utført i eksil. Det kan ofte være vanskelig å få anerkjennelse for et beskyttelsesbehov i sistnevnte tilfelle.

FNs kvinnekonvensjon og barnekonvensjon definerer kjønns- og barnespesifikk forfølgelse og må leses sammen med Flyktningkonvensjonens artikkel 1.

Hvor høy bør terskelen for å oppnå beskyttelse være?

Flyktningkonvensjonen retter seg mot personer som kan utsettes for ”forfølgelse”. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, samt Konvensjonen for sivile og politiske rettigheter benytter kriteriet ”umenneskelig behandling”. Torturkonvensjonen benytter kriteriet ”tortur” som er nærmere definert i konvensjonen.

Flyktningkonvensjonen krever at vedkommende ”med rette frykter” å bli utsatt for forfølgelse.¹⁴ I norsk praksis er dette sannsynlighetskravet tolket strengt. Asylsøkeren må bære en tung bevisbyrde – mye strengere enn den som gjelder i strafferetten. Konsekvensene ved en feilvurdering av risikoen kan bli meget alvorlige for asylsøkeren. Det er derfor all grunn til å vurdere nærmere hvor strengt sannsynlighetskravet skal være.

Religiøst forfulgte

Flyktningkonvensjonens artikkel 1 definerer en person som flyktning blant annet dersom vedkommende har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på bakgrunn av religion. I Norge har imidlertid denne delen av artikkel 1 vært mindre brukt enn leddet om frykt for forfølgelse på bakgrunn av politisk overbevisning.

Mennesker som søker beskyttelse i Norge fordi de frykter forfølgelse av religiøse grunner kan enten ha flyktet fra hjemlandet av den årsaken, eller de kan ha konvertert i Norge og dermed ha grunn til å frykte forfølgelse ved retur til hjemlandet.

Det later til å være størst sjanse for å bli trodd og gitt oppholdstillatelse i Norge dersom den religiøse forfølgelsen fant sted i hjemlandet før flukten. Norge har tatt imot en del flyktninger på grunnlag av forfølgelse som fant sted i hjemlandet av religiøse årsaker. Det gjelder blant annet Chin-flyktninger fra Burma som kom gjennom UNHCRs overføringsprogram, og medlemmer av TGM-bevegelsen i Kina. De kinesiske flyktningene er kommet som asylsøkere. Andre grupper har vanskeligere for å overbevise om at frykten for forfølgelse er reell og at myndighetene i hjemlandet verken har evne eller vilje til å gi beskyttelse mot forfølgelsen.

Faren i familien var høytstående militær med bakgrunn fra hardhendt kamp mot islamister og Taliban-grupper i Pakistan. Senere falt han i unåde fordi han selv er Ahmadiyya-muslim og mistet både jobben i militæret og beskyttelsen fra myndighetene. Nå frykter han hevn fra ytterliggående muslimer dersom han returneres til Pakistan. Han frykter også en blasfemi-tiltale. Norske myndigheter vil imidlertid ikke innvilge opphold i landet og familien har fått endelig avslag på sin søknad om asyl.

Lagmannsretten har nå saken til behandling, men faren er likevel sendt tilbake til Pakistan.

Dersom en person som har søkt asyl på politisk grunnlag i Norge, senere konverterer – ofte til kristendommen – og så søker asyl på religiøst grunnlag er det gjerne vanskelig å bli trodd av utlendingsmyndighetene. Konvertitten mistenkes da ofte for å ha konvertert simpelthen for å få bli i landet. Det kan ikke utelukkes at dette skjer og de kristne kirkene og menighetene som tar imot asylsøkere til dåp og omvendelse, bør ha et våkent øye for motivene bak omvendelsen. På den annen side bør ikke utgangspunktet for å møte søkende mennesker og

konvertitter være mistenksomhet. Det at noen misbruker systemet må ikke føre til mistenkeliggjøring av alle. Det må også framholdes med stor tydelighet at særlig kvinner som konverterer fra islam til kristendommen kan være utsatte for forfølgelse ved retur til et muslimsk/islamsk hjemland. Det er derfor et rimelig krav at også for religiøst forfulgte må beskyttelsesbehovet til den enkelte settes foran indrepolitiske mål og avgjørelsene i sakene må være menneskerettslig basert.

Barns rettigheter som asylsøkere og som flyktningbarn

*”Jeg lengter etter familien, det er fælt å være alene her.”
Gutt 17 år, i Redd Barnas Tilsynsrapport for enslige mindreårige asylsøkere, 2004.*

Asylprosessen for barn

Barn som kommer alene til Norge for å søke om asyl kalles enslige mindreårige asylsøkere. Redd Barna har foreslått at de i stedet kalles ”alenebarn” for å understreke deres status som *barn*, framfor statusen som *asylsøkere*.

Barns rettigheter defineres av Barnekonvensjonen. Barnekonvensjonen er lov i Norge. Ifølge Barnekonvensjonen er man barn til man fyller 18 år. Deler av norsk praksis på utlendingsfeltet tøyser grensene for hva et barn er. Blant annet omtales noen som ”unge menn” heller enn som barn. Enslige mindreåriges søknader behandles ikke lenger på bakgrunn alderen ved ankomsttidspunktet, men på bakgrunn av vedtakstidspunktet.

Saksbehandlingstiden er på opptil 15 måneder også for barn. Det betyr at ungdommer som kommer hit – for eksempel når de er fylt 16 år – kan komme til å få saken sin behandlet etter at de har fylt 18 år og regnes som voksne. Det er spesielt alvorlig at en del søknader da avslås på bakgrunn av en forklaring avgitt at et barn, vurdert som en voksen og avslått på bakgrunn av manglende troverdighet.

De enslige mindreårige asylsøkerne innvilges så å si aldri asyl etter Flyktningkonvensjonen. Det er alvorlig at norske myndigheter synes å ha vanskeligheter med å gjenkjenne barnespesifikk forfølgelse i forhold som gjelder barnesoldater, barneekteskap, tvangslemlestelse, alvorlige former for barnearbeid og menneskehandel. I større grad må det kunne innvilges asyl til barn på slikt grunnlag. Barnekonvensjonen må altså leses sammen med Flyktningkonvensjonen for å vurdere hva slags type forfølgelse barn har rett til ikke å bli utsatt for.

Også for barn som kommer sammen med foreldrene til Norge, skal barnas særskilte situasjon i hjemlandet vurderes. Det skjer ofte ikke. UDI har imidlertid begynt en ny praksis med regelmessig å intervju barn over 12 år. Det er ennå ikke klart hvordan dette vil nedfelle seg i vedtakene. Det vanlige har vært å behandle barn som medfølgende den voksne og kun vurdere den voksnes asylsøknad. Dette gjelder fortsatt barn under 12 år. Dette kan ikke anses som en tilstrekkelig og forsvarlig saksbehandling i lys av de forpliktelsene som ligger i Barnekonvensjonen. Barnas mulige selvstendige asylkrav må vurderes også når de kommer hit sammen med sine foreldre.

Barnekonvensjonens artikkel 3 om barnets beste er et viktig anliggende i enhver asylsak som involverer barn. Det skal ikke nødvendigvis tillegges avgjørende vekt, men det skal være ”of primary consideration” og det skal alltid *synliggjøres* at det har vært vurdert. Norsk praksis i dag gir ofte barnets beste en summarisk vurdering og tillegges dermed for liten vekt i en del saker. Skal utlendingsforvaltningen kunne vurdere barnets beste på en tilfredstillende måte,

kreves barnefaglig kompetanse, noe som ikke alltid finnes i tilstrekkelig grad i forvaltningen i dag.

Barnekonvensjonen og ”sterke menneskelige hensyn”

Når det gjelder barn kommer en bindende internasjonal konvensjon inn når det gjelder opphold på humanitært grunnlag og vurderingen av sterke menneskelige hensyn. Artikkel 3 i Barnekonvensjonen sier at det alltid skal synliggjøres at barnets beste har vært vurdert. Det krever barnefaglig kompetanse i vurderingen av asylsaker. Barnets beste skal være et viktig moment i enhver avgjørelse, selv om det ikke nødvendigvis skal tillegges avgjørende vekt.

Det er uansvarlig praksis dersom Barnekonvensjonen settes til side i behandlingen av enkelte asylsaker. Det er etisk uakseptabelt om barnets beste må vike for ønsket om å forebygge tilstrømming av asylsøkere til Norge.

Forholdene i mottak og i direkteplasserte familier

I tillegg til å kritisere vurderingen av enslige mindreårige asylsøkeres og medfølgende flyktningbarns asylsøknader, har blant andre Redd Barna rettet søkelyset mot forholdene i asylmottak og mot alenebarn som blir direkteplasserte i familier. Både i familiene og i asylmottakene er kravene til oppfølging og omsorg lavere enn det som gjelder norske barn under barnevernets omsorg. Dette innebærer at Barnekonvensjonens artikkel 2 om ikke-diskriminering, og konvensjonens artikkel 25 om behovet for regelmessig tilsyn med plasserte barn, brytes.

Forskjellene inkluderer ifølge Redd Barna:

Barnevernsinstitusjonen	Asylmottaket
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Plassering av barnet skjer etter formelt vedtak med individuell vurdering. ➤ Høye krav til fysisk standard, størrelse og så videre. ➤ Høye krav til personale: hvor mange, faglig kompetanse, og politiattest. ➤ Tilsyn fra fylkesmannen (ekstern kontroll). ➤ Krav til individuell plan og oppfølging. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Plassering av barnet skjer uten vedtak og individuell oppfølging. ➤ Dårligere krav til fysisk standard, størrelse og så videre. ➤ Svake krav til personale: antall, faglig kompetanse, ikke politiattest. ➤ Tilsyn kun med selve mottaket av UDI (intern kontroll). ➤ Dårlige krav til oppfølging.
Redd Barna 2005	

Fosterhjemmet	Direkte plassering i familie
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Plassering av barnet skjer etter formelt vedtak og individuell vurdering. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Oftest uten formelt vedtak og individuell vurdering.

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Faglig kvalitetssikring av hjemmet. ➤ Faglig oppfølging og veiledning. ➤ Vurdering av de fysiske forhold. ➤ Økonomisk støtte. ➤ Mulig å drøfte situasjonen fortløpende med en saksbehandler hos barnevernet. ➤ Fosterhjemmet kan ofte svært mye om barnets rettigheter. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Oftest ingen undersøkelse i hjemmet. ➤ Ingen vurdering av fysiske forhold. ➤ Ingen oppfølging. ➤ Ingen økonomisk støtte. ➤ Ingen instans/saksbehandler som veileder. ➤ Familien kan ofte mindre om det norske samfunnet og om barnets rettigheter fordi denne familien ofte selv er flyktinger/en perifer del av barnets familie.
Redd Barna, 2005	

Som det framgår av faktaboksene er det store forskjeller mellom de enslige mindreårige asylsøkerne og norske barn. Også etter at barna har fått innvilget opphold i Norge fortsetter forskjellene. Alenebarna plasseres da ofte i bofellesskap der standarden på omsorgen ligger under den som gjelder for norske barn i barnevernets omsorg.

En slik forskjellsbehandling innebærer brudd på Barnekonvensjonens prinsipp om ikke-diskriminering og må derfor opphøre. Det bør vurderes om ansvaret for alenebarna blant annet av den grunn bør legges til Barne- og familiedepartementet (BFD), og ikke lenger ligge hos UDI/Kommunal- og regionaldepartementet. Alenebarn og medfølgende flyktingbarn bør først og fremst behandles som barn. Myndighetenes barnefaglige kompetanse ligger i BFD.

Barns rett til samvær med foreldrene

Den restriktive praksisen med hensyn til familiegjenforening rammer utsatte og svake grupper hardt. Barn er blant dem som rammes hardest.

Barneombudet jobber nå med et forslag om at det differensieres mellom barn og voksne i familiegjenforeningssaker. Også Kommunal- og regionaldepartementet vurderer en slik differensiering, men med begrensninger både på alder (15 år) og med hensyn til hvem som i utgangspunktet har rett til familiegjenforening.

Barn har rett til samvær med sine foreldre. En familiegjenforeningspraksis som legger store hindringer og forsinkelser i veien for dette er menneskerettslig problematisk. Med utgangspunkt i kirkens syn på familiens samfunnsmessige betydning mener vi at det er både inhumant og lite integreringsfremmende å nekte barn og foreldre familiegjenforening. For barn som befinner seg i utlandet uten omsorgspersoner eller noen forsørger, er det særlig påkrevd at familiegjenforening til Norge foregår på raskest mulig måte. Dette behandles mer utførlig i kapittel 12.

Nektes gjenforening

Charly (11) lever hos en venninne av stemoren i Nairobi. UDI vil ikke la ham komme til Norge for å bo hos faren. Årsaken er at faren tjener 50 000 kroner for lite i året gjennom introduksjonsprogrammet han deltar på. Stemorens inntekt blir ikke tatt med i vurderingen.

"Jeg skjønner ikke dette. Mener myndighetene at 11-åringen skal overlates til seg selv i et vilt fremmed land, hos en tilfeldig omsorgsperson?" spør stemoren til gutten.

Hun påpeker at hun har tatt seg av gutten som en mor siden han var tre år, og at han ikke har hatt kontakt med sin biologiske mor siden han var spedbarn.

Charlys far er sterkt nedbrutt over å ha møtt veggen i byråkratiet.

"Da vi flyktet til Norge via Kenya, hadde vi ikke råd til å ordne billetter og papirer til alle i familien. Nå ser jeg at det var en stor tabbe å la Charly bli igjen. Siden jeg bare har norsk fremmedpass, er det umulig for meg å få innreisetillatelse til Kenya."

Utlendingsdirektoratet finner "ingen særlig sterke menneskelige hensyn" som tilsier at Charly skal få bo i Norge.

Familiens advokat er sjokkert over holdningene til UDI.

"Hvis det ikke finnes særlig sterke menneskelige hensyn i denne saken, kan jeg vanskelig se når det skulle eksistere slike," sier han.

Aftenposten, 13. april 2005

Eksklusjonsklausuler

For å oppnå flyktningstatus forutsettes det i Flyktningkonvensjonen at man ikke begår kriminelle handlinger av en ikke-politisk karakter før man kommer til asyllandet. I praksis vurderes også kriminelle handlinger begått etter ankomst som et grunnlag for å trekke tilbake flyktningstatus. NOAS mener at UDI her ikke handler i tråd med Flyktningkonvensjonen. Dekkes man av Torturkonvensjonen eller av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 3 er imidlertid vernet absolutt: Ingen kan sendes tilbake til et sted der de kan utsettes for tortur.

I nyere lovgivning, som EUs Kvalifiseringsdirektiv, er de såkalte "exclusion and dismissal"-klausulene videre enn i Flyktningkonvensjonen. De preges av situasjonen etter 11. september 2001 og frykten for nasjonalstatens indre sikkerhet.

Opphold på humanitært grunnlag på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn/humanitære grunner

Opphold på humanitært grunnlag av sterke menneskelige hensyn.

Asylsøkere som ikke innvilges asyl etter Flyktningkonvensjonen, og som heller ikke gis vern mot tilbakesending på bakgrunn av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, Konvensjonen om sosiale og politiske rettigheter, Torturkonvensjonen eller Barnekonvensjonens artikkel 37, kan allikevel gis opphold i Norge. Disse får da opphold på humanitært grunnlag av "sterke" eller "særlig sterke menneskelige hensyn".

Opphold på humanitært grunnlag av sterke menneskelige hensyn er en samlekategori for dem som får bli til tross for at de ikke anerkjennes som flyktninger etter Flyktningkonvensjonen og heller ikke har krav på beskyttelse mot tilbakesending etter andre internasjonale

konvensjoner.¹⁵ Det kan dreie seg om svært syke mennesker, mennesker med et behandlingsbehov som ikke kan dekkes i hjemlandet, mennesker som har flyktet fra en generell krigssituasjon eller barnefamilier i en særlig vanskelig situasjon. Det kan også dreie seg om personer det i praksis er umulig å returnere til hjemlandet. Det har vist seg at utlendingsforvaltningen ofte ikke anerkjenner forfølgelse på bakgrunn av kjønn. Dette er en grunn til at kvinner er overrepresentert i gruppen som får opphold på humanitært grunnlag. NOAS mener at det også er sannsynlig at man i denne gruppen finner personer som burde fått beskyttelse.

Bønder, nonner og en biskop på Toten

Biskopen i Hamar var sammen med lokalsamfunnet svært involvert i saken til en indisk-russisk familie på Toten. Far var sikh og opposisjonell flyktning fra India, mens mor var flyktning fra Tsjetsjenia. Familien hadde to barn. Familiens asylsøknader var blitt avslått og UDI ville skille familien, det vil si sende dem til hvert sitt land fordi foreldrenes ekteskap var inngått i et sikh-tempel og ikke ble anerkjent av norske myndigheter. At familien skulle splittes skapte en veldig reaksjon i lokalsamfunnet og førte til en bred mobilisering for at familien skulle få bli. Det ble blant annet vist til Barnekonvensjonens krav om barns rett til gode levevilkår og statens forpliktelse til å sørge for at flyktningbarn får det godt. I tillegg argumenterte lokalsamfunnet med at en utvisning av familien til ulike land ikke kunne være basert i en skikkelig vurdering av de "menneskelige hensynene" i forhold til familien. Etter en ny vurdering av lengeværende barnefamiliers situasjon i 2004 fikk familien til slutt innvilget opphold i Norge.

De begrepene som brukes i loven når det gjelder opphold på humanitært grunnlag er "sterke menneskelige hensyn" ved første gangs behandling og "særlig sterke menneskelige hensyn" dersom en sak skal tas opp igjen etter endelig avslag. Dette veies ofte mot "innvandringspolitiske hensyn" og hensynet til likebehandling. Ønsket om likebehandling kan føre til en uthuling av den begrunnede forskjellsbehandlingen som ligger i en vurdering av "sterke menneskelige hensyn". Organisasjoner som jobber med flyktninger har blant annet på denne bakgrunn i årevis etterlyst en forskrift som definerer innholdet i "sterke menneskelige hensyn", men foreløpig foreligger ikke dette. Det er ansatser til en formalisering av hva dette betyr i Utlendingslovutvalgets innstilling. Denne ser ut til å bekrefte den restriktive forvaltningspraksisen på området.

Ut fra det grunnleggende etiske perspektivet som er lagt til grunn i dette dokumentet, bør "sterke menneskelige hensyn" tolkes på en romslig måte og ta høyde for at hvert enkelt menneskes liv er unikt, slik at hver situasjon virkelig vurderes ut fra alle faktorene i situasjonen til menneskene det gjelder. Dette er i tråd med kirkens menneskesyn og biskopenes argumentasjon overfor Utlendingsnemnda i 2004 (se kapittel 13). Gjennom en romslig fortolkning av "sterke menneskelige hensyn" gis bedre vilkår for å bekrefte andres menneskeverd.

"Døden er et bedre alternativ"

Mussie ble blind som barnesoldat i Etiopia. Som asylsøker i Norge får han ikke lære blindeskrift. Norske myndigheter vil sende ham tilbake til en tilværelse som tigger i Addis Abeba. Den eneste slektningen han vet om der er en epileptisk søster han ikke har hørt fra på mange år. Selv frykter han sultedøden dersom han sendes tilbake og vil som tigger i beste fall leve med denne frykten. Mussie kan ikke sendes tilbake til Etiopia dersom han motsetter seg det og lever på mottak som "ureturnerbar". Hvor går egentlig grensen for hva som er et "sterkt menneskelig hensyn" i Norge? Etter endelig avslag må Mussie nå dessuten overbevise Utlendingsnemnda om at han har "særlig sterke menneskelige hensyn" som taler for at han bør få bli i landet.

Dagsavisen 19. juni 05

Midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag

Kollektiv eller midlertidig beskyttelse betyr midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse som kan gis til personer i en massefluktsituasjon. Eventuelle asylsøknader fra mennesker som har fått kollektiv beskyttelse stilles i bero ("behandlingsstopp") i inntil tre år. De fire første årene danner ikke den kollektive beskyttelsen grunnlag for bosettingstillatelse. De som har fått slik beskyttelse forventes å reise hjem etter at perioden er utløpt, hvis ikke må det søkes om asyl. Konflikten asylsøkeren flyktet fra kan ikke brukes som søkegrunnlag dersom den er over etter at den midlertidige beskyttelsen er utløpt.

Midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag er brukt to ganger i Norge: under krigen i Bosnia og under Kosovo-krigen. Bosnia-krigen varte så lenge at de som hadde fått kollektiv beskyttelse etter hvert fikk bosettingstillatelse, mens Kosovo-krigen var over på ett år noe som innebar at kosovoalbanerne måtte reise hjem igjen. Enkelte lokalsamfunn knyttet sterke bånd til flyktningene som var i Norge med midlertidig beskyttelse og reagerte sterkt på tilbakesendingen.

Du har eit ansvar, statsminister!

Eg skriv til deg om ei flyktningeskjebne eg veit du kjenner godt, og som eg meiner du bør kjenne ansvar for: Utvisninga av den kosovo-albanske familien Gorqaj. Familien kom til landet sommaren '92 som flyktningar frå den aukande serbiske undertrykkinga. [] Heimen deira i Kosovo var ikkje lenger, og dei levde mest som tiggjarar rundt om i landsbyane aust for Peja i fem år, understøtta mellom anna av vener i Herøy. Små barneauge såg mykje dei ikkje hadde godt av i desse åra. Til slutt såg dei til og med krigen, og dei flykta ut i fjella. Når så veslebror vart sjuk der ute, gjekk storesøster den lange og farefulle vegen inn til ein landsby for å ringe til Herøy.

Men kva kunne vel vi gjere?[]

Vi ringde til dine folk, statsminister.[]

Vi fekk ikkje eingong noko svar hos dine folk. Enda om det gjaldt menneske i den djupaste naud, fekk vi ikkje noko svar.[]

Ein dag stod familien i stovene våre att og sov i våre senger, seinsommaren '98 etter ei hasardiøs reise gjennom Europa.[]

Det går tre år i uvisse om framtida.

Om få dagar vart dei sende ut no. Til det dei fryktar: Kulde, kriminalitet og håpløyse.

Eg meiner du har eit ansvar, statsminister.

Tilhøva har gjort meg til prest også for desse. Eg kjem til å løfte hendene mine over dei til

signing når dei fer, denne gongen som førre gongen. Men eg stoggar ikkje der. Eg stoggar ikkje før eg får ropt til dei som har mynde på jord om det eg no opplever som urettferd og krenking av menneskeverdet!

Kvifor lyttar ikkje Noreg til dei verjelause sine rop?

Jens T. Johnsen, res. kap. i Herøy på Sunnmøre i Vårt Land, 21. januar 2002.

Siden stater ofte reagerer på masseflyktsituasjoner med å stenge grensene (jamnfør innføring av visumplikt for folk fra Balkan da krigene der utløste strømmer av asylsøkere til Vest-Europa), er midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag et instrument som tillater at grensene holdes åpne. Kollektiv beskyttelse må anses som bedre enn stengte grenser, men ordningen innebærer en vanskelig situasjon for dem som kommer og som muligens i flere år lever i en uavklart situasjon. Organisasjoner som NOAS har uttrykt skepsis overfor virkemidlet blant annet fordi det utsetter flyktingenes muligheter for å oppnå stabilitet og opplevelse av varig trygghet, noe som også bidrar til å forsinke integreringen. I praksis vil mange konflikter være så langvarige at den midlertidige beskyttelsen blir permanent. Midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag bør brukes varsomt og hver sak må vurderes individuelt når situasjonen i hjemlandet endres. Da må også botid i Norge og tilknytning til riket vurderes.

Retur

Asylsøkere som har fått avslag på sine søknader og ankesaker, skal returnere frivillig til hjemlandet. Der dette ikke er mulig må de behandles med verdighet og eventuelt få mulighet til å få opphold i Norge etter lang tids opphold ("legalisering"). Norsk politikk er fokusert på frivillig retur, og det gjøres mye godt arbeid med sikte på frivillig retur til land der en konflikt er løst eller der situasjonen er forbedret. Det arrangeres blant annet reiser for ungdom fra Somaliland og Sri Lanka til hjemlandene slik at de kan se med egne øyne hvordan situasjonen der er. Dette er særlig viktig for flyktninger som har vært lenge i Norge.

Flyktninger som ønsker å returnere, kan også få en liten økonomisk støtte fra staten til dette. Summen er imidlertid svært begrenset i forhold til utfordringene ved en retur til et land som fortsatt preges av lang tids krig og konflikt.

Flyktninger som har bosettingstillatelse i Norge, har mulighet for å oppholde seg to år utenfor landet uten å miste denne. På den måten kan de vurdere muligheten for et nytt liv i hjemlandet uten å kutte alle bånd til Norge med en gang. Dette er en god ordning som må opprettholdes.

En del asylsøkere som har fått avslag på sine søknader ønsker imidlertid ikke å returnere til hjemlandet. Det kan være ulike grunner til det. Uavhengig av grunnene bør hver sak behandles individuelt og det bør jobbes for en frivillig retur. Det bør settes søkelys på hvor grensene for hva som er en frivillig retur går og på hvem som har ansvaret for at en returnert asylsøker ikke utsettes for forfølgelse i hjemlandet. Per i dag tar ikke norske myndigheter ansvar for dette, og engasjerte støttespillere blir sittende igjen med spørsmålene om hva som har skjedd med returnerte asylsøkere som forsvinner ved hjemkomst.

Det er en utfordring for de diakonale institusjonene i Norge å opprette et tilbud for mennesker som skal returneres, både de som returneres frivillig og de som tvangsreturneres.

Frivillig retur?

En flyktningfamilie på Nesodden ble på forsommeren 2005 hentet før daggry av politiet som tok mobiltelefonene fra familien og kjørte dem til Trandum utreisemottak. På Trandum ble familiens to voksne og tre barn låst inne på ett rom uten mulighet til å benytte seg av toalettet. Familien ble tvunget til å gjøre sitt fornødne på gulvet i rommet. På Nesodden reagerte familiens støttespillere raskt og hardt på tross av at de ikke fikk snakke med familien. De gjorde alt de kunne for å få familien ut fra Trandum og for å forhindre at familien ble satt på flyet neste morgen. Presset lyktes og familien ble kjørt tilbake til asylmottaket samme kveld. Menighetsrådet har gjennom sommeren vært innstilt på å ta familien inn i kirkeasyl dersom politiet kommer en gang til. Flere ganger har familien gått i skjul fordi de frykter en ny politiaksjon. Støttespillerne på Nesodden spør seg hva denne situasjonen gjør med familien, og med de femti andre beboerne på asylmottaket.

Utdatert flyktningrett?

Man kan stille spørsmål ved hvorvidt gjeldende flyktningrett bør bestå i en verden preget av frykt for og kamp mot terror. Er det en rett som gjelder for alle tider, eller tilsier realpolitiske hensyn at den tilsidesettes? Den avtroppende lederen for det konservative partiet i Storbritannia, Michael Howard, har nylig stilt spørsmålstegn ved om Flyktningkonvensjonen passer i vår tid, og Høyres leder og tidligere kommunalminister Erna Solberg har vært inne på noe av det samme.¹⁶

Flyktningkonvensjonen (i likhet med andre internasjonale konvensjoner som for eksempel Genevekonvensjonen for behandling av krigsfanger) ble formulert i etterkant av store menneskeskapte kriger og katastrofer. De rettighetene som er nedfelt i konvensjonen er basert på svært dyrekjøpte erfaringer med menneskelig ondskap. Det er ingen grunn til å uthule disse rettighetene i dag, og kirken må ut fra kristen etikk forsvare de rettighetene konvensjonen innebærer.

11 FAMILIEGJENFORENING

Forsørgelseskravet i forbindelse med familiegjennforening er blitt innskjerpet de siste årene ved at kravet nå gjelder flyktninger som har fått opphold på humanitært grunnlag. Det skilles ikke mellom dem som har fått opphold på humanitært grunnlag på bakgrunn av andre internasjonale konvensjoner enn Flyktningkonvensjonen og dem som får opphold på humanitært grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Det betyr at heller ikke asylsøkere som har krav på vern mot tilbakesending etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter eller Torturkonvensjonen, får familiegjennforening dersom de ikke tjener minst 169 100 kroner i året. I 2004 var det bare seks prosent av alle asylsøkerne som fikk opphold etter Flyktningkonvensjonen (Tall og fakta 2004, UDI). De resterende 94 prosent får altså ikke familiegjennforening dersom de ikke oppfyller underholds kravet. Det gjøres ikke unntak for gjennforening med barn, heller ikke for gjennforening med små barn som lever uten forsørgere i urolige deler av verden eller flyktningleirer.

De nye skjerpede reglene for familiegjenforening har allerede rammet flere somaliske mødre hardt. Disse somaliske kvinnene får ikke hente sine små barn til Norge – fordi de er for fattige.

En kvinne, som nå bor utenfor Ålesund, var gravid da hun flyktet til Norge via Kenya og søkte om asyl. Tilbake i Kenya satt mann og to små barn som flyktninger uten rettigheter. Asylsøknaden til den somaliske kvinnen ble avslått, men hun ble innvilget opphold på humanitært grunnlag på grunn av den generelle nøden og mangelen på sikkerhet i Somalia. Den somaliske kvinnen er helt knust etter avslaget fra UDI. Hun har ikke sett mannen sin og barna på to år. Samtidig har de ikke fått treffe minstebarnet som ble født etter at hun kom til Norge som flyktning.

[...]

Den nye praksisen i UDI er imidlertid at samvær mellom barn og foreldre ikke er god nok grunn til å gjenforene familier – hvis ikke herboende tjener minst 161.000 kroner.

Utlendingsdirektoratet legger ikke skjul på at dette vil bidra til å "reducere tilstrømmingen av asylsøkere til Norge", og dermed "føre til færre familiegjenforente i neste omgang", slik departementet skriver i sin begrunnelse for å innføre underholdskravet.

Ny tid, 13. september 2003

Som nevnt vil ikke introduksjonsstønadene kvalifisere for de økonomiske kravene til familiegjenforening. Hvis man legger sammen tiden på flukt, tiden på mottak i Norge fram til bosetting i en kommune, to år med introduksjonsprogram og den tiden det tar å søke om familiegjenforening, vil det til sammen utgjøre mange år. Det er en stor belastning for mennesker i en allerede vanskelig situasjon å være avskåret fra muligheten til å gjenforenes med familien over en lang periode. Det er vanskelig å se at dette er god integreringspolitikk. Det er grunn til å se nærmere på om underholdskravet til familiegjenforening bør fjernes, særlig for flyktninger som har fått opphold på humanitært grunnlag.

Også for norske statsborgere innebærer underholdskravet at familiegjenforening blir vanskeligere. Det gjelder blant annet studenter og skoleelever, enten de går på skole i Norge eller returnerer fra studier i utlandet med en utenlandsk ektefelle. Underholdskravet ble delvis begrunnet med kamp mot tvangsekteskap da det ble innført. Tanken var at unge kvinner med inntekt lettere kan stå imot presset fra familien om å gifte seg. Blant annet en høringsuttalelse fra Mira-senteret påpekte imidlertid at kravet også kunne virke på andre måter. Unge kvinner kan komme til å velge bort utdanning til fordel for en inntektsgivende jobb for å få mulighet til å få sin ektefelle til landet.

"Mariaah" er norsk-pakistansk og har motsatt seg et tvangsekteskap planlagt av faren. I stedet giftet "Mariaah" seg med en pakistansk mann hun valgte selv. Mannen er Ahmadiyya-muslim og lavkaste, mens "Mariaah" er sunnimuslim og høykaste. Ektemannen har søkt asyl i Norge, men fått avslag. De to søker nå om familiegjenforening. Så langt har de fått avslag fordi 18-årige "Mariaah" tjener for lite til å forsørge ektemannen. Hun vurderer nå å slutte på skolen for å kunne tjene nok til at ektemannen får bli i Norge. Ektemannen er svært viktig for "Mariaah" siden han er hennes eneste kontakt med familie så lenge hun lever i skjul for faren og av den grunn heller ikke kan kontakte sin mor.

Dagsavisen, 15. juni 2005.

Nordmenn reiser mer, og vi blir mer internasjonalt orientert. Er det da rimelig at kjærlighet og familiebånd på tvers av landegrenser skal gis så vanskelige rammevilkår?

Familiegjenforente får først selvstendig status og oppholdstillatelse etter tre år i Norge. Dette er et problem særlig for kvinner. I 2004 utgjorde kvinner 71 prosent av de familiegjenforente over 18 år (Tall og fakta 2004). Denne situasjonen skaper et avhengighetsforhold; den gir en sterk maktposisjon for den som har fått ektefellen til Norge. Situasjonen kan åpne for isolasjon, vold og mishandling. Muligheten til å få oppholdstillatelse på bakgrunn av mishandling finnes, men det er en høy terskel for å bli trodd. Det bør ses på muligheter for å endre denne situasjonen. Et godt tiltak kan være å la introduksjonsprogrammet gjelde også for familiegjenforente. Terskelen for å få selvstendig oppholdstillatelse på bakgrunn av mishandling og vold bør være lav. Det er viktig å forebygge mishandling av familiegjenforente ektefeller, men samtidig innebærer et ensidig fokus på dette en risiko for stigmatisering av en hel gruppe.

Det har også vært en del fokus på stivbeint praktisering av regelverket. For eksempel praktiseres regelen om at man for å få bosettingstillatelse som gjenforent ektefelle må ha vært gift og bosatt i Norge i tre år ("treårsregelen") svært skjematisk.

I tillegg til de internasjonale og nasjonale rettsprinsippene som står i fare for å krenkes gjennom deler av familiegjenforeningspolitikken, later det til at mange i Norge reagerer særlig sterkt på manglende humanitet i en del avgjørelser i saker på dette området. Flere av sakene biskopene har engasjert seg i, har vært familiegjenforeningssaker, og en god del av sakene som tas opp i mediene er slike saker.

Thien var gift med en vietnamesisk mann med norsk statsborgerskap i to år og åtte måneder, og mangler fire måneder i ekteskapet før hun kunne fått bosettingstillatelse i Norge. Hun vil gjerne bli i landet fordi hun ikke ønsker å forlate sin to måneder gamle datters grav.

Men Utlendingsdirektoratet (UDI) og ankeinstansen Utlendingsnemnda (UNE) mener Thien ikke fyller kravene, heller ikke når de har vurdert om det er «særlig sterke rimelighetsgrunner», «sterke menneskelige hensyn» eller «særlig tilknytning til riket». Verken datterens grav, at Thien har bodd fem år i Norge, at søsteren hennes også bor her og at hun har fast jobb, veier tungt nok.

Dagsavisen, 26. januar, 2005

Norske myndigheter anbefaler familiegjenforening i hjemlandet. Forum for barnekonvensjonen har i sin parallellrapport fra 2004 stilt spørsmål ved om hvorvidt hensynet til barnets beste ivaretas gjennom en slik praksis. Forumet har også stilt spørsmål ved om barns rett til familiesamvær ville bli brutt dersom det innføres en ny praksisen med utvisning for straffbare handlinger med en strafferamme på seks måneder eller mer, inkludert brudd på Utlendingsloven. Dette kan ramme den det gjelder uforholdsmessig hardt og er særlig bekymringsfullt for ungdommer med bosettingstillatelse men ikke statsborgerskap, og for norske barn hvis far utvises fra landet med innreiseforbud.

12 BYRÅKRATI OG SAKSBEHANDLING I NORGE

Saksbehandling i UDI og UNE

Førsteinstans: politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI)

Når en asylsøker kommer til Norge må han eller hun melde seg hos politiet som registrerer asylsøknaden. Utlendingsdirektoratet (UDI) foretar senere et asylintervju, om nødvendig med bruk av tolk. Asylsøkeren innlosjeres på et transittmottak og flyttes deretter videre til et mottak der vedkommende skal bo mens søknaden behandles. Kort behandlingstid er et politisk mål, men gjennomsnittstiden for realitetsbehandlede asylsøknader har lenge vært over ett år, selv om behandlingstiden i følge UDI nå er på vei ned. Lang ventetid er en tung belastning for den enkelte asylsøker. Det er nødvendig at UDI får nok ressurser til å kombinere en grundig saksbehandling med en mer effektiv saksbehandling.

Andreinstans: Utlendingsnemnda (UNE)

Dersom en asylsøker får avslag på søknaden, kan vedkommende klage til Utlendingsnemnda (UNE). UNE ble opprettet i 2001 og tok over klagefunksjonen etter Justisdepartementet. Justisdepartementet var blitt kritisert for å innvilge opphold i for få klagesaker. Det ble også hevdet at statsråden ble utsatt for mye press i enkelte asylsaker. Gjennom å opprette UNE søkte man å oppnå en klageinstans som var mer politisk uavhengig og som fikk bedre kontakt med det sivile samfunn gjennom bruk av leke medlemmer.

UNE har 14 nemndledere. Disse er ansatt på åremål og er jurister med dommerkompetanse. En nemndleder kan avgjøre en sak alene dersom det ikke er vesentlige tvilsspørsmål. Dersom det er slike vesentlige tvilsspørsmål skal det avholdes et nemndmøte med to leke medlemmer til stede for å avgjøre saken. I et slikt nemndmøte kan også søkeren det gjelder gis rett til personlig frammøte. Både muligheten for å bruke leke medlemmer og for personlig frammøte var sentrale argumenter for opprettelsen av UNE.

Den norske kirke var svært tydelig på at et organ som UNE var høyst påkrevd, og Mellomkirkelig råd har fra UNEs opprettelse foreslått leke medlemmer til nemnda. I 2005 vurderte imidlertid Mellomkirkelig råd og de andre humanitære organisasjonene som foreslår leke medlemmer til nemnda å avbryte sin deltakelse i arbeidet. Bakgrunnen var at UNE over tid ikke har oppfylt en av de viktigste intensjonene bak opprettelsen av nemnda, nemlig aktiv bruk av leke medlemmer. Siden opprettelsen har UNE hvert år redusert sine budsjetter for nemndmøter fordi nemnda selv vurderer at man i svært få saker har vesentlige tvilsspørsmål. I 2004 ble leke medlemmer brukt i bare omkring fem prosent av sakene.

Mellomkirkelig råd og de andre humanitære organisasjonene som foreslår medlemmer til UNE, opplever dette tallet som urovekkende lavt. NOAS har bidratt til debatten gjennom en rekke eksempler på saker som ikke har gått til nemndmøter, men som organisasjonen mener i hvert fall inneholder vesentlige tvilsspørsmål. NOAS peker for eksempel på at i hele 2003 ble ingen saker angående eritreiske asylsøkere behandlet i nemndmøte. Nemnda ga avslag i de fleste sakene på tross av at 233 eritreere som ble tvangsreturnert fra Malta i 2002 ble fengslet, blant annet i underjordiske fengsler.

Eksempel på sak avslått av nemndleder alene:

Kvinne og hennes datter fra et sentralasiatisk land ble truet på livet av hennes tidligere ektemann fordi hun har nektet å etterkomme hans påbud om korrekt livsførsel for en muslimsk kvinne, herunder at hun har skilt seg fra ham. Eksmannen, som er streng muslim og medlem av en ekstremistisk organisasjon, har mishandlet henne, tvunget henne til å bære slør og nektet henne å jobbe. Han har tidligere også kidnappet sønnen og mishandlet ham. Nemndleder avsto til tross for at denne la til grunn at "det er meget vanskelig å få hjelp av politiet i slike tilfeller".

Kilde NOAS

Det ble i 2003 foretatt en ekstern evaluering av UNE som blant annet så på valg av behandlingsform. rhKnoff, som utførte evalueringen, konkluderte blant annet med at "vesentlige tvilsspørsmål" er et begrep som trenger avklaring, og at valg av behandlingsform er et av UNEs legitimitetsspørsmål. På tross av dette kunne rhKnoff ikke konkludere med at sakene de hadde sett burde vært avgjort i nemndmøter og ikke av nemndleder alene. Til denne konklusjonen har NOAS kommentert at materialet rhKnoff fikk se var utvalgt av nemndlederne og derfor ikke kunne sies å være et representativt utvalg.¹⁷

NOAS-kritikk av avslag til barn fra Kosovo, med sammensatt sykdoms- og funksjonshemmingsbilde.

Saken ble avslått og familien sendt tilbake til Kosovo, på tross av legerapporter om barnets tilstand, på tross av at sykdomsbildet var så sammensatt at sjansene for å få en tilsvarende sak var svært små, og ikke minst på tross av UNMIKs (FN-administrasjonen i Kosovo) anbefaling om ikke å tvangsreturnere alvorlig funksjonshemmede eller alvorlig syke mennesker som trenger spesialisert behandling til provinsen.

NOAS skriver:

"Samtidig som nemndas vedtak i denne saken særskilt betoner *"betydningen av innvandringspolitiske hensyn i en sak som dette"*, **hever nemnda terskelen for "sterke menneskelige hensyn" til det tenkelige maksimum: "den meget strenge terskel som følger av § 8 annet ledd"**. Lovgiver har aldri sagt at terskelen for "sterke menneskelige hensyn" skal være "meget streng". Hadde lovgiver ment det, hadde de formodentlig valgt en tilsvarende formulering: "meget eller særlig sterke menneskelige hensyn". Stortinget ser tvert om ut til å ha ment at "sterke menneskelige hensyn" var strengt nok. Det er nemnda som her bevisst snevrer inn lovens bestemmelse, en innsnevring som dessverre er representativ for store deler av nemndas beslutningspraksis. Med "innvandringspolitiske hensyn" opphøyet til et catch all og "sterke menneskelige hensyn" tillagt en maksimal terskel, blir det gjenværende rommet hvor opphold gis, redusert til et absolutt minimum."

Kritisk Juss, under utgivelse, Rune Berglund Steen, fagsjef i NOAS

Innsnevring av skjønn og motstand mot kritikk

UNE er også blitt kritisert for å innsnevre sitt eget skjønnsmessige rom og for å tillegge lovgiver strengere intensjoner enn det som kan leses ut av lov eller forarbeid til lov.

Den norske kirkes biskoper hadde i 2004 et offentlig ordskifte med UNE som blant annet handlet om nemndas vurdering av hva som er saklige hensyn og hvilket rom for skjønn nemnda har. Biskopene var blitt kritisert av UNE for å blande seg inn i saker de hadde lite juridisk dekning for å mene noe om og for å basere sin kritikk på "følelsesbaserte meninger"

som UNE ikke kunne forholde seg til. Biskopene svarte med en henvisning til sitt oppdrag som åndelige ledere i Den norske kirke:

*”I tilfeller hvor medmenneskers liv og velferd står i fare, er biskopene forpliktet overfor Gud og mennesker til å rope ut om dette i det offentlige rom.”
Brev fra Bispemøtet til UNE, datert 1. mars 2004.*

Bispemøtet vurderer i sitt svarbrev til UNE nemndas praksis som preget av en for snever og for mekanisk forståelse av hva som kan regnes som saklige hensyn når asylsaker skal avgjøres. Dermed gjør nemnda rommet for skjønn trangere enn det regelverket krever.

Bispemøtet forsvarer ”følelsesbaserte meninger”; de kan være et uttrykk for at folk flest kjenner at deres alminnelige rettsfølelse krenkes. Biskopene understreker at det i så fall er et forhold som både UNE og de politiske myndighetene bør ta alvorlig.

Til slutt argumenterer Bispemøtet for at selv om likebehandlingsprinsippet som UNE tillegger avgjørende vekt, er et viktig prinsipp så er det i en del asylsaker nødvendig å tillegge individuelle omstendigheter særlig stor vekt. Saklig forskjellsbehandling, hjemlet i lovens henvisning til ”sterke menneskelige hensyn” kan derfor både forsvares og brukes i enkelte saker uten at nemnda trenger å endre den generelle praksis.

Norsk asylpolitikk, uavhengig av EU?

Ingenting skjer i et vakuum

Flyktningpolitikk er et relativt nytt kompetanseområde for EU. De første stegene mot en felles flyktningpolitikk underlagt EU-institusjonenes kontroll ble tatt i Tammerfors i 1999, på bakgrunn av Maastricht-traktaten. Allikevel har mange av EUs medlemsland lenge hatt et samarbeid om grensekontroll og innvandring på mellomstatlig nivå. Norge har deltatt i mye av dette samarbeidet. Det gjelder både Schengen-samarbeidet og Dublin-avtalene.

I tillegg påvirkes Norge av politikken som vedtas i EU på flyktningområdet, selv om Norge ikke er med i EU og dermed ikke direkte bundet av EUs direktiver på dette feltet. Ledende politikere understreker ofte Norges formelle uavhengighet, men innrømmer også at Norge tidvis blir påvirket av utviklingen i EU. Daværende kommunalminister Erna Solberg uttalte for eksempel på en konferanse om EUs asylpolitikk at:

”Ingenting skjer i et vakuum. Det er klart at vi påvirkes av EUs asyl- og innvandringspolitikk, selv om vi ikke er formelt bundet.”¹⁸

En grunn til at norsk politikk påvirkes er frykten for å oppfattes som mer liberal enn andre europeiske land og dermed tiltrekke en strøm av asylsøkere. For å unngå det følger norske myndigheter utviklingen i de europeiske landene som til enhver tid nyutvikler restriktiv politikk på utlendingsfeltet. Mye av den nyere norske utviklingen bærer preg av å være inspirert av Nederlands og Danmarks nyorientering i restriktiv retning.

Fordi vi preges av EUs politikk på denne indirekte måten, er det grunn til å tro at de nye EU-direktivene på flyktningområdet vil påvirke norsk politikk.

Schengen-samarbeidet

Av mer direkte betydning er imidlertid Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet hvis mål er å bygge ned Europas indre grenser. Dette har pågått siden midten av åttitallet og er nå kommet svært langt. Nedbyggingen av grensene gjelder imidlertid bare Schengen-landenes borgere og ikke asylsøkere/flyktninger, en dobbelthet som kan bidra til at virkemidler som internering og overvåking av asylsøkere blir mer brukt i det grenseløse Europa.¹⁹

Dublin og Eurodac

Norge er også med i Dublin-samarbeidet og i Eurodac (fingeravtrykksarkiv for politiet). Dublin-samarbeidet innebærer at en asylsøker bare kan søke opphold i ett Dublin-land. Dersom en asylsøker som kommer til Norge har vært innom et annet Dublin-land, for eksempel Italia, vil ikke asylsøknaden bli behandlet i Norge. Asylsøkeren vil bli sendt tilbake til Italia og skal i prinsippet få søknaden sin behandlet der. Asylsøkernes historier om hvilke land de kommer fra, sjekkes mot Eurodac-registeret, et internasjonalt politiarkiv med fingeravtrykk av asylsøkere.

Dublin-samarbeidet og Eurodac-registeret er innført som tiltak for å bekjempe en runddans i det europeiske asylsystemet. Intensjonen er god selv om et fingeravtrykksregister åpner for alvorlige former for misbruk og kan være svært invaderende, noe som er problematisk i seg selv. Problemet med systemet er imidlertid at Dublin-landene ikke har noen enhetlig asylpolitikk. En asylsøker som ville fått opphold i Norge, ville kanskje fått avslag i Tyskland. Eller enda verre, asylsøkeren som ikke får sin søknad behandlet i Norge, risikerer tilbakesending til et Dublin-land som i praksis aldri innvilger asyl, og kanskje ikke en gang vurderer søknaden. Både Italia, Malta og Hellas har problematisk praksis i så måte. Hellas har for eksempel ikke innvilget en eneste søknad fra en asylsøker overført etter Dublin-systemet. Italia har flere ganger tvangsdeportert det landet omtaler som ulovlige innvandrere uten å behandle asylsøknader, og Malta har tvangsreturnert store grupper til Eritrea der de er blitt fengslet og torturert. Når Norge ukritisk bruker Dublin-systemet uten å forsikre seg om at det finnes en ensartet praksis for hele området, risikerer norske myndigheter å bryte med non-refoulement prinsippet i internasjonal lov (forbud mot tilbakesending til forfølgelse, umenneskelig behandling eller tortur).

Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) er blant dem som har kritisert disse aspektene ved Dublin-samarbeidet. CCME påpeker videre at EUs asylpolitikk begynte i feil ende. Man burde begynt med direktiver som definerer hvem som er en flyktning og hvordan asylprosedyren i EU skal være for å sikre en enhetlig asylpolitikk. I stedet begynte man med å gi anledning til å søke om asyl bare én gang innenfor en uensartet asylpolitikk.

Prosedyre/hvordan blir man anerkjent som flyktning?

Det mest problematiske med tvangsretur uten mulighet for å søke om asyl (som i det italienske eksemplet), er at ingen kan bli anerkjent som flyktning uten tilgang på en asylsøkerprosedyre. Dermed vet man ikke om man returnerer mennesker med et krav på internasjonal flyktningbeskyttelse. For Norges del er det Dublin-sakene som vekker mest bekymring på dette området.

I tillegg har den såkalte 48-timersregelen vært kritisert ut fra rettsikkerhetsmessige hensyn og faren for at hver asylsak ikke vurderes individuelt. 48-timersregelen ble innført i 2004 for saksbehandlingen av asylsøknader fra personer med bakgrunn fra land som vurderes som trygge. I 2004 ble det fattet 200 vedtak etter denne prosedyren. Samtlige var avslag.²⁰ Det er positivt at asylsøknader som ikke har noe reelt innhold kan behandles raskt, men det er viktig

at søknadene ikke behandles så raskt at saksbehandlingen svikter rettssikkerhetsmessige krav. 48-timersregelen bør brukes ytterst varsomt, og den bør ikke utvides til å gjelde hele asylsøkermassen (såkalt ”pre-screening”).

Med unntak av Dublin-sakene og bruken av 48-timersregelen er ikke rutinene i Norge for å få tilgang til en asylsøkerprosedyre spesielt omstridt.

Menneskene bak saksnumrene

En viktig del av biskopenes ordskifte med UNE og en rød tråd gjennom mye kirkelig engasjement i enkeltsaker på utlendingsfeltet er viktigheten av å se mennesket bak saksnummeret. Hver asylsak og hver utlendings sak handler om mennesker med unik verdi og en unik livshistorie. Der kirkelige aktører har reagert på saksbehandlingen, har det ofte dreid seg om at en avgjørelse oppleves som lite human.

For forvaltningen har dette ofte vært møtt med tanken om likebehandling og effektiv saksgang. Byråkratiets store styrke er at alle behandles likt. Denne likebehandlingen av like saker er et viktig prinsipp i enhver rettsstat; hvem du ellers er i samfunnet skal ikke ha noen innvirkning på hvordan din sak behandles i byråkratiet. Selv mistanken om at noens spesielle status i samfunnet har ført til byråkratisk forskjellsbehandling, oppleves sjokkerende og uønsket.

Lik behandling av like saker bidrar også til byråkratiets andre store fordel, nemlig effektiv saksbehandling. Man trenger ikke vurdere nøye for og imot i hver enkelt sak. Likner en sak en annen, bruker man samme regel. Slik kan mange saker behandles på kort tid.

Dersom likebehandlingsprinsippet og effektivitetshensyn føres for langt, står man imidlertid i fare for å miste av syne at det også i byråkratiet finnes rom for forskjellsbehandling. Dette kalles saklig forskjellsbehandling og begrunnes med at selv om flere forhold i en sak er lik en annen, er noen forhold forskjellige og de skal derfor behandles ulikt. Når det gjelder saker som avgjøres på bakgrunn av enkeltmenneskers unike livshistorie og med svært store konsekvenser for det enkelte mennesket saken gjelder, er det særlig viktig å sørge for at alle sider av saken er grundig belyst og gitt tilstrekkelig vekt. Dette gjelder særlig på utlendingsfeltet, og er bakgrunnen for at enkeltpersoner som engasjerer seg i sakene ofte reagerer sterkt når viktige sider ved asylsøkerens historie ikke blir sett eller tillegges liten vekt av forvaltningen.

Kirken må argumentere sterkt for at hensynet til menneskene det gjelder skal veie tyngre enn hensynet til statens interesser og en innskrenkende forståelse av regelverket. Kirken må også minne om at hver ansatt i utlendingsforvaltningen også har et eget ansvar for sin saksbehandling som strekker seg utover oppfyllelse av delmålene forvaltningen har satt.

Utlendingsdirektoratet hadde vern om og oppfyllelse av Norges forpliktelser etter Flyktningkonvensjonen som et av sine viktigste mål for 2004 (se UDIs Årsrapport, 2004). Kirken bør samarbeide med forvaltningen i å nå et slikt mål gjennom å argumentere sterkt for at internasjonale konvensjoner staten har forpliktet seg på, må etterleves og tolkes sjenerøst. Det kan gi forvaltningen mot til å stå imot press i retning av en innskrenkende praktisering av konvensjonene.

Selv om deler av befolkningen ønsker en svært restriktiv politikk på utlendingsfeltet, er det usannsynlig at dette gjelder et flertall i befolkningen. I Sveits har man for eksempel aldri fått

gjennomslag for innskrenkninger i utlendingspolitikken gjennom folkeavstemninger. I Norge ser man at mange som kommer i personlig kontakt med restriktiv praksis på utlendingsfeltet blir overrasket over regelverket og opplever det som for stramt. Dette er argumenter som et kirkelig engasjement kan gi stemme til og som kan bidra til å støtte forvaltningen i å verne om internasjonale konvensjoner og utvikle en praksis som i større grad vektlegger ”sterke menneskelige hensyn”.

Det har også vist seg at det fremmer en grundigere vurdering internt i et byråkrati dersom det finnes debatt om saksfeltet, forutsatt at byråkratiet ikke slutter rekkene og nekter å delta i noen debatt. Offentlig debatt om hvorvidt det er motsetninger mellom nasjonal politikk og lovgivning på den ene siden og de konvensjoner Norge har sluttet seg til på den andre siden, er viktig også for saksbehandlingen. Derfor må Den norske kirke fortsette å engasjere seg både i politikken på migrasjonsfeltet og i enkeltsaker.

Luringer og kriminelle?

Dette dokumentet tar utgangspunkt i den kristne tanken om at hvert enkelt menneske som skapt i Guds bilde har et unikt verd. Det andre utgangspunktet for dokumentet er de internasjonale menneskerettighetene som også baserer seg på hvert menneskes verd.

Disse perspektivene må fastholdes også når vi møter folk som lyver eller som prøver å lure seg inn i landet. Det må også fastholdes i møte med asylsøkere, bosatte flyktninger eller andre innvandrere som begår kriminelle handlinger i Norge.

Dette utgangspunktet betyr ikke at man aksepterer kriminalitet, men vi kan ikke behandle asylsøkere, flyktninger og innvandrere som om alle var løgnere og kriminelle. Å betrakte alle medlemmer av enkelte folkegrupper som kriminelle er et utslag av etnisk diskriminering og kan ikke aksepteres. Forvaltningen og det internasjonale regelverket for flyktningers rettigheter har mekanismer som tar sikte på å håndtere slike problemer.

Noe av det viktigste og mest tidkrevende forvaltningen, særlig Utlendingsdirektoratet, gjør er å sjekke troverdigheten i historiene som asylsøkerne forteller. Dersom en asylsøker ikke oppfattes som troverdig, er det svært skadelig for saken. Det finnes eksempler på at UDI ikke vurderer innholdet i en sak dersom troverdigheten til asylsøkeren er svekket. For mennesker som har vært torturert eller voldtatt innebærer dette en fare for rettssikkerheten. Fagmiljøer som arbeider med tortur- og voldtektsofre, er godt kjent med at traumer ofte bidrar til vansker med å fortelle historien i riktig kronologisk rekkefølge. Målet til UDI er allikevel viktig: å luke ut folk som ikke forteller sannheten og som kanskje ikke har et beskyttelsesbehov. De siste årene er nye redskaper som alderstesting og DNA-testing innført for å styrke dette arbeidet. Dette kan oppleves svært invaderende.

Alle som begår straffbare handlinger i Norge, skal stilles for retten og må sone eventuelle fengselsstraffer her med mindre de omfattes av internasjonale utleveringsavtaler og utleveres for å straffes i et annet land. Inntil en person er dømt for et lovbrudd skal imidlertid han eller hun betraktes som uskyldig. Dette er grunnleggende prinsipper i enhver rettsstat og må også gjelde for asylsøkere og utlendinger bosatt i Norge. Rettsvesenet utmåler straffen for lovbrudd. På den måten markerer samfunnet hva slags reaksjon det synes passer for ulike former for kriminalitet. I tillegg kan utlendinger utvises, og/eller miste sin status som flyktninger.

Kriminelle flyktninger?

Vi benekter ikke at det kan finnes kriminelle blant flyktninger og asylsøkere. Dersom noen er skyldige i en kriminell handling må retten dømme vedkommende. Hvis noen ikke dømmes eller stilles for retten må de enten omtales som mistenkte eller som vanlige mennesker. Å kalle en hel etnisk gruppe for kriminell er klar etnisk diskriminering og bør avvises og forfølges på det grunnlaget.

Doris Peschke, generalsekretær, CCME

Flyktningkonvensjonen har en eksklusjonsklausul som innebærer at folk som har begått en kriminell handling kan miste sin flyktningstatus og utvises. I den nye lovgivningen til EU er eksklusjonsklausulene videre og knyttet til samfunnets frykt for at medlemmer av en gruppe kan komme til å begå kriminelle handlinger. Eksklusjonsklausulene i denne nyere lovgivningen går svært langt i å sette "vår" sikkerhet høyere enn "deres" behov for beskyttelse.

Mennesker med oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse i Norge kan ifølge vårt nasjonale lovverk også utvises dersom de begår kriminelle handlinger. Per i dag gjelder dette handlinger med en strafferamme på tolv måneder eller mer. For utlendinger med bosettingstillatelse gjelder det for ilagt eller sonet straff på to år eller mer. Utvisningen kommer i så fall som en tilleggsstraff etter soning av fengselsstraffen. Det har også vært foreslått å la en strafferamme på seks måneder være tilstrekkelig for utvisning etter lovbrudd. Norge kan ikke utvise utlendinger som risikerer dødsstraff dersom de returneres til hjemlandet. Her er det viktig at myndighetene får støtte fra kirken i møte med opinionen hvis den ikke vil godta at slike humane hensyn tas.

Dersom man skulle helgardere seg mot noen gang å bli lurt eller utsatt for kriminalitet fra utlendinger, måtte man avvikle både turisttrafikk, asylinstituttet, mottak av overføringsflyktninger og arbeidsinnvandring. Det er umulig. Med de mekanismene som ligger i forvaltningen og i internasjonal lov, har Norge mulighet til å reagere sterkt nok på folk som prøver å lure seg inn, samt på mennesker som begår kriminelle handlinger her. Innenfor disse rammene må det arbeides for å sikre asylinstituttet og for støtte til en flyktningpolitikk som setter beskyttelsesbehov og humanitære behov høyere enn nasjonale prioriteringer.

"Trikkedrapet"

Sommeren 2004 knivstakk en mann med flyktningbakgrunn et menneske til døde på trikken i Oslo. Mannen var blitt utskrevet fra psykiatrisk sykehus bare fire dager før drapet skjedde. Familien til mannen som ble drept understrekte rett etter drapet og gjennom presten som talte i begravelsen, at de ikke ønsket at fremmedfrykt og rasisme skulle følge avdødes minne – "han hadde også mange venner i innvandrermiljøet". I ettertid har det vært intens diskusjon om sykehuset som skrev ham ut har noe ansvar for det som skjedde. Det har også vært diskutert om flyktninger med krigstraumer følges godt nok opp av det psykiatriske helsevesenet.

Dagsavisen 12. august 2004.

Det innebærer en risiko å ta imot mennesker fra krigsområder eller mennesker med traumer som følge av tortur og forfølgelse. Norge har strenge kriterier for å gi opphold på slike

grunnlag noe som betyr at mange av de som kommer hit, er svært traumatiserte. Det innebærer en risiko for psykisk ustabilitet og i siste instans kriminelle handlinger. Dersom vi ikke vil utrydde den risikoen gjennom å avvike asylinstituttet og stoppe overføringen av flyktninger hit, må vi se på andre virkemidler. I etterkant av det såkalte "trikkedrapet" har forebygging gjennom gode psykiatriske behandlingstilbud stått i fokus. Et godt psykososialt tilbud til flyktninger er en viktig del av mottak og integrering i det norske samfunnet.

Nytter det å engasjere seg?

Standardene som settes i flyktningssaker må være gjenstand for offentlig debatt og innsyn. Engasjement i flyktningpolitikk generelt og i enkeltsaker spesielt er et område hvor offentlig debatt og engasjement fra det sivile samfunnet er viktig.

Enkeltsaker vil ofte eksemplifisere problemstillinger som gjelder ut over den enkelte saken. Enkeltsaker som blir belyst i media er også med på å bringe debatten ut til en større offentlighet og er med på å gi flyktninger et ansikt og en historie som er forståelig og mulig for mange å identifisere seg med.

*Dagsavisen fulgte i en serie artikler våren og sommeren 2005 en norsk statsborger med bakgrunn fra Vest-Afrika som kjempet for å få kona til Norge på familiegjenforening. Etter gjentatte avslag og motstridende informasjon fra Utlendingsnemnda fikk kona innvilget familiegjenforening i mai etter at parets første barn døde rett etter fødselen. Nemndlederen som til slutt innvilget søknaden om familiegjenforening skrev i en e-post til Dagsavisen at **avisens spørsmål hadde gjort at hun var blitt i tvil om saken** og mente at praksis i slike saker burde prøves i nemndmøte. Praksisen blir ikke endret (det dreier seg om ekteskapets juridiske gyldighet i Norge), men nemndmøtet fant i motsetning til nemndlederens tidligere vurdering, at det forelå sterke nok menneskelige hensyn til at kona allikevel får familiegjenforening i Norge.
Dagsavisen 24. mai 2005.*

Erfaring viser også at det lar seg gjøre å endre urimelige enkeltvedtak. Mange saker er blitt tatt opp til fornyet behandling gjennom offentlighetens søkelys. Selv om kirkeasyl ikke er en ny saksbehandling, kan det gi rom for ettertanke hos alle parter. Noen kirkeasylanter har etter lengre eller kortere tid fått oppholdstillatelse i Norge. I noen tilfeller handler det om at kjennskap og tillit til støttespillere gjør at flyktninger kan tørre å fortelle om vanskelige ting som ikke har kommet fram i saken tidligere. Det er positivt at forvaltningen og beslutningstakere på denne måten i noen tilfeller lar seg påvirke. Systemet er ikke ufeilbarlig. Et eksempel som viser dette med stor tydelighet er en tidligere kirkeasylant fra Iran. Han satt tre år i kirkeasyl, noe som var en stor psykisk påkjenning. På grunnlag av den psykiske belastningen fikk han behandlet saken sin på nytt i UNE og fikk denne gangen asyl. Dette kan ses som en innrømmelse av at han hadde gode grunner til å frykte retur til hjemlandet.

Samtidig opplever mange engasjerte støttespillere at det blir stadig vanskeligere å få gjennomslag i asylsakene de engasjerer seg i, til tross for at de har arbeidet mye med saken og satt seg godt inn i asylsøkerens historie.

Faren for forskjellsbehandling blir ofte anført som et argument mot engasjement i enkeltsaker. Saklig og velbegrunnet forskjellsbehandling er imidlertid ikke negativt og vil særlig være aktuelt når det gjelder en vurdering av menneskelige hensyn. I andre tilfeller kan enkeltsaker være med på å illustrere det man kan mene er en urimelig behandling av en hel gruppe.

Det er viktig å ta med seg erfaringene til de mange mennesker som gjennom kirkeasyl eller på annet vis har kommet i kontakt med flyktninger og engasjert seg i deres enkeltsaker. Mange har fått innblikk i en verden de ikke kjente til. Mange har oppdaget at norsk flyktningpolitikk er restriktiv. Mange opplever vedtak som urimelig strenge og at det er vanskelig å komme i dialog med forvaltningen på området. Forvaltningssystemet kan bli en egen verden med sin egen logikk. Da står man i fare for å miste av syne et viktig prinsipp i vårt rettssystem, nemlig at forvaltningen skal være i dialog med den allmenne rettsoppfatning. Som påpekt over, er dette særlig viktig når det gjelder flyktningsaker fordi forvaltningens avgjørelser kan få så store konsekvenser. Lekfolks stemme og engasjement er altså viktig, både som medlemmer i Utlendingsnemnda og som engasjerte støttespillere.²¹

13. MENNESKER UTEN OPPHOLDSTILLATELSE – EN SÆRLIG SÅRBAR GRUPPE

Mennesker som lever i Norge uten oppholdstillatelse, har få eller ingen rettigheter og lever i en ekstremt sårbar situasjon. De er lette å utnytte fordi de må forsøke å unngå myndighetene og har få de kan rådføre seg med når det gjelder hvilke rettigheter de har. Sannsynligvis er de en økende gruppe i mange land i Europa. I Spania regner myndighetene med at 1,7 millioner mennesker lever og arbeider uten oppholdstillatelse. Norge er et lite og gjennomslukt land med sterk regulering av samfunnet. Det er vanskelig å leve i Norge uten å være registrert noe sted, kanskje med unntak av noen lommer i de største byene, først og fremst Oslo. Man kan derfor regne med at det ikke er like store grupper mennesker uten oppholdstillatelse i Norge som i mange andre, mindre regulerte land. På den annen side er det mulig at gruppen er økende også her.²² Mange asylsøkere forsvinner for eksempel hvert år fra mottak i Norge, og det er vanskelig å vite hvor mange av dem som forlater landet og hvor mange som forblir i Norge og lever uten oppholdstillatelse.

Hvem er de?

Den største gruppe mennesker som lever i Norge uten oppholdstillatelse er sannsynligvis asylsøkere som har fått avslag på sine søknader om asyl. Ved endelig avslag på asylsøknad plikter man å reise tilbake til sitt hjemland innen en gitt tidsfrist. Mange asylsøkere vil på tross av avslag frykte for retur til hjemlandet. En del av dem velger å leve i skjul i Norge framfor å returnere.

Fra 1993 har kirkeasylanter vært en gruppe mennesker som har levd uten oppholdstillatelse i Norge. Kirkeasylantene må likevel kunne sies å være i en mellomposisjon i og med at deres tilstedeværelse har vært kjent av norske myndigheter.

Tidligere har asylsøkere med avslag hatt muligheten til å bo på asylmottak, også om de valgte å ikke returnere frivillig. De som kunne returneres ville på et eller annet tidspunkt bli hentet av politiet og tvangsreturnert. De som ikke kunne tvangsreturneres kunne bli boende i mottak i lange perioder. I 2004 ble det innført ny praksis med bortfall av boret ved endelig avslag også for de såkalt ureturnerbare.²³

Mennesker uten oppholdstillatelse kan også ha kommet til Norge uten å søke asyl. De kan være kommet for å arbeide uten arbeidstillatelse, på turistvisum som siden er gått ut eller som ofre for menneskehandel.

Hva er deres situasjon?

Felles for de aller fleste som lever uten oppholdstillatelse er at de er kommet i en ekstremt sårbar posisjon. De vil som oftest være avhengig av venner eller slektninger for å overleve. De vil måtte arbeide svart og er svært utsatt for utnyttning i arbeidsforhold. De vil i liten grad ha tilgang til grunnleggende samfunnsgoder som for eksempel helsetilbud. Mange vil leve under et stort psykisk press.

Eksempel: En ung mann fra Sri Lanka bodde om lag tre år i skjul etter å ha fått avslag på søknad om asyl, bodd en periode på mottak med avslag på asylsøknaden, og vært en periode i kirkeasyl. Han forteller om hverdagen sin: "Jeg var mye deprimert. Jeg var redd hvert minutt. Hvis noen gikk bak meg på gata, var jeg redd for at det var politi. Jeg sov dårlig om natta, jeg var redd for at politiet skulle komme. Jeg jobbet svart, og fikk dårlig betalt. Jeg fikk problemer med helsa. Jeg kunne gå til en lege, men uten personnummer måtte jeg betale mye for legetime. Jeg var ute så lite som mulig, reiste bare til og fra jobb, og var ellers hjemme." På spørsmål om hvorfor han ikke reiste tilbake til hjemlandet, svarer han: "Det var krig, og jeg ville ikke delta i krigen. Jeg kunne heller ikke bo i hovedstaden uten papirer eller familie." Saken hans ble tatt opp igjen i Utlendingsnemnda, og han fikk til slutt opphold på humanitært grunnlag. Da hadde han vært seks år i Norge.

Mennesker uten oppholdstillatelse representerer en utfordring for samfunnet og for kirken uavhengig av vår mening om deres valg. Med en forholdsvis restriktiv norsk flyktningpolitikk vil det i denne gruppen være mennesker som har gode grunner til å frykte retur til hjemlandet. Også dette er en gruppe mennesker som har rett til menneskelig behandling og til å få ivare tatt grunnleggende menneskerettslige behov.

De ureturnerbare

Annus horribilis

"Vi har aldri sett en slik vilje til brutalitet som når man skal sette avslåtte asylsøkere på gaten og sulte dem ut av landet. Utgangspunktet er greit – asylsøkere med avslag skal naturligvis forlate landet, men det er begrensninger for hvordan ansvarlige myndigheter i et moderne samfunn kan tillate seg å behandle mennesker som simpelthen er livredde for å reise tilbake. Vi har dokumentert overfor Stortinget og regjeringen at dette omfatter en rekke torturofre, voldtekts ofre og tidligere politiske fanger. Asylsøkere har kommet til Norge i noen tiår, men ingen annen regjering har funnet det nødvendig å nekte noen mat og tak for å få dem ut av landet."

Kronikk av NOAS, Dagsavisen 29. juli 2004

Myndighetenes nye politikk overfor de såkalt ureturnerbare representerer en ny og for mange sjokkerende utfordring i det norske samfunnet. På grunnlag av ønsket om å begrense tilstrømmingen av asylsøkere til Norge ble det ved årsskiftet 2003/2004 innført bortfall av borette for asylsøkere med endelig avslag (med unntak av barnefamilier og mindreårige), og sterke innstramninger i mulighet til å forsørge seg selv ved midlertidige arbeidstillatelser.

UDI innførte i januar 2004 en ordning med bortfall av botilbud til asylsøkere som har fått endelig avslag å sin asylsøknad. Hensikten var "å vise at personer som oppholder seg ulovlig i Norge etter et avslag, ikke samtidig får gratis kost og losji av den norske stat".
UDIs Årsrapport 2004, side 9

Denne gruppen ble altså fratatt grunnleggende rettigheter som tak over hodet, mat og helsetilbud i januar 2004. Det var et helt nytt moment i norsk flyktningpolitikk at det var politisk aksept for å bruke utestengelse fra velferdsstatens sikkerhetsnett som virkemiddel i asylpolitikken og dermed skape en gruppe mennesker som presses inn i et skyggesamfunn. Denne politikken har da også skapt sterke reaksjoner, både blant organisasjoner som jobber med flyktninger og blant folk flest.

Generalsekretæren for Mellomkirkelig råd for Den norske kirke uttalte i 2004 gjentatte ganger at "det er etisk forkasteleg å kaste asylsøkjjarar ut i vinterkulda som eit verkemiddel i norsk asylpolitikk. Eg kan ikkje skjønne at norske myndigheter kan vere bekjente av ein slik praksis".
Vårt Land 31. mars 2004.

I løpet av 2005 har det blitt avklart at asylsøkere med endelig avslag som ikke lenger får bo på mottak, skal kunne motta nødhjelp fra sosialkontorene. Dette har imidlertid blitt praktisert på svært forskjellig vis i de ulike kommunene. Hva nødhjelp innebærer er også tolket på ulike måter. Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) har i flere tilfeller engasjert seg for asylsøkere som ikke har fått nødhjelp.

Nylig er det også blitt vedtatt å etablere et utreise- eller ventemottak for asylsøkere med endelig avslag som ikke kan tvangsreturneres med en gang. Dette er bedre enn å leve på gata. Det tok imidlertid lang tid å få dette på plass etter at bortfall av boret på ordinært asylmottak ble vedtatt. Et slikt utreisemottak risikerer også å bli et vanskelig sted å være all den tid man må regne med at relativt mange av de som plasseres der slett ikke kan tvangsreturneres i nær framtid. Tidligere hadde mange av dem midlertidige arbeidstillatelser og bodde rundt i landet, mens de nå blir inaktive og samlet på ett sted.

Barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere med endelig avslag mister ikke boretten på asylmottak. De er likevel i en svært vanskelig situasjon uten arbeidstillatelse, med dårlig økonomi, stor psykisk belastning og uvisshet om fremtiden. Av hensyn til barnas beste (forstått på bakgrunn av Barnekonvensjonen) bør det være en grense for hvor lenge barnefamilier og enslige mindreårige kan oppholde seg i Norge uten å få oppholdstillatelse.

Bør det innføres legaliseringsordninger for lengeværende/ureturnerbare?

Når en søknad om opphold avslås har den som søkte plikt til å forlate landet. I noen tilfeller kan man få bli mens anken behandles, men ved endelig avslag har man plikt til å dra. Dette gjelder enten søknaden gjelder asyl eller andre oppholdstillatelser. Noen mennesker blir allikevel værende, blant dem de såkalt "ureturnerbare" som ofte verken kan eller tør å reise hjem.

For å sikre alle menneskers menneskeverd og menneskerettigheter må også mennesker uten lovlig opphold i Norge behandles på en menneskeverdig måte og sikres tilgang til mat og bolig så lenge de befinner seg i landet. Det bør være en diakonal oppgave å jobbe for frivillig og menneskeverdig retur. Vi mener imidlertid også at det bør innføres forsiktige legaliseringsmekanismer for mennesker som av ulike grunner har oppholdt seg i landet over lang tid. Mekanismene bør være forsiktige for ikke å oppmuntre til lange ulovlige opphold under uverdige forhold i Norge, men de bør finnes for å hjelpe mennesker uten opphold ut av en menneskerettslig kritisk situasjon.

Det finnes eksempler fra andre land på amnesti for mennesker uten oppholdstillatelser og på legaliseringsordninger. Spania og Italia har ved ulike anledninger innført amnesti for mennesker uten oppholdstillatelse. Tyskland og Sverige har ved enkeltanledninger gitt mulighet for fornyet behandling av søknader om oppholdstillatelse på grunnlag av lang botid i landet.²⁴ Sveriges kristne råd gikk i 2005 inn for at svenske myndigheter skulle rydde i skuffene før den nye domstolsordningen blir innført og innvilge asyl til dem som var blitt nektet det tidligere og som fremdeles befant seg i Sverige.

I Norge har midlertidige arbeidstillatelser vært gitt til noen grupper asylsøkere som ikke har fått innvilget opphold i Norge, men som heller ikke kan sendes tilbake til hjemlandet med en gang (for eksempel irakere under Irak-krigen). Gjennom innvilgelse av slike tillatelser får den det gjelder en lovlig juridisk status i Norge. Selv om midlertidig opphold er en bedre løsning en bortfall av boret, bør ikke midlertidige oppholdstillatelser brukes på ubegrenset tid. Rimelige menneskelige hensyn må tas hvis situasjonen i hjemlandet endrer seg slik at en gruppe mennesker ikke sendes tilbake uten individuell vurdering. Blant forhold som bør tas med i betraktning, er lang botid i Norge.

En form for legaliseringsordning har imidlertid også vært drøftet i Norge. En slik ordning ble blant annet etterlyst av Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI), som utgår fra Europarådet, i kommisjonens rapport om Norge i 2003. På bakgrunn av denne etterlysningen utarbeidet Utlendingsdirektoratet i samarbeid med Norsk senter for menneskerettigheter et konkret forslag til en slik ordning. Forslaget gikk ut på at opphold kan innvilges fem år etter endelig avslag dersom det ikke er tvil om identitet, og etter åtte år dersom det foreligger tvil om identiteten. Forslaget fra UDI forsøker å balansere mellom å hindre at mennesker forblir i en rettsløs og menneskerettslig problematisk tilstand på ubestemt tid og en høy tidsavgrensning for å tydeliggjøre at det skal mye til før samfunnet er villig til å oppheve plikten til retur.²⁵

Dette forslaget er imidlertid avvist i Utlendingslovutvalgets forslag til ny Utlendingslov samtidig som Stortinget har innskjerpet hvilke kriterier som skal ligge til grunn dersom en sak allikevel skal omgjøres etter at et endelig avslag er gitt. Det holder ikke lenger å vise til ”sterke menneskelige hensyn”; Man må ha ”særlig sterke menneskelige hensyn” å vise til. I tillegg kan ikke ”særlig tilknytning til riket” lenger brukes som argument i en omgjøringsbegjæring etter et endelig avslag. Det er grunn til å frykte at dette i særlig grad vil ramme syke mennesker og barnefamilier.

Menneskehandel

Norge er et mottaksland for menneskehandel. En stor del av prostitusjonen i de store byene utføres nå av kvinner man antar er kommet hit som ofre for menneskehandel. Fra slutten av nittitallet har stadig flere aktører i samfunnet engasjert seg i arbeidet mot menneskehandel.

Menneskehandel innebærer grove brudd på menneskerettighetene og en grov krenkelse av menneskeverdet. Ifølge Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003-2005, inkluderer dette trusler mot ofrenes rett til frihet fra slaveri, retten til selvbestemmelse over egen kropp, retten til frihet fra nedverdiggende, ydmykende og umenneskelig behandling, og i ytterste konsekvens, retten til liv.²⁶ Handlingsplanen legger et rettighetsbasert perspektiv til grunn for arbeidet mot menneskehandel.

Hva er menneskehandel?

Palermo-protokollen definerer menneskehandel som rekruttering, transport eller mottak av mennesker gjennom bruk av trusler, makt og ulike former for press, kidnapping, lureri eller misbruk av makt overfor sårbare personer, eller å gi eller motta penger eller tjenester for å oppnå at en person får kontroll over en annen.

Utnyttelse i menneskehandel defineres som seksuell utnyttelse eller prostitusjon av en annen person, tvangsarbeid, slaveri eller slaveliknende arbeid eller fjerning av organer fra kroppen. Palermo-protokollen fritar ikke menneskehandlerne for ansvar selv om offeret for handelen i utgangspunktet ga sitt samtykke.

Christian Action and Networking Against Trafficking in Women, an action-oriented guide.
Utgitt av CAT-NET og CCME.

Det viktigste internasjonale dokumentet om menneskehandel er Palermo-protokollen. Den definerer hva menneskehandel er, og den definerer de som er blitt handlet med som ofre med rettigheter og krav på beskyttelse og ikke som kriminelle. På tross av dette behandles en del kvinner som sannsynligvis er ofre for menneskehandel som avdekkes i politiaksjoner, først og fremst som kriminelle på bakgrunn av brudd på Utlendingsloven.

Regjeringens handlingsplan gir kvinner mulighet til en 45-dagers refleksjonsperiode dersom de ønsker å bryte ut av menneskehandelssirkelen. Etter 18 måneder (juni 2005) har ennå ingen kvinner benytta seg av denne muligheten. Planen har på bakgrunn av dette blitt kritisert for å være for naiv.²⁷ Kirkens Nødhjelp har krevd at refleksjonsperioden må forlenges, samt at den må fristilles fra krav om samarbeid med politi og påtalemyndighet. Organisasjonen har samtidig påpekt at dersom refleksjonsperioden skal framstå som attraktiv og være et reelt tilbud til kvinner som vil ut av menneskehandelssirkelen, så må det også bli mulig for flere av ofrene å få bli i Norge. Det pekes på at dette kan skje gjennom Flyktningkonvensjonens artikkel 1, der ofre for menneskehandel kan forstås som forfulgte på bakgrunn av sin sosiale gruppe (kjønn), samt at de kan ha krav på beskyttelse mot tilbakesending til nedverdiggende, ydmykende og umenneskelig behandling. I tillegg krever Kirkens Nødhjelp at det må vurderes om kvinnene også bør gis mulighet for opphold på bredere grunnlag som sterke menneskelige hensyn eller for å styrke kampen mot menneskehandel. Organisasjonen framhever dessuten, i likhet med Churches' Commission for Migrants in Europe, at det er en sammenheng mellom lovlig og ulovlig innvandring slik at en åpning for arbeidsmigrasjon for noen av disse kvinnene kunne bidra til å forhindre rekruttering til menneskehandel.²⁸ Mellomkirkelig råd for Den norske kirke har også tatt inn hovedpunktene til Kirkens Nødhjelp i sin høringsuttalelse til den nye utlendingsloven.²⁹

Mange som møter kvinner som har vært utsatt for menneskehandel, blir dypt berørt og vil engasjere seg direkte. Det er positivt. De som engasjerer seg bør søke informasjon og råd hos organisasjoner som har erfaring med arbeidet mot menneskehandel for å kunne hjelpe kvinnene på best mulig måte og for å unngå å utsette dem for fare. I Norge jobber Kirkens Bymisjon med kvinner i prostitusjonsmiljøet og har mye praktisk erfaring fra arbeid på gata. Kirkens Nødhjelp har også mye kompetanse på dette området.

Kirkens Bymisjon og CAT-NET legger til grunn at kvinner som er ofre for menneskehandel må møtes med respekt og sees som hele mennesker. På den måten kan man motarbeide at kvinnene blir gjort til objekter, slik det skjer gjennom menneskehandelen. CAT-NETs mål for hjelpen til kvinner som er ofre for menneskehandel, er at kvinnene selv skal bli i stand til å ta velinformerte og selvstendige valg med hensyn til hva de ønsker for sine egne liv framover.

Det kan være en utfordring å unngå å legge press på kvinnene til å velge den løsningen man selv synes er best.

Kirkens ansvar

Kirken har et kall til å se og stå sammen med de lidende, de som er nederst i samfunnet. Mennesker som lever uten oppholdstillatelse, utfordrer oss som kirke til å tørre å stå sammen med dem, tørre å være der for dem som diakonal kirke *uavhengig* av deres rettslige status og uavhengig av deres sak. Denne utfordringen står der i kraft av deres menneskeverd, som på mange måter vil være truet. Kirken må tørre å se og møte fortvilelsen hos dem som frykter retur og kjemper for å få bli i Norge. I flere europeiske land drives helse-, sosial- og rådgivningstilbud for mennesker uten oppholdstillatelse blant annet i kirkelig regi. Det er ønskelig at de diakonale institusjonene og organisasjonene utformer tilbud til denne gruppen i Norge.

Kirken har også et ansvar for å være en pådriver i denne type spørsmål og være med på å synliggjøre den situasjonen mennesker uten oppholdstillatelse er i. I flere europeiske land er kirken sentral i å reise krav om amnesti for mennesker uten oppholdstillatelse.³⁰

Kirkeasyl

Kirkeasyl har vært kirkens sterkeste engasjement i flyktningsspørsmål over den siste 10-årsperioden. Etter det betingede amnestiet som ble gitt til kirkeasylanter, har det de senere årene blitt færre kirkeasyl. Kirkeasylene har vist seg å vare lenge og det har blitt stadig vanskeligere å arbeide fram løsninger for kirkeasylantene. Kirkeasyl hjelper sjeldent asylsøkerens sak overfor myndighetene. Likevel er kirkeasyl en siste mulighet for flyktninger som frykter for sitt liv hvis de blir returnert til hjemlandet og et alternativ til å leve i skjul.

Kirkeasyl er ikke en ordning kirken har innført. Kirkeasyl oppstår når en person ikke vil forlate kirkerommet og på den måten ber om vern. Menighetene skjuler ingen i kirkene, men fører en konsekvent åpen linje overfor politiet. Politiet har hittil av respekt for kirkefreden ikke hentet dem som nekter å forlate et kirkerom. Mellomkirkelig råd for Den norske kirke utarbeidet i 1998 veiledende råd for hvordan menighetene bør håndtere en situasjon med kirkeasyl. Det er i dag en utfordring for menighetene å møte kirkeasylanter med respekt og forståelse og søke å gjøre en realistisk vurdering av hvorvidt kirkeasyl er en mulig midlertidig løsning.

14 INTEGRERING OG INKLUDERING – ET FLERKULTURELT SAMFUNN

Hovedfokus i dette dokumentet er på norsk flyktningpolitikk og asylsøkeres situasjon. Det sentrale spørsmålet er da enkeltmenneskers eller gruppers rett til å få beskyttelse i Norge. På dette feltet har kirken vært synlig og engasjert blant annet gjennom kirkeasyl og engasjement i enkeltsaker. Dette er et sammensatt felt, hvor det er viktig at kirken og andre deler av samfunnet engasjerer seg og deltar i debatten.

Vi må skjerpe oss, mener biskopen.

Biskop Finn Wagle mener folkekirken står overfor en stor utfordring. Med unntak av Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA), finnes det svært få tiltak for å nå innvandrere. Biskop Wagle mener Den norske kirke har en stor jobb å gjøre.

Vårt Land, 9. august 05

Det er imidlertid også viktig å drøfte situasjonen for de som får oppholdstillatelse i Norge og skal etablere seg i et nytt land. På dette feltet har kirken store muligheter til å bidra positivt. De siste årene har spørsmål knyttet til integrering og et flerkulturelt samfunn vært debattert i media. Ofte knyttes spørsmål om hvor mange flyktninger Norge skal ta imot opp mot integreringsspørsmål. Utfordringer ved et flerkulturelt samfunn brukes som argument for å begrense antall flyktninger, og debatten får et negativt og begrensende preg. Kirken har en viktig rolle å spille i denne diskusjonen ved å holde fram menneskeverdet som grunnleggende prinsippl og verdi. Mennesker som kommer fra andre land må først og fremst betraktes som en ressurs og berikelse for samfunnet. Kirken må være en politisk pådriver for et inkluderende samfunn. Siden mange som får opphold i Norge er muslimer, handler dette også ofte om å møte andre religioner. Kirken har en spesiell utfordring i å motarbeide fordommer mot muslimer.

Psykisk helse og asylprosessen

Å flykte fra sitt hjemland og å søke asyl i et annet land, er en prosess som for enkeltindividene oppleves som tappende og ofte nedverdiggende. Norske myndigheter har lenge arbeidet for en raskere saksgang for asylsøkerne som har åpenbart grunnløse søknader. Det kan være like viktig at myndighetene sørger for en raskere saksgang i asylsaker man antar kan gi grunnlag for asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Ved å korte ned oppholdstiden på asylmottak vil man i større grad unngå at personer brytes ned og tappes for krefter i en lang og vanskelig ventetid. Tiden i asylmottak er en vakuumsituasjon, preget av dårlig økonomi, trangboddhet, manglende dagtilbud og ikke minst den psykiske belastningen ved å ikke vite hva framtiden vil bringe.

Rapporten "**Det hainnle om å leve...**" kommer med klare forslag til tiltak for å bedre livsvilkår og psykisk helse i asylmottak. De anbefaler *reduisert ventetid, norskopplæring, meningsfylt aktivitetstilbud* og *godt samarbeid mellom kommune- og spesialisthelsetjeneste* for å bedre forholdene i asylmottak. (Berg og Sveaas, 2005)

Tilbudet om norskopplæring for asylsøkere ble tatt bort 1. januar 2003 som et av flere tiltak for å dempe tilstrømning av asylsøkere.³¹ Mangel på meningsfylt dagtilbud i ventetiden på asylmottak er et stort problem. Ikke minst er det et problem når det gjelder integrering fordi språkopplæringen for de som får bli i Norge kommer sent i gang. Det bidrar også til å isolere asylsøkere som gruppe. Med et rettighetsbasert innsteg til utlendingspolitikk er det ikke legitimt at ønsket om å hindre tilstrømning av flere asylsøkere skal få forvanske situasjonen for de menneskene som allerede er her. Norskundervisning for asylsøkere på mottak er et viktig tiltak for å bedre søkernes hverdag, og myndighetene bør vurdere å gjeninnføre ordningen.

Både det å flykte fra sitt hjemland og de hendelsene som foranlediger flukten innebærer for de fleste en grad av traumatisering. Alle som søker asyl bør få et tilbud om samtaler og oppfølging av et psykososialt team, både for å bevare enkeltindividenes ressurser, og for å fange opp dem som kan utgjøre en fare for seg selv eller andre. Etter at en asylsøker drepte en bussjåfør i Valdres og etter det såkalte "trikkedrapet" i Oslo har det vært økt fokus på dette feltet. Det er viktig med forebygging slik at befolkningen i sin helhet ikke trenger være redd for at asylsøkere og bosatte flyktninger utgjør en fare for befolkningen. På bakgrunn av dette bør det etableres et psykososialt senter for flyktninger.

Bosetting i kommunene

Mange flyktninger blir boende lenge på mottak før de får bosetting i en kommune. For lokalmenighetene kan det være en oppgave å følge med på hvordan kommunen stiller seg til å bosette flyktninger. Kirken kan være med på å oppfordre kommunen til å bosette flyktninger, eventuelt øke antallet flyktninger kommunen er villig til å ta imot. Integreringstilskuddet til kommunene gis som frie midler. Det kan også være en oppgave å stille spørsmål lokalt om hvordan midlene brukes. Undersøkelser viser at der flyktningtjenesten disponerer midlene brukes de mer målrettet for integrering.

Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet er det viktigste redskapet for integrering av de som har fått oppholdstillatelse i Norge. Det er positivt at denne ordningen ikke bare skal ivareta språkopplæring, men gir rett til en individuell plan for kvalifisering til arbeidslivet. Dette forutsetter samarbeid mellom flyktningtjeneste, Aetat og voksenopplæring. Introduksjonsprogrammet ble innført som rett og plikt fra 1. september 2004. Prinsippet er at man skal delta i programmet på heltid og man mottar introduksjonsstønad som en slags lønn.

Med innføring av introduksjonsprogrammet er det gjort et løft for integrering av nylig ankomne flyktninger. Noen kritiske punkter må allikevel anføres: Integreringsprogrammet gjelder ikke alle. En viktig gruppe som ikke dekkes av programmet, er personer som blir familiegjennforent med flyktninger som har fått opphold på humanitært grunnlag. Dette rammer i stor grad kvinner. De får tilbud om norskkurs, men har da ingen inntekt. Familien må selv finansiere livsoppholdet.

Introduksjonsstønaden er forholdsvis lav. Man tjener to ganger folketrygdens grunnbeløp (G) (det vil si 117 000 kroner) i året. For personer under 25 år er stønaden satt til 2/3 av denne summen. Mange strever med økonomien. Dette er særlig et problem for aleneforsørgere. Inntekten er for lav til å oppfylle de økonomiske kravene til familiegjennforening. Med dagens krav til forsørgelsesplikt for majoriteten av asylsøkere som får opphold i Norge, betyr det i realiteten at det vil ta mange år før man vil være i stand til å oppfylle kravet om forsørgelsesplikt. For enkelte grupper kan kravet være nærmest umulig å oppfylle.

Introduksjonsprogrammet har som mål å være mest mulig likt arbeidslivet i Norge. Det er imidlertid ikke er lagt inn rett til lønnet fødselspermisjon. Det er også påvist høyt fravær blant kvinner med barn under ti år. Det er viktig at introduksjonsprogrammet legges opp slik at det tas hensyn til kvinners situasjon og tar hensyn til at de ofte i praksis har et større ansvar for barn.

Introduksjonsprogrammet stiller forholdsvis høye krav til nyankomne flyktninger. Det er viktig at svake grupper, som av ulike grunner (for eksempel helsemessige grunner av fysisk eller psykisk art) ikke er i stand til å følge opp kravene, blir ivaretatt. Den individuelle tilretteleggingen må også ta hensyn til høyst ulike bakgrunner og åpne for at noen trenger lengre tid enn tidsrammen i utgangspunktet er satt til.

Særregler for flyktninger og innvandrere?

I kjølvannet av fokus på tvangsekteskap, kjønnslemlesting og andre liknende tema er det viktig å ha et kritisk blikk på hva slags tiltak som blir foreslått og satt i verk. Det er grunn til å være kritisk til innføring av særregler og særtiltak eller kontrollrutiner rettet mot flyktninger og innvandrere. Et eksempel er forslaget om gjennom skolen å undersøke om innvandrerjenter

er blitt utsatt for kjønnslemlesting. Det er viktig at samfunnet motarbeider kjønnslemlesting og tvangsekteskap, men det er et spørsmål om det er riktig å bruke helt andre virkemidler enn man bruker for å nå befolkningen generelt i holdningsmessige spørsmål. Gjennom å ta i bruk drastiske virkemidler og innføre særregler, kan man bidra til å gjøre flyktninger og innvandrere til en stigmatisert gruppe.

Diskusjonene har særlig satt fokus på undertrykkende tradisjoner som rammer kvinner med minoritetsbakgrunn. Kvinner i disse miljøene er selv den viktigste ressursen til å ta fatt i disse problemene.

Holdninger i arbeidslivet

Mange flyktninger og innvandrere har problemer med å få innpass i arbeidslivet i Norge. Arbeidsledigheten er høyere blant innvandrere enn blant andre. Mange flyktninger og innvandrere har problemer med å få godkjent og tatt i bruk utdanning fra hjemlandet. Media refererte nylig til en mann med utenlandsk bakgrunn som hadde problemer med å få jobb. Han skiftet til et norsk klingende navn og ble snart innkalt til jobbintervjuer og fikk jobb (Aftenposten 24. april 2005).

Introduksjonsprogrammet kan være med på å gjøre integrering i arbeidslivet lettere. Men dette er også et spørsmål om holdninger og vilje til handling. Det er en utfordring til arbeidsgivere, både i offentlig og privat sektor og til fagbevegelsen å inkludere nyinnvandrede i arbeidslivet.

Utfordringer til menigheter og enkeltpersoner

Til alle tider har vi oppsøkt tilflyttere for å innlemme dem i det sosiale fellesskapet. Integrering er et ansvar både for lokalsamfunn – der kirken kan være en aktiv deltaker – og for enkeltmennesker.

Røde kors Flyktningguide-prosjekt finnes i en del kommuner. Prosjektet formidler kontakt mellom flyktninger og frivillige som ønsker å bidra til en god start på et nytt sted. Dersom bevisstheten om det å ta imot flyktninger og innvandrere på en god måte øker, vil man se at det finnes mange møteplasser i hverdagen for de aller fleste – skole, arbeid, nabolag, fritidsaktiviteter.

Fra kirkelig hold blir det nå startet opp et kirkelig nettverk for arbeid med flyktninger og innvandrere, med særlig fokus på integrering. Menighetsintegrering, sosial integrering, diakonale tiltak og religionsdialog er aktuelle tiltak.

Del V Utfordringer til kirken og til myndighetene

15 UTFORDRINGER TIL KIRKEN

I dette dokumentet har kirkens kall til å engasjere seg i asyl- og flyktningsspørsmål blitt framholdt med stor tydelighet. På bakgrunn av drøftingen over kan det formuleres konkrete utfordringer til kirkens organer lokalt og til kirkens ledelse.

Utfordringer til kirkens ledelse:

1. Understreke at kirken og dens ledere er forpliktet overfor Gud og mennesker til å rope ut når medmenneskers liv og velferd står i fare.

2. Framholde – når det er påkrevd – retten til å søke asyl og retten til vern mot tilbakesending til ikke-trygge land og at grunnleggende etiske prinsipper og internasjonale konvensjoner må være overordnet innvandringspolitiske hensyn og andre nasjonale politiske mål.
3. Argumentere for en romslig fortolkning av uttrykket ”sterke menneskelige hensyn” i behandlingen av søknader om asyl, og for at internasjonale konvensjoner må fortolkes på en raus måte.
4. Kontinuerlig rette fokuset i den offentlige debatten på at disse sakene handler om enkeltmenneskers livsskjebne, og vise vilje til å lytte til deres unike historier og behov.
5. Utfordre diakonale institusjoner og organisasjoner til å opprette helse-, sosial- og rådgivningstilbud for mennesker uten oppholdstillatelse.
6. Drive kontaktskapende arbeid og dialog med andre kirker og trossamfunn i Norge. Ta et særlig ansvar for å unngå en feilaktig framstilling av islam og muslimer, og bidra til en saklig debatt om islams plass i Norge når det er nødvendig.
7. Utfordre og oppmuntre til inkluderende holdninger og innsats for flyktninger og innvandrere i nærmiljøet, og peke på at innvandrere og flyktninger kan være en berikelse for samfunnet.
8. Oppmuntre og støtte lokalmenigheter til ulike typer diakonal innsats for å integrere og inkludere både kristne flyktninger og flyktninger med annen trosbakgrunn.

Utfordringer til kirken lokalt.

1. Minne om kallet til i gjestfrihet å ta imot mennesker som er på flukt og som søker beskyttelse i vårt land.
2. Utfordre lokale myndigheter til sterkere engasjement for å motta flyktninger, og bidra til sosial inkludering av flyktninger og innvandrere i lokalsamfunnet.
3. Inkludere flyktninger og innvandrere i det lokale menighetsarbeidet når det er naturlig, og møte hver enkelt flyktning som kontakter menigheten med respekt og medmenneskelighet.
4. Aktivt bruke forkynnelse, konfirmasjons- og dåpsundervisning til å tale forfulgte menneskers sak, motvirke fremmedfrykt og peke på mulighetene i det flerkulturelle fellesskapet, og tilby pastoral veiledning til kristne som lever med fremmedfrykt.
5. Gjenspeile kirkens globale karakter gjennom kirkekunst, musikk og gudstjenesteliv.

16 PROBLEMFELTER SOM SÆRLIG KREVER MYNDIGHETENES OPPMERKSOMHET

I dette dokumentet er det gjort en rekke konkrete vurderinger av myndighetenes praksis på asyl- og flyktningfeltet. Flere sider av dagens praksis eller den praksis man ser utvikle seg, oppleves som problematisk. Følgende temaer utgjør konkrete utfordringer til myndighetene:

1. Utlendingsforvaltningens arbeidsfelt berører grunnleggende verdier i samfunnet og skal ikke bare oppfylle men aktivt støtte opp under de internasjonale forpliktelsene som sikrer flyktningers rettigheter. Det er viktig at praktiseringen av myndighetenes politikk på dette område avspeiler de humane verdiene vårt samfunn skal bygge på.
2. Noen konkrete forhold som er regulert av lov eller forskrift oppleves som problematiske:
 - Asylsøkere som har fått opphold etter andre internasjonale konvensjoner likestilles ikke med dem som får opphold etter Flyktningkonvensjonen.

- Det finnes ingen ordninger for legalisering av mennesker som av ulike grunner har oppholdt seg ulovlig svært lenge i Norge.
3. Noen forhold som gjelder regulering av hvilke grupper som får komme til Norge, er særlig påpekt:
 - Tallet på kvoteflyktninger er redusert men skal nå økes igjen. Det bør ligge på minst samme nivå som tidligere.
 - Kollektiv beskyttelse har vært lite brukt. Når ordningen brukes, må man sikre at eventuelle individuelle behov for beskyttelse ikke blir oversett.
 - Ofre for menneskehandel gis i dag en refleksjonsperiode før de eventuelt sendes ut av landet. En forlengelse av denne perioden vil styrke disse rettigheter. Kvinner og barn er særlig utsatt for rettighetskrenkelser gjennom menneskehandel.
 4. Når det gjelder utlendingsforvaltningens saksbehandling har følgende punkter vært vektlagt:
 - Det faktiske innholdet i en sak skal alltid vurderes, uavhengig av om en søkers troverdighet er svekket. Ankomst uten papirer eller med falske papirer skal i seg selv ikke svekke en asylsak.
 - Like saker skal behandles likt, men det må alltid være rom for skjønn ved vurderingen av ”sterke menneskelige hensyn”. Ingen saker er helt like.
 - Forfølgelse på bakgrunn av kjønn eller religiøs tilhørighet gir grunnlag for opphold etter Flyktningkonvensjonen.
 - Dublinsystemet kan, slik det i dag praktiseres, utgjøre en risiko for brudd på non-refoulement-prinsippet (forbud mot tilbaksending til forfølgelse).
 - 48-timersregelen gjelder i dag bare asylsøkere fra antatt trygge land. En utvidelse til ”pre-screening” av alle søkere vil være uheldig.
 - Norske myndigheter følger i svært liten grad opp hva som skjer med returnerte asylsøkere som fengsles eller forsvinner i hjemlandet ved retur.
 - Det leke bidraget ved ankebehandling i Utlendingsnemnda oppfyller ikke de forventningene mange humanitære organisasjoner har hatt. For mange saker avgjøres av nemndleder alene.
 - Saksbehandlingstiden for asylsøknader er fremdeles lang. Trolig er det behov for større ressurser til dette arbeidet for å sikre både effektivitet og kvalitet.
 5. Barns rettigheter krever særskilt oppmerksomhet:
 - Enslige mindreårige asylsøkere tilbys mye svakere oppfølging og omsorg enn norske barn som flyttes fra sine hjem. Dette er diskriminerende og kan være svært uheldig for barn i en sårbar situasjon.
 - Avgjørelsestidspunktet legges til grunn for om en person skal vurderes som voksen eller barn. Dermed skjer det at personer som har søkt og forklart seg som barn blir behandlet som voksne når saksbehandlingen tar lang tid.
 - For å vurdere barnespesifikk forfølgelse trenger relevante myndigheter tilstrekkelig barnefaglig kompetanse.
 - Barn kan ha særskilte beskyttelsesgrunner også når de ankommer Norge sammen med foreldrene.
 6. En betydelig del av dem som får opphold i Norge kommer som familiegjenforente. Denne gruppen rommer mennesker i svært ulike livssituasjoner.

- Underholdskravet for familiegjenforening for mennesker som har fått opphold etter internasjonale konvensjoner eller på humanitært grunnlag praktiseres strengt. Det bør praktiseres med romslig skjønn.
 - Behandlingstiden for søknader om familiegjenforening er lang, også når det gjelder barn. Dette påfører familier store belastninger.
 - Treårsregelen for oppholdstillatelse på bakgrunn av familiegjenforening gjennom ekteskap kan ramme svært hardt hvis den ikke praktiseres med skjønn. Personer som rammes av vold i ekteskapet, særlig kvinner, er særlig utsatt.
7. Alle som oppholder seg i Norge må behandles ut fra de humane verdier samfunnet ønsker å bygge på. For asylsøkeres situasjon er særlig følgende forhold fremhevet:
- Asylsøkere som har fått endelig avslag og som ikke samarbeider med myndighetene om retur får ikke lenger bo på asylmottak og står uten mat og tak over hodet.
 - Mange asylsøkere og flyktninger har psykososiale behov som krever særskilt oppfølging fra myndighetene.
 - Bortfall av norskundervisning på asylmottakene forsinker integreringen av dem som får opphold i landet.

Ressurser

Christian Action and Networking Against Trafficking in Women (CAT-NET), Churches' Commission for Migrants in Europe, 174 Rue Joseph II, B 1000, Brussel, BELGIA.

Telefon: + 32 2 234 68 00

E-post: ccme@wanadoo.be

Flyktninghjelpen: www.nrc.no

Forum 18: www.forum18.org

Kirkelig nettverk for integrering av flyktninger og innvandrere. Norges kristne råd:
www.norgeskristnerad.org

Kirkens Bymisjon: www.bymisjon.no

Kirkens Nødhjelp: www.nca.no

Mellomkirkelig råd for Den norske kirke: www.kirken.no

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS): www.noas.org

Oslo-koalisjonen for tros- og livssynsfrihet

Peace Research Institute, Prio: www.prio.no

Prosentret: www.prosentret.no

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): www.unhcr.ch

Noter

¹ Sidene 10-11 i UDIs Årsrapport 2004.

² UNHCRs "Håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktningers rettsstilling", punkt 54 og 55.

³ Lutheran World Federation (2003), "Adopted Version of Message from the Tenth Assembly" og "Globaliseringens muligheter – for hvem?" Kommentar til Stortingsmelding nummer 19 (2003-2003) "En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer" fra Komiteen for internasjonale spørsmål under Mellomkirkelig råd for Den norske kirke.

⁴ "Memorandum and Recommendations on Practising Hospitality in an Era of New Forms of Migration", Sentralkomiteen i Kirkenes verdensråd, 2005.

⁵ I 2004 skapte det stor uro at Regjeringen halverte tallet på kvoteflyktninger fra 1500 til 700. Blant annet protesterte biskopene i Den norske kirke sterkt og Regjeringen har lovet at tallet skal tilbakeføres til 1500 i 2006.

⁶ Personlig kommunikasjon med deltakerne på CCMEs konferanse "Making Resettlement Work", november 2003.

⁷ UDIs "Tall og fakta 2004", sidene 11 og 18. En liten kommentar til prosentandelen som fikk opphold på humanitært grunnlag: den økte fra kun 6 prosent i 2003 til 20 prosent i 2004. Økningen skyldes hovedsakelig at etniske tsjetsjenere fra Russland i 2003 fikk opphold av beskyttelsesgrunner, mens de etter "vurdering av praksis" der sakene ble "stilt i bero" i siste halvdel av 2003, fikk opphold på humanitært grunnlag i 2004. Dette på tross av at en organisasjon som Helsingforskomiteen i Norge i sin årsmelding for 2004 melder at situasjonen i Tsjetsjenia heller viser tegn til forverring enn til forbedring.

⁸ UDIs Årsrapport 2004, side 16.

⁹ UDIs "Tall og fakta 2004", side 12.

¹⁰ UDIs Årsrapport 2004, side 11, der de refererer til tall fra SSB og Prio.

¹¹ Alle sitatene i faktaboksen er tatt fra "Internasjonale menneskerettigheter, konvensjons- og lovsamling" redigert av Njål Høstmælingen, 2004.

¹² I den gamle norske oversettelsen av Flyktningskonvensjonens artikkel 1 brukes formuleringen: "som med rette frykter forfølgelse". Både Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingslovutvalget har imidlertid foreslått at dette endres til "som har en velgrunnet frykt for", som ligger mye nærmere originaltekstens "a well-founded fear of persecution".

¹³ "A Place of Refuge", Church of England, 2005, sidene 45-47.

¹⁴ Domstolen i Strasbourg har brukt flere formuleringer for å beskrive dette. Den som går igjen er "where substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if extradited, faces a real risk".

¹⁵ I norsk lov er dette forvirrende. Også de som får tilbakesendingsvern etter Flyktningskonvensjonen eller andre internasjonale konvensjoner, får opphold på humanitært grunnlag. Disse får imidlertid opphold etter et annet ledd i samme paragraf i utlendingsloven. Sannsynligvis vil det bli ryddet opp i dette i den nye utlendingsloven.

¹⁶ Vårt Land, 31. mai 2005 og brev til Flyktningshjelpen fra statsråd Erna Solberg.

¹⁷ NOAS, februar 2004 og rhKnoff mars 2003.

¹⁸ Dagsavisen 27. april 2004, "Frustrerende å stå utenfor EU".

¹⁹ Se for eksempel Tysklands politikk om at asylsøkere må holde seg innenfor et svært begrenset geografisk område i landet, og Storbritannias omfattende bruk av langvarig internering av asylsøkere.

²⁰ UDIs "Tall og fakta 2004", side 12.

²¹ I noen grad er dette tatt hensyn til i lekfolks deltakelse i Utlendingsnemnda. Det er imidlertid bare mellom fem og ti prosent av sakene som tas opp i full nemnd.

²² Politiet har anslått 20.000 i Oslo, men dette er et ubekreftet tall ("Mat, tak over hodet og helsetjenester", SMED 2005).

²³ Dette gjaldt eksempelvis asylsøkere fra Eritrea, Etiopia, deler av Somalia, Irak, Iran.

²⁴ I Sverige gis det rutinemessig en ny behandling av søknader etter fire år.

²⁵ "Forverring for lengeværende", innlegg av Rune Berglund Steen, Fagsjef i NOAS i Dagsavisen 7. juni 05.

²⁶ Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn, 2003-2005, Justis- og politidepartementet, s. 6.

²⁷ "Planen for naiv", Dagsavisen 14. januar 2005.

²⁸ Kirkens Nødhjelps høringsuttalelse til forslag til ny Utlendingslov, juni 2005.

²⁹ Se Mellomkirkelig råds høringsuttalelse til forslag til ny Utlendingslov, juni 2005.

³⁰ I Sverige nylig i form av aksjonen "Flyktningsamnesti 2005", og i Nederland.

³¹ Av andre tiltak med samme hensikt i samme periode kan nevnes bortfall av 15-månedersregelen og redusert økonomisk støtte ved avslag.