

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

704
12.10.2011
201102421-022

Oslo, 11. oktober 2011

HØRINGSUTTALELSE – NOU 2011:14 – BEDRE INTEGRERING

INNLEDNING

NOAS vil i denne høringsuttalelsen særlig fokusere på spørsmål som dreier seg om integreringsskapende tiltak for asylsøkere og personer som har fått oppholdstillatelse med begrensninger. Vi er opptatt av at en god integrering bør begynne så tidlig som mulig, men vi opplever at enkelte regler angående asylsøkeres rettigheter i søknadsfasen skaper et unødvendig dårlig grunnlag for integrering for de personene som får opphold i landet.

KAPITTEL 6 – ARBEID OG SYSSELSETTING

Hittil i 2011 har om lag 47 % av asylsøknadene som er undergitt en realitetsbehandling (hvor det er tatt stilling til om søkeren risikerer forfølgelse i hjemlandet) blitt innvilget av UDI. De siste årene har andelen ligget på mellom 40 og 50 %. I tillegg til dette kommer personer som får oppholdstillatelse av Utlendingsnemnda i klageomgangen eller etter omgjøringsbegjæringer. Totalt viser dette at en stor andel av de som får sine asylsøknader behandlet i Norge får oppholdstillatelse og skal leve hele eller store deler av sine liv som medlemmer i det norske samfunnet.

Det synes åpenbart at disse personene vil ha bedre forutsetninger for å integrere seg i det norske samfunnet jo raskere de får muligheten til å delta i ordinære samfunnsprosesser. For voksne asylsøkere vil rett til arbeid være særlig sentralt i så måte. Kriteriene for å få arbeidstillatelse mens asylsøknaden blir behandlet er imidlertid svært strenge, og det er et klart mindretall av asylsøkerne som får denne muligheten. I 2010 var det kun om lag 20 % av voksne asylsøkerne som fikk midlertidig arbeidstillatelse. Når en tar i betraktning at en del av disse får avslag på sine asylsøknader er det åpenbart at det store flertallet av asylsøkere som får innvilget søknaden og får oppholdstillatelse ikke vil ha mulighet til å jobbe før tillatelsen gis. Med tanke på at saksbehandlingstiden i mange asylsaker er lang, særlig der saken blir behandlet i flere instanser, er det mange som må vente i svært lang tid før de får rett til å arbeide.

NOAS mener det er åpenbart at det fra et integreringsperspektiv er svært lite hensiktsmessig å begrense muligheten for asylsøkere til å jobbe i løpet av asylprosessen i så stor grad som

tilfellet er i dag. Som utvalget påpeker i kapittel 5.6.2 bidrar flyktninger med kort botid i Norge til å trekke ned gjennomsnittsinntekten blant innvandrerbefolkningen fordi denne gruppen i mindre grad enn andre har kommet seg ut i innteksbringende arbeid. Sett i lys av dette er det særlig viktig at denne gruppen så raskt som mulig får anledning til å arbeide, og at de ikke utsettes for det handikap det er å måtte vente i passivitet i lang tid før integreringsfasen starter.

Vi vil vise til at våre naboland har en etter vår oppfatning langt mer hensiktsmessig tilnærming til dette spørsmålet. Både i Sverige og Finland har alle asylsøkere rett til å arbeide etter en viss tid, og i Danmark har den nye regjeringen på side 52 i sitt nylig utgitte regjeringsgrunnlag uttalt at alle asylsøkere skal få rett til å arbeide når det er gått et halvt år. Norge står derfor alene igjen med en så streng praksis på dette området. Det vises også til Bergeutvalget som i NOU 2011:10 kommer med en klar anbefaling om at adgangen til å arbeide i søknadsperioden bør utvides. NOAS støtter videre Bergeutvalgets uttalelse på side 169-170 om at en større adgang til arbeid kan ha betydning for Norges attraktivitet som asylland, men at det må være andre måter å forebygge eventuelle misbruk av asylordningen enn at asylsøkere blir passivisert i perioden mens de venter på svar.

En midlertidig arbeidstillatelse vil også være en fordel for de som ikke ender opp med en oppholdstillatelse og rett til å bli i Norge, fordi de ofte vil ha opparbeidet seg kunnskap og penger som vil kunne gjøre retur til et mer aktuelt alternativ. Det er dessuten åpenbart at muligheten for en verdig og aktiv livssituasjon vil være positivt for den enkelte person uavhengig av resultatet i asylsaken. En aktiv tilværelse vil, som Bergeutvalget uttaler på side 170, føre til at personer som senere får avslag på sine søknader *“har fått delta i meningsfulle aktiviteter som har bidratt til opprettholdelse av selvrespekt og motvirket psykiske problemer.”* Det må anses som sannsynlig at personer som har hatt mulighet til å utvikle sin kompetanse og tjene egne penger ofte vil stille seg mer positive til å returnere frivillig til hjemlandet etter et endelig avslag.

En utvidet rett til arbeidstillatelse for asylsøkere vil også ha økonomiske fordeler for samfunnet, ved at pengestøtten søkere mottar avkortes krone for krone i forhold til egen inntekt.

KAPITTEL 7 – UTDANNING

Barn som søker asyl har i dag etter opplæringsloven § 2-1 annet ledd rett til grunnskoleopplæring dersom det er sannsynlig at oppholdet varer mer enn tre måneder. Denne retten gjelder imidlertid ikke for barn som går i barnehage eller i videregående skole. NOAS vil anbefale at barn gis den samme lovfestede retten til barnehageplass som til grunnskoleopplæring. Et slikt tilbud vil være positivt for barna uansett om de blir i Norge eller sendes ut. En plass i barnehage vil i større grad enn barnebaser og andre aktiviteter på mottaket styrke barns pedagogiske utvikling, og det vil ha stor betydning for barnets opplæring i norsk, sosialisering og integrering i samfunnet. Barn i barnehagealder lærer språk

og kultur meget raskt, og det vil være klart fordelaktig for både barn og foreldre om barn får muligheten til å tilegne seg disse kunnskapene så raskt som mulig.

Vi anbefaler videre at barn gis rett til videregående opplæring der kriteriene for dette er oppfylt. I dag vil barn i denne alderen ofte få et slikt skoletilbud, men dette er avhengig av den enkelte skole eller kommunes velvilje og er ikke lovfestet. NOAS mener dette er uheldig. I de tilfellene barnet får oppholdstillatelse vil de være langt bedre rustet til å møte utfordringene i det norske samfunnet om de har deltatt på skole fra de kom til landet. I likhet med voksne som har hatt mulighet for å jobbe vil også barn og ungdom som har fått gå på skole normalt ha et bedre utgangspunkt for å returnere til hjemlandet om søknaden skulle bli avslått. De vil da ha kunnet tilegne seg kunnskaper som kan være viktig for deres liv og for samfunnene de vender tilbake til, og de vil ha hatt en mer meningsfull tilværelse i Norge.

Utvalget opererer med en bred definisjon av begrepet integrering og viser til at integrering av innvandrere konkret handler om kvalifisering, utdanning, arbeid, levekår og sosial mobilitet; innflytelse i demokratiske prosesser; deltakelse i sivilsamfunnet; og tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier. Enslige mindreårige asylsøkere i alderen 16 til 18 år som får innvilget begrenset tillatelse til fylte 18 år er en gruppe personer som ikke omtales i utvalgets rapport. Etter dagens praksis opplever denne gruppen personer å bli segregert heller enn integrert. Dette handler om barn som får livene sine satt på vent til fylte 18 år. Etter fylte 18 år forventes det at de skal returnere til hjemlandene sine. Et opplæringstilbud eksisterte en tid ved Salhus mottak, men etter en FAFO evaluering ble det bestemt å avvikle opplæringstilbudet i løpet av første halvår 2011. Rapporten viste at tilbudet ikke fungerte i tilstrekkelig grad. NOAS anbefaler at disse barna gis rett til opplæring gjennom skoletilbud på lik linje med andre barn, at de inkluderes og at de får en reell mulighet til å integreres.

KAPITTEL 8 – VOKSENOPPLÆRING OG GRUNNLEGGENDE KVALIFISERING AV NYANKOMNE INNVANDRERE

NOAS mener det er åpenbart at introduksjonsprogrammet er viktig i arbeidet med å integrere personer som får oppholdstillatelse gjennom en asylprosess. Det er imidlertid et betydelig antall som får opphold etter en asylsøknad som ikke får muligheten til å gjennomgå introduksjonsprogrammet eller få den samme norskopplæringen som andre.

Utlendinger som søker asyl kan etter utlendingsloven § 38 femte ledd gis tillatelse med begrensninger der det er tvil om identitet, der behovet er midlertidig eller der særlige grunner tilsier det. NOAS er særlig bekymret for de tilfellene hvor en tillatelse blir gitt med begrensninger på grunn av tvil om identitet. Personer med en slik tillatelse har ikke de samme rettighetene til bosetting, introduksjonsprogram og norskopplæring som personer med ordinære tillatelser. De vil derfor selv være nødt til å skaffe seg arbeid og vil være avhengig av egen inntekt for å få et eget sted å bo. For mange vil dette være svært vanskelig uten norskopplæring eller introduksjonsprogram, og de vil derfor være henvist til å bo i asylmottak på ubestemt tid.

Spesielt uheldig er det i situasjoner hvor noen av familiemedlemmene har begrensninger i tillatelsen mens andre har fått innvilget tillatelse uten begrensninger. Vi har sett flere eksempler hvor barn har fått innvilget beskyttelse, men hvor forelderen/rene har begrensning i tillatelsen som oftest på grunn av identitetstvil. Personer med ordinær oppholdstillatelse på bakgrunn av en søknad om asyl, har rett til å bli bosatt med offentlig hjelp. Personer som kun har fått innvilget en begrenset tillatelse utløser ikke integreringstilskudd til eventuell bosettingskommune, og personen har ikke rett til introduksjonsprogram. En uheldig konsekvens av dette er at barnet ikke får sine rettigheter oppfylt. Etter det vi har kjennskap til er IMDs praksis i slike tilfeller først og fremst basert på at de ikke vil splitte familien. Barnet blir dermed som oftest værende på mottaket sammen med forelderen/rene. Bosetting er en frivillig oppgave for kommunene, og ingen kommuner vil tilby bolig og introduksjonsprogram til flyktninger som ikke utløser integreringstilskudd.

Vi vil dessuten bemerke at terskelen for å gi oppholdstillatelse etter § 38 er såpass høy at de som får opphold etter denne bestemmelsen ofte er svært sårbare, hvilket betyr at de dermed ofte vil ha et enda større behov for hjelp i en integreringsfase enn andre utlendinger.

NOAS mener det er integreringsmessig kontraproduktivt å, direkte eller indirekte, sørge for at personer blir værende på mottak i en lenger periode enn nødvendig. Det er åpenbart at personer som ikke får tilgang til norskopplæring, introduksjonsprogram og bosettingsstøtte gjennomgående vil ha større problemer med å lære seg norsk og komme seg ut i arbeidslivet. Dette vil igjen føre til at mange vil bruke betydelig lenger tid på å skaffe seg inntektsbringende arbeid, og for enkelte vil det bety at de aldri vil få inntektsbringende arbeid.

Vi ser det som et stort paradoks at norske myndigheter bevisst sørger for at en stor gruppe personer som har oppholdstillatelse i Norge, gis såpass store begrensninger i sine muligheter til å integrere seg i det norske samfunnet. Begrunnelsen for å gi disse begrensningene er et ønske om å gi et signal til personer som vurderer å søke asyl i Norge om at de må identifisere seg for å kunne få opphold, og at Norge ikke er et attraktivt asylland. NOAS mener det er uverdige å vanskeliggjøre situasjonen for personer med en rett til å oppholde seg i Norge for å gi et signal til andre om at de ikke bør søke asyl her. Formålet med innstramningene i asylpolitikken som er gjennomført de siste årene har i første rekke vært å begrense antallet asylsøknader fra personer som åpenbart ikke hadde grunnlag for å få opphold i Norge. Gjennom innføringen av disse begrensningene har imidlertid norske myndigheter sørget for at personer med oppholdstillatelse i særlig grad rammes.

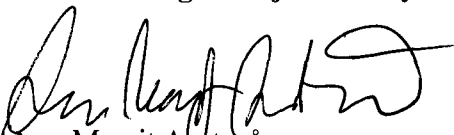
Dette gjelder i stor grad personer som vil tilbringe resten av sitt liv, eller i det minste mange år, i Norge. Det er derfor svært lite hensiktsmessig at disse skal holdes tilbake i sine bestrebelser for å bli integrert i det norske samfunnet. Da det for mange vil være umulig å dokumentere sin identitet, noe som eksempelvis er tilfellet for afghanere og somaliere, vil en identitetstvil aldri kunne rettes opp, uansett hvor mye den enkelte prøver. Disse vil derfor etter dagens regelverk være henvist til den samme situasjonen så lenge de befinner seg i Norge, noe som etter vår syn fremstår som åpenbart urimelig.

NOAS mener det av disse grunner er nødvendig å endre ordningen med begrensede tillatelser. Personer som er gitt oppholdstillatelse i Norge, og som skal være her i lengre perioder eller resten av livet, må gis en reell sjanse til å integrere seg i det norske samfunnet på lik linje med andre utlendinger. En endring av denne bestemmelsen vil føre til at flere vil komme seg inn på arbeidsmarkedet. Dette vil gi økte skatteinntekter, reduserte velferdsytelser samt åpenbare forbedringer av den enkeltes livssituasjon, noe som også kan bety reduserte helseutgifter.

For øvrig bemerker vi at introduksjonsprogrammet gjelder for personer fra 18 til 55 år. Vi er ikke kjent med årsaken til at denne øvre aldersgrensen er satt, men vi foreslår at den utvides ytterligere.

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær



Andreas Furuseth
juridisk rådgiver